

INFORME AUDITORÍA FINANCIERA

**AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS- ANT
(VIGENCIA 2021)**

**CGR-CDSA No. 00940
MAYO DE 2022**

INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA

**AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS- ANT
(Vigencia Fiscal 2021)**

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor (E)	Lina María Aldana Acevedo
Contralor Delegado S. Agropecuario	Gabriel José Romero Sundheim
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Director de Estudios Sectoriales	Diego Alberto Ospina Guzmán
Supervisor	Carlos Mao Salamanca Rosas
Líder de auditoría	Martha S. Revelo Benavides
Audidores	Constanza Toro G. Eddy Marcela Castro P. Yurani Perdomo Héctor Guillermo Vargas A Rafael Antonio Meza P. Iván Mauricio Jiménez C. Juan Sebastián Casas R.

TABLA DE CONTENIDO

1. HECHO RELEVANTE	4
2. DICTAMEN	6
2.1. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD	6
2.2. RESPONSABILIDAD DE LA CGR	7
3. OPINIÓN CONTABLE Y PRESUPUESTAL	8
3.1. FUNDAMENTOS DE LA OPINIÓN CONTABLE	8
3.1.1. OPINIÓN CON SALVEDADES	9
3.1.2. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO	9
3.2. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO	10
3.2.1. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN	10
3.2.2. OPINIÓN NO RAZONABLE	11
3.3. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES	11
3.4. FENECIMIENTO DE LA CUENTA	11
3.5. HALLAZGOS DE AUDITORIA	11
3.6. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	12
3.7. PLAN DE MEJORAMIENTO	12
4. RELACION DE HALLAZGOS	14
4.1. MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE	14
4.2. MACROPROCESO GESTION PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO 53	
4.3. OTROS PROCESOS SIGNIFICATIVOS-.....	77
4.4. PLAN DE MEJORAMIENTO Y GLOSAS DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS 102	
4.4.1. PLAN DE MEJORAMIENTO	102
4.4.2. SEGUIMIENTO A LAS GLOSAS DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS 107	
5. ANEXOS.....	109

1. HECHO RELEVANTE

En el año 2017 la Agencia Nacional de Tierras - ANT, celebró convenio tripartito No. 653 de 2017, con los cooperantes VALOR + S.A.S e Instituto para el Desarrollo de Antioquia - IDEA, con el objeto de aunar esfuerzos para implementar la metodología integral piloto del programa catastro multipropósito en algunos municipios del departamento de Antioquia. Para el efecto la entidad transfirió \$12.000.000.000, de los cuales se ejecutaron \$6.027.350.740, quedando un saldo de \$5.972.649.260, que a la fecha de auditoría no ha sido reintegrado a la Dirección del Tesoro Nacional.

El equipo auditor pudo evidenciar que la ANT, con oficio del 13 de abril de 2022, solicitó la devolución de los recursos, es decir, una vez comunicada la observación por parte de la CGR el 8 de abril de 2022. Situación que también ocurrió con el medio de control de controversias contractuales, incoado el 18 de abril del corriente, a escasos tres (3) meses de que se venciera el término de caducidad para impetrarlo.

Finalmente, llama la atención que la Agencia parece entender que el requerimiento de restitución de los recursos no ejecutados se encuentra inexorablemente atada a la firmeza del acto de liquidación contractual, olvidando que en su Manual de Supervisión establece dentro de las funciones del supervisor, la de informar al contratista sobre su obligación de reintegrar los dineros públicos entregados y no ejecutados¹, máxime cuando el convenio 653 de 2017, fue suspendido desde el año 2018 y, a mediados de 2020, el contratista VALOR + S.A.S. solicitó la terminación de mutuo acuerdo por imposibilidad de dar cumplimiento al mismo.

Convenios con organismos internacionales

Durante la vigencia auditada, la entidad suscribió convenios con organismos de cooperación internacional y prorrogó aquellos iniciados en vigencias anteriores. Convenios en los cuales el aporte de los cooperantes se concreta en capacidad técnica especializada y herramientas metodológicas, cuyo valor es calculado por el mismo cooperante y para la mayoría de los casos corresponde a un porcentaje mucho menor al 50% de la totalidad del convenio.

¹ Manual de Supervisión e Interventoría de Contratos y Convenios- ADQBS-I-002 versión 2 del 31/12/2020: 4.5. funciones relacionadas con la gestión financiera y contable del contrato. "Informar al contratista sobre su obligación de reintegrar a la Dirección del Tesoro Nacional los rendimientos financieros que se hubieren causado durante la ejecución del contrato; así como los dineros públicos entregados y no ejecutados, con sujeción a las disposiciones legales vigentes y si hay lugar a ello de acuerdo con la naturaleza del contrato y las estipulaciones pactadas en el mismo.

No obstante, lo dicho, para la entidad y el ente de control, no es posible el acceso a los soportes de la ejecución de la totalidad de los recursos afectos a los convenios, circunstancia que sustentan los cooperantes internacionales en la inmunidad diplomática, contenidos en acuerdos con el Gobierno de la República de Colombia y/o aprobados por el Congreso, en consonancia con sus propios actos de constitución.

Lo anterior, impide realizar el control fiscal sobre los contratos y/o convenios celebrados con dichas entidades, situación que en ejercicio de auditorías anteriores ha quedado plasmado en los informes precedentes de la CGR.

Finalmente, durante la evaluación al proceso del reconocimiento de las obligaciones por pagar al cierre de la vigencia 2021, la ANT constituyó presupuestalmente como cuentas por pagar inducidas de compromisos por adquisición de predios, sin el cumplimiento de los requisitos por \$15.848.662.821, situación que afectó el saldo de los estados contables, cuenta 2401 Adquisición de Bienes y Servicios Nacionales, en la misma cuantía.

2. DICTAMEN

Doctora
MYRIAM CAROLINA MARTÍNEZ CÁRDENAS
Presidente
Agencia Nacional de Tierras – ANT
Ciudad.

La Contraloría General de la República con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, adelantó Auditoría Financiera (PVCF 2022) al Estado de Situación Financiera, Estado de Resultados e Información Presupuestal de la Agencia Nacional de Tierras – ANT, vigencia 2021, de conformidad con las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI² (por sus siglas en inglés), con arreglo a las Normas Internacionales de Auditoría - NIA.

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

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información en medio digital, suministrada por la ANT en papeles de trabajo que reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías - Aplicativo Proceso Auditor- APA de la Contraloría General de la República.

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

2.1. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD

La Agencia Nacional de Tierras - ANT, NIT. 900948953-8, código Institucional 923272711 y Unidad Ejecutora en SIIF Nación II, es una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, tiene personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, creada mediante el Decreto 2363 del 7 de diciembre de 2015.

Tiene domicilio en la Ciudad de Bogotá, D. C. en la calle 43 No. 57 - 41 y ejerce sus funciones a nivel nacional para lo cual cuenta con nueve (9) unidades de gestión

² *The International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI)*

territorial en Bogotá, Cúcuta, Medellín, Montería, Pasto, Popayán, Santa Marta, Villavicencio y Valledupar.

La Agencia Nacional de Tierras – ANT, es la entidad responsable de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual debe gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación.

Las funciones de la Agencia Nacional de Tierras - ANT son desarrolladas en el marco del artículo 4° del Decreto 2363 de 2015.

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

2.2. RESPONSABILIDAD DE LA CGR

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

La Contraloría General de la República, ha llevado a cabo esta auditoría financiera de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI, las cuales han sido adaptadas por la CGR a través de la Guía de Auditoría Financiera - GAF.

Dichas normas exigen que la CGR cumpla con los requerimientos de ética, así como que se planifique y ejecute la auditoría con el fin de obtener una seguridad razonable, sobre si los estados financieros y cifras presupuestales están libres de incorrección material.

La auditoría conlleva la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre los valores y la información revelada por el sujeto de control. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del equipo auditor, incluida la

valoración de los riesgos de incorrección material en los estados financieros y cifras presupuestales, debido a fraude o error.

Esta auditoría también incluyó la evaluación de la adecuación de las políticas contables aplicadas y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por la ANT, así como la evaluación de la presentación global de los estados financieros y cifras presupuestales.

La Contraloría General de la República, concluye que la evidencia de auditoría que se ha obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para expresar la opinión.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la administración de la Agencia Nacional de Tierras- ANT, dentro del desarrollo de la Auditoría Financiera, otorgando el plazo formalmente establecido para que se emitieran los argumentos.

3. OPINIÓN CONTABLE Y PRESUPUESTAL

3.1. FUNDAMENTOS DE LA OPINIÓN CONTABLE

Los estados financieros de la Agencia Nacional de Tierras, con corte al 31 de diciembre de 2021 presenta activos por \$622.001.944.604, con una variación negativa de \$8.884.004.092, frente al mismo periodo de la vigencia 2020; el grupo más representativo corresponde a la cuenta 15 – *Inventarios*, con un saldo de \$433.675.574.219 que representa el 69.72% del total del activo, seguido por las *Cuentas por Cobrar* (Recursos de acreencias reintegros a Tesorería) y *Otros Activos* (Recursos Entregados en Administración) que representan el 14,26% y 10,13%, respectivamente.

Al verificar la información contable, se evidenció que el reconocimiento de la legalización de los recursos entregados en administración no se efectúa de acuerdo con la periodicidad establecida, lo que generó que la amortización del gasto no incluya la ejecución al cierre de la vigencia; aunado a lo anterior, no fue posible tener los soportes que evidenciaran la ejecución de los recursos y, de esta manera, validar los registros contables de la legalización de los gastos.

Como resultado de la evaluación de los estados financieros de la Agencia Nacional de Tierras a 31 de diciembre de 2021, se establecieron dos (2) incorrecciones que sobrestiman el saldo de las cuentas: una (1) no material por \$197.247.703, debido a que la información contenida en los informes de supervisión difiere de los registros contables con corte a esa fecha y la segunda (2), incorrección material por

\$15.848.662.821, equivalente a 2,58 veces la materialidad establecida con base en los activos, por registrar cuentas por pagar que no cumplen con las condiciones y requisitos de las mismas (acta de recibo y entrega material de predios).

Adicionalmente, se determinaron dos (2) incorrecciones por imposibilidad de obtener evidencia suficiente y adecuada que soporte las cifras registradas en la contabilidad sobre el total de activos, una (1) material que equivale a 10,1% en los registros de recursos entregados en administración y otra no material, con el 0,3% correspondiente a las cuentas por cobrar de difícil recaudo, desconociendo el impacto que puedan llegar a tener en la razonabilidad de los estados financieros.

3.1.1. Opinión Con Salvedades

En nuestra opinión, la Contraloría General de la República, excepto por lo descrito en los párrafos de fundamento de la opinión, los Estados Financieros de la Agencia Nacional de Tierras presentan razonablemente en todos los aspectos importantes la situación financiera a 31 de diciembre de 2021, y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esa fecha, de conformidad con el marco normativo para las entidades del gobierno que contempla los principios y normas de contabilidad prescritos por la Contaduría General de la Nación.

3.1.2. Concepto sobre Control Interno Financiero

Como resultado de la evaluación del diseño de controles implementados por la Agencia Nacional de Tierras, se determinó una calificación de *Adecuado*; sin embargo, en la evaluación sobre la efectividad del control interno financiero y de acuerdo con la metodología vigente en la guía de auditoría que valora el diseño del control, la existencia y la efectividad de los mismos en la vigencia auditada, el puntaje final fue 1,7 valor que permite a la Contraloría General de la República, conceptualizar, que para el período auditado, la calidad y eficiencia del control interno, fue **con deficiencias**.

Este resultado sustentado en la materialización de riesgos tales como: la falta de soportabilidad para la legalización del gasto en convenios con organismos internacionales y la inoportunidad en la legalización de los convenios; deficiencias en el reconocimiento de las cuentas por pagar sin el cumplimiento de los requisitos como acta de recibo y entrega material del predio; reconocer cuentas por cobrar de difícil recaudo sin los debidos soportes en cuanto a que estos corresponden a derechos inexistentes; incorrecciones de revelación por información insuficiente en las notas a los estados financieros, por debilidades en la comunicación entre las

áreas técnicas y el área contable, afectando la percepción de los usuarios sobre los estados financieros.

3.2. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

3.2.1. Fundamento de la Opinión

El presupuesto inicial apropiado para la Agencia, en la vigencia 2021, ascendió a \$297.541.791.374 presentando adiciones por \$7.963.000.000, para contar con una apropiación definitiva de \$305.504.790.374.

De la apropiación definitiva, se realizaron compromisos por valor de \$257.494.269.500, obligaciones por \$223.374.268.123, valor que representa el 87% frente al total de los compromisos asumidos; así mismo, realizó pagos equivalentes al 87% de los compromisos de la vigencia, por valor de \$223.359.325.857.

El resumen de la ejecución se presenta en la siguiente tabla:

Tabla No. 01
Resumen Ejecución Presupuestal ANT -2021

Valores en miles de \$

Concepto	Apropiación definitiva	Valor final Compromiso	% Comp/ apropiación	Obligaciones	% oblig/co mpromisos	Pagos	% Pagos/O bligado	Reserva	Cuent as por Pagar
Funcionamiento	32.315.435	26.189.501	81%	26.101.347	100%	26.101.347	100%	88.154	0
Servicio de la Deuda	8.525	7.666	90%	7.666	100%	7.666	100%		0
Inversión	273.180.830	231.297.102	85%	197.265.255	85%	197.250.313	100%	34.031.847	14.942
1704-1100	228.455.552	189.680.120		162.197.244		162.184.444		27.482.876	12.800
1799-1100	44.725.278	41.616.982		35.068.011		35.065.869		6.548.971	2.142
Total	305.504.790	257.494.269	84%	223.374.268	87%	223.359.326	100%	34.120.001	14.942

Fuente: ANT – SIIF Ejecución presupuestal 2021

La CGR en el proceso auditor evaluó 60 contratos/convenios, por valor de \$114.872.931.087, que representan el 49,66% de los compromisos de inversión.

Evaluada la Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto se concluye que, la ANT, atendió parcialmente las normas que le aplican en la ejecución del presupuesto durante la vigencia 2021, a saber:

Como resultado de la ejecución presupuestal, se determinó que la ANT, en 19 de los contratos seleccionados, comprometió recursos durante la vigencia por \$86.471.378.738, de los cuales no se ejecutaron recursos por valor de \$60.353.845.922, generando una incorrección material por este valor, lo cual evidencia deficiencias en la planeación, situación que conlleva al incumplimiento

del principio de anualidad, a la constitución de reservas presupuestales y, cuando aplica, baja ejecución por la no legalización de los recursos entregados en administración dentro de la misma vigencia.

En cuanto a la constitución del rezago presupuestal de la vigencia, se presentó incorrección material por \$16.087.136.456, teniendo en cuenta que constituyó cuentas por pagar en aplicación del artículo 27 de la Ley 2063 de 2020, sin el lleno de requisitos, así como reservas presupuestales, que incumplieron el artículo 89 del Decreto 111 de 1996.

3.2.2. Opinión No Razonable

En opinión de la CGR, la ejecución presupuestal de la ANT es **No Razonable**, toda vez que los registros no se ajustan a la normatividad aplicable para la vigencia fiscal 2021, reflejadas en los hechos observados en la ejecución del presupuesto y en las reservas constituidas en los rubros de inversión.

3.3. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES

La ANT constituyó reservas presupuestales a 31 de diciembre de 2021, por valor de \$34.120.001.377, de las cuales \$34.031.846.516 corresponden a Inversión y \$88.154.861 a funcionamiento.

Examinadas las reservas constituidas para la vigencia 2021, la CGR no refrendó 23 reservas por valor de \$16.087.136.456, que representan el 47% del total de estas, con sustento en un presunto incumplimiento de la normatividad aplicable, deficiencias en el proceso de planeación contractual y del gasto y de supervisión de los contratos.

3.4. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal, la Contraloría General de la República **“No Fenece”** la cuenta fiscal de la Agencia Nacional de Tierras - ANT, por la vigencia fiscal 2021.

3.5. HALLAZGOS DE AUDITORÍA

En desarrollo de la presente auditoria, se establecieron doce (12) hallazgos administrativos, de los cuales uno (1) con presunta connotación Fiscal, uno (1) con

presunta connotación Penal, cinco (5) con presunta connotación disciplinaria y una solicitud (1) de Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal PASF.

3.6. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Del análisis practicado en la auditoría financiera a la efectividad de las acciones establecidas en el plan de mejoramiento suscrito por la entidad y que se encontraba vigente al 31 de diciembre del 2021, así como la revisión del informe de avance presentado por la entidad con corte a la misma fecha, se estableció el siguiente resultado:

El plan de mejoramiento para la auditoría financiera de la vigencia fiscal 2019, presenta acciones correctivas y preventivas de 23 hallazgos con 59 acciones de mejora con vencimiento a diciembre 31 del 2021, de las cuales se verificaron los documentos y soportes correspondientes a 13 hallazgos con 30 acciones relacionadas con los macroprocesos Gestión Financiera y Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto.

El seguimiento efectuado permitió establecer que en su mayoría las acciones se cumplieron con corte al 31 de diciembre del 2021; sin embargo, de las evaluadas se estableció que 18 acciones fueron efectivas y 12 fueron inefectivas, por cuanto persisten las situaciones (hallazgos) que se presentan en este informe de auditoría.

El resultado acumulado de la evaluación, arrojó una valoración de **Inefectivo**, de conformidad con el procedimiento establecido en la Guía de Auditoría Financiera GAF- Formato 8 Efectividad del Plan de Mejoramiento.

3.7. PLAN DE MEJORAMIENTO

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

Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances de este, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe, conforme a lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica 042 de 25 de agosto de 2020, “Capítulo VI Planes de Mejoramiento” Artículos del 38 al 43: *“Por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal, a la Contraloría General de la*

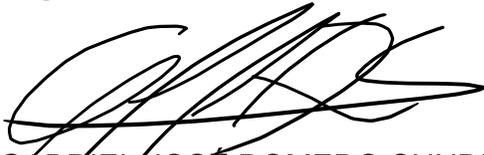
República a través del Sistema de Rendición Electrónica de la cuenta e informes y Otra Información (SIRECI)”. Acto administrativo que derogó las Resoluciones 7350 de noviembre 23 de 2013 y 033 del 2 de agosto de 2019.

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, con copia al correo electrónico *enan.quintero@contraloria.gov.co* y *martha.revelo@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 actuación de vigilancia y control fiscal posterior, se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por la entidad.

Es responsable de suscribir el plan de mejoramiento, el Representante Legal de la entidad a la cual se le ha realizado una actuación fiscal. De acuerdo con el artículo 39 de la Resolución 042 del 25 de agosto del 2020, las funciones de seguimiento y control de los Planes de Mejoramiento son responsabilidad de la Oficina de Control Interno de la ANT.

Bogotá, D. C. **27-MAYO-2022**



GABRIEL JOSÉ ROMERO SUNDHEIM
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Aprobó: Sonia Alexandra Gaviria Santacruz, directora de Vigilancia Fiscal
Revisó: Carlos Mao Salamanca, Supervisor
Elaboró: Líder y equipo auditor
JAFC

4. RELACION DE HALLAZGOS

4.1. MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE

Hallazgo No. 01 – Ejecución de Recursos entregados en administración-convenio Interadministrativo 1251/2021 (Administrativo - A)

El marco conceptual para la preparación y presentación de la información financiera de las entidades de gobierno de la Contaduría General de la Nación, establece:

4. Características cualitativas de la información financiera.

4.1 Características fundamentales

4.1.1 Relevancia numeral 15. establece: “La información financiera de propósito general es relevante si es capaz de influir en las decisiones que han de tomar sus usuarios y esto es así cuando la información es material y tiene valor predictivo, valor confirmatorio o ambos.

4.1.2. Representación fiel numeral 18. Para ser útil, la información financiera debe representar fielmente los hechos económicos. La representación fiel se alcanza cuando la descripción del fenómeno es completa, neutral, y libre de error significativo.

4.2 Características de mejora

4.2.1 Verificabilidad numeral 26. La verificabilidad le ayuda a asegurar a los usuarios que la información financiera de propósito general representa fielmente los hechos económicos que pretende representar. Verificabilidad significa que diferentes observadores independientes y debidamente informados podrían alcanzar un acuerdo, aunque no necesariamente completo, sobre la fidelidad de la representación de una descripción particular. Para ser verificable, la información cuantificada puede ser una estimación única o también un rango de posibles valores y probabilidades relacionadas.

4.2.3. Comprensibilidad numeral 30. La comprensibilidad significa que la información está clasificada, caracterizada y presentada de forma clara y concisa.”

5. Principios de contabilidad pública

Numeral 39 Devengo:” los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando el hecho económico incide en los resultados del periodo.

Numeral 42 Uniformidad: los criterios de reconocimiento, medición y presentación de los hechos económicos se mantienen en el tiempo y se aplican a los elementos de los estados financieros que tienen las mismas características, en tanto no cambien los supuestos que motivaron su elección, excepto que un cambio en tales criterios se justifique por la mejora de la relevancia o la representación fiel de los hechos económicos.

Numeral 44 Periodo contable corresponde al periodo sobre el cual la entidad informa acerca de su situación financiera, rendimiento financiero y flujos de efectivo, efectuando las operaciones contables de ajustes y cierre. El periodo contable es el lapso transcurrido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre”.

Manual de Políticas Contables ANT GEFIN-I-001 Versión 5 de la fecha 31/12/2020.

“4.4. Controles Administrativos

4.4.1. Comunicación a los procesos de gestión y entes externos para el suministro oportuno de información

Las áreas de gestión deben remitir a la Subdirección Administrativa y Financiera la información contable necesaria para la elaboración y presentación de los estados contables.

(...) Las dependencias ejecutoras a cargo de información contable, financiera y/o presupuestal, deben reportar todas las transacciones, hechos y operaciones expresadas en términos cualitativos y cuantitativos, atendiendo la normatividad vigente.

4.4.2. Verificar la entrega oportuna de información

Los responsables directos del procesamiento de la información contable en la Entidad deben verificar la entrega oportuna de información contable por parte de las dependencias ejecutoras, con el objeto de controlar la inclusión de la totalidad de las transacciones, hechos y operaciones.

El funcionario responsable del registro contable, revisa, analiza y verifica la información remitida, en caso de encontrar deficiencias o inconsistencias informa por escrito (memorando, oficio y/o correo electrónico), a las áreas responsables de

la información o la Entidad externa remitente para que se efectúen las correcciones, modificaciones y/o ajustes.

4.4.3. Seguimiento de Estados Financieros

El contador o responsable del área contable, controla y verifica el cumplimiento de las actividades de cierre mensual con lo cual garantiza que se han adelantado acciones mínimas tendientes a lograr la razonabilidad y objetividad de la información contenida en los estados contables. (Subrayado fuera de texto)

4.5.5. Conciliación de convenios interadministrativos, de asociación y de cooperación y contratos de encargos y patrimonios autónomos

Los supervisores de los convenios y/o contratos radican en la Subdirección Administrativa y Financiera – contabilidad, los informes financieros de legalización contable de la ejecución de los mismos.

El contador efectúa la revisión del informe financiero dentro de los cinco (5) días calendario siguientes a la recepción del informe, las observaciones que resulten de la revisión de los informes financieros, serán puestas en conocimiento de los supervisores de estos contratos y/o convenios por la Subdirección Administrativa y Financiera – Contabilidad con el fin de que adelanten las gestiones pertinentes para su depuración en un lapso no superior a cinco (5) días calendario contado a partir de la fecha de la comunicación de la Subdirección Administrativa y Financiera – Contabilidad.

La Subdirección Administrativa y Financiera – Contabilidad realiza mensualmente el análisis de los saldos registrados contablemente en las cuentas del activo “recursos entregados en administración”, “encargos fiduciarios”, “bienes y servicios pagados por anticipado”, “avances y anticipos entregados”, y “derechos en fideicomiso” entre otros, con el fin de corroborar los saldos reportados en los informes financieros de legalización contable y demás soportes remitidos por sus supervisores correspondientes a convenios y/o contratos suscritos con organismos internacionales, con entidades nacionales del orden nacional, públicas o privadas(subrayado fuera de texto).

5.1.5. Otros Activos

5.1.5.2. Aportes en Convenios de Cooperación e Interadministrativos Reconocimiento

“(…)

1908 - RECURSOS EN ADMINISTRACION: “representa los recursos a favor de la entidad, que se originan en a) contratos de encargo fiduciario, fiducia pública o encargo fiduciario público. b) Contratos para la administración de recursos bajo diversas modalidades, celebrados con entidades distintas de las sociedades fiduciarias.

Legalización de recursos

Los aportes en Convenios de Cooperación e Interadministrativos, están sujetos a legalización mensual por parte de los supervisores de los contratos y/o convenios a través de un informe escrito que dé cuenta de la ejecución de los mismos de conformidad con lo pactado contractualmente.

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

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

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

Los supervisores de los contratos y/o los convenios deberán solicitar a la Subdirección Administrativa y Financiera – Tesorería el número de la cuenta bancaria donde deben consignar los rendimientos financieros o reintegrar los recursos no ejecutados.

Para garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, los contratos y/o convenios que suscriba la Agencia Nacional de Tierras deben contener en las obligaciones a cargo del cooperante el de reportar mensualmente la información correspondiente a la ejecución financiera.

- *Informe Financiero de legalización*
(...)

Dicho informe debe estar acompañado del informe del cooperante, las consignaciones a la DTN por rendimientos financieros y reintegro de recursos no ejecutados.

Los supervisores velan porque los recursos desembolsados por la Agencia Nacional de Tierras, que a 31 de diciembre no estén amparando compromisos y obligaciones y que correspondan a desembolsos de recursos de vigencias anteriores sean reintegrados a la DTN a más tardar el 31 de marzo del año siguiente.

Los supervisores radican en la Subdirección Administrativa y Financiera - Asuntos Tributarios, dentro los primeros 18 días de cada mes, la información requerida para el cumplimiento de la obligación fiscal de reportar la información exógena relativa a la contratación con organismos internacionales”.

Circular 034 del 01 de diciembre del 2021- Cierre Vigencia Fiscal 2021- Inicio Vigencia 2022.

Numeral 4, Informes de ejecución de convenios o contratos del Literal C, Reporte Información para Registro Contable:

“Corresponde a los supervisores de los contratos y/o convenios verificar de manera detallada que los saldos por legalizar en la contabilidad de la entidad coincidan con los valores pendientes por ejecutar a 31 de diciembre del 2021. Así mismo, los supervisores de los convenios y/o contratos que tengan saldos por legalizar, deben remitir a la Subdirección Administrativa y Financiera los informes de ejecución de conformidad con los Lineamientos establecidos en la circular No. 18 del 21 de octubre del 2019, a más tardar el 11 de enero de 2022”

La Ley 1474 de 2011: Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, contiene los siguientes mandatos:

“Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual: “Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.”

ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. *La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

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

PARÁGRAFO 1o. *El numeral 34 del artículo 48 de la ley 734 del 2000 quedará así:*

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

PARÁGRAFO 2o. *Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal:*

k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

PARÁGRAFO 3o. *El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.*

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.

PARÁGRAFO 4o. Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7o de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio.

Una vez analizado el convenio que se relaciona en la tabla se evidenciaron las siguientes situaciones:

Tabla No. 02

Tercero (1)	Convenio (2)	Valor Convenio (3)	Total, Desembolsos (4)	Ejec. a 31/12/2021 S/ Inf. Súper, Plan Oper. y Actas comité revisado / CGR (5)	Saldo por Ejecutar - S/. CGR 31/12/2021 (6)	saldo S/G Estados Financieros 31/12/2021 (7)	Diferencia Absoluta (6)- (7) = (8)
ASOCIACION DE AUTORIDADES ARHUACAS DE LA SIERRA NEVADA ASO-CIT	1251/2021	685.000.000	685.000.000	634.003.984	50.966.016	248.243.719,0	197.041.703
Totales		685.000.000	685.000.000	634.003.984	50.966.016	248.243.719	197.041.703

Fuente: Información ANT
Preparo: Equipo Auditor

Como resultado del análisis de los informes de ejecución financiera presentados con corte al mes de diciembre del 2021, frente al registro contable, se evidenció una sobrestimación de la cuenta 1908 - Recursos Entregados en Administración a nivel de terceros por \$197.247.703, correspondiente al convenio 1251/2021, como se describe a continuación:

- Se observó que según documento denominado: “*PLAN OPERATIVO CONVENIO DE ASOCIACIÓN No 1251-2021 SUSCRITO ENTRE LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT Y LA ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES ARHUACAS DE LA SIERRA NEVADA ASO–CIT*”, con corte al 20 de diciembre del 2021, se presenta una ejecución acumulada de \$634.003.984 del total de desembolsos por \$685.000.000, quedando pendiente un saldo por ejecutar de \$50.996.016; sin embargo, el saldo contable refleja un valor de \$248.243.719, lo que evidencia una sobreestimación de \$197.247.703

Por otra parte, es de anotar que la conciliación entre las dependencias involucradas no es concordante con los soportes evaluados al cierre del periodo auditado, ya que según documento denominado “Quinto Comité Técnico Operativo del Convenio 1251 de 2021 ANT – ASOCIT, de fecha 23/12/2021, que cita: “(...) el valor (\$ 197.247.703,34) ejecutado a la fecha, (...)”; mientras la justificación de la conciliación indica que “La diferencia corresponde al desembolso realizado en el mes de diciembre de 2021 correspondiente al convenio 1251 por \$123.300.000”.

Lo anterior obedece a la inobservancia de las funciones a cargo de la supervisión, como lo establece el numeral 4 de la circular 034 del 2021- ANT, y de la Subdirección Administrativa y Financiera, dada la inoportunidad en la entrega de información, y en la realización de las conciliaciones.

Lo antes mencionado, conlleva a que el saldo contable de la cuenta 1908- Recursos Entregados en Administración no refleje saldos reales al cierre de la vigencia 2021, al sobrestimar el saldo en \$197.247.703, situación que genera una incorrección no material con afectación en el saldo de la cuenta 3110-Resultado del Ejercicio.

Hallazgo administrativo (A)

Respuesta de la entidad.

La respuesta de la agencia se resume así:

- Informa la ANT que el registro de los recursos entregados en administración se encuentra representados por los recursos en efectivo o a favor de la entidad en cumplimiento a lo dispuesto por la Contaduría General de la Nación y al Manual de Políticas Contables.
- En lo relacionado al convenio No 653/2017, la agencia hace referencia que la respuesta está dada en las observaciones 1 y 2, y en lo que respecta al convenio 1251/2021 la ANT, manifiesta que el registro contable a corte al 23 de noviembre del 2021 “por un valor total de \$436.756.281, quedando un saldo por ejecutar de \$124.943.719 como se refleja en el formato de ejecución GEFIN-F-019, que es el único documento establecido por la Agencia Nacional de Tierras para la presentación de la ejecución financiera de los convenios”(...). “adjunto al memorando con radicado interno número 20215000434003 de fecha 14 de diciembre de 2021”.

Resalta la ANT que, en el informe de supervisión se incorporó información del convenio con corte al 23 de enero del 2022 y que la ejecución financiera corresponde a este periodo citado.

- Respecto a lo observado en la conciliación, la agencia aclara que según la información de ejecución de la Subdirección Administrativa y Financiera con corte a noviembre 23 del 2021 y de acuerdo con el memorando interno 20215000434003 del 14 de diciembre de 2021, se encuentra pendiente por desembolsar \$123.300.000, los cuales fueron registrados en diciembre del 2021. Por lo tanto, el saldo a diciembre 2021 corresponde a \$124.943.719, más los desembolsos por 123.300.000, lo cual da un saldo por ejecutar de \$248.243.719.
- Concluye la ANT, que la única diferencia que se presenta entre lo informado por la supervisión del convenio y la Subdirección Administrativa y Financiera corresponde a \$123.300.000, los cuales fueron reconocidos contablemente y los mismos no fueron contemplados en el informe de ejecución con corte al 23 noviembre del 2021. Así mismo indican que: *“Sea la oportunidad de aclarar que este desembolso se verá reflejado y conciliado entre las partes una vez la supervisión del convenio suministre el siguiente informe de ejecución el cual hará parte de la conciliación de la vigencia 2022”*.

Análisis a la respuesta y conclusión.

Una vez verificada la respuesta de la entidad a esta observación, se aceptan los argumentos respecto del convenio 653/2017 y por lo tanto se retira lo observado por la CGR.

Respecto del convenio 1251/2021, es preciso aclarar que esta comisión no recibió el documento *“formato de ejecución GEFIN-F-019”* sobre el cual la entidad hace referencia al valor pendiente por ejecutar de \$124.943.719, sin embargo, al revisar nuevamente los soportes del plan operativo del convenio con corte al 20 de diciembre del 2021, presenta un saldo por ejecutar por \$50.996.016 y no como lo indica la agencia de \$248.243.719, por lo tanto, se mantiene lo observado por la CGR.

Lo anterior demuestra inobservancia a lo señalado en la Circular 034 del 01 de diciembre del 2021- Cierre Vigencia Fiscal 2021-Inicio Vigencia 2022, en lo referente a los Informes de ejecución de convenios o contratos numeral 4 Literal C, Reporte Información para Registro Contable³.

³ *“Corresponde a los supervisores de los contratos y/o convenios verificar de manera detallada que los saldos por legalizar en la contabilidad de la entidad coincidan con los valores pendientes por ejecutar a 31 de diciembre del 2021. Así mismo, los supervisores de los convenios y/o contratos que tengan saldos por legalizar, deben remitir a la Subdirección Administrativa y Financiera los informes de ejecución de conformidad con los Lineamientos establecidos en la circular No. 18 del 21 de octubre del 2019, a más tardar el 11 de enero de 2022”*.

En cuanto al valor de la conciliación por \$123.300.000 (correspondiente al 4to y 5to desembolso por \$89.050.000 y \$34.250.000 respectivamente), la entidad reconoce que dichos valores fueron registrados contablemente, al cierre de la vigencia 2021, y que este valor no está en el informe de ejecución de noviembre del 2021 que se tomó como referencia para el cierre; la situación anterior evidencia que la conciliación no se elabora con saldos de los mismos periodos.

Por lo anterior, se concluye que los argumentos expuestos por la Agencia no desvirtúan lo observado por la CGR para el caso del convenio 1251/2017, para lo cual se efectuó ajuste referente a la información del Plan Operativo con corte al 20 de diciembre del 2021, donde la diferencia de la sobreestimación no se modifica, frente a lo comunicado en la observación por \$197.247.703.

Por lo tanto, se confirma el hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 02 - Recursos entregados en administración-convenios Interadministrativos y de Cooperación Internacional (Administrativo - A y PASF.1).

El marco conceptual para la preparación y presentación de la información financiera de las entidades de gobierno de la Contaduría General de la Nación, determina:

4. Características cualitativas de la información financiera.

4.1 Características fundamentales

4.1.1 Relevancia numeral 15. establece: “La información financiera de propósito general es relevante si es capaz de influir en las decisiones que han de tomar sus usuarios y esto es así cuando la información es material y tiene valor predictivo, valor confirmatorio o ambos”.

4.1.2. Representación fiel numeral 18. “Para ser útil, la información financiera debe representar fielmente los hechos económicos. La representación fiel se alcanza cuando la descripción del fenómeno es completa, neutral, y libre de error significativo”.

4.2 Características de mejora

4.2.1 Verificabilidad numeral 26. “La verificabilidad le ayuda a asegurar a los usuarios que la información financiera de propósito general representa fielmente los

hechos económicos que pretende representar. Verificabilidad significa que diferentes observadores independientes y debidamente informados podrían alcanzar un acuerdo, aunque no necesariamente completo, sobre la fidelidad de la representación de una descripción particular. Para ser verificable, la información cuantificada puede ser una estimación única o también un rango de posibles valores y probabilidades relacionadas”.

4.2.3. Comprensibilidad numeral 30. “La comprensibilidad significa que la información está clasificada, caracterizada y presentada de forma clara y concisa”.

5. Principios de contabilidad pública

Numeral 39 Devengo: “los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando el hecho económico incide en los resultados del periodo”.

Numeral 42 Uniformidad: “los criterios de reconocimiento, medición y presentación de los hechos económicos se mantienen en el tiempo y se aplican a los elementos de los estados financieros que tienen las mismas características, en tanto no cambien los supuestos que motivaron su elección, excepto que un cambio en tales criterios se justifique por la mejora de la relevancia o la representación fiel de los hechos económicos”.

Numeral 44 Periodo contable “corresponde al periodo sobre el cual la entidad informa acerca de su situación financiera, rendimiento financiero y flujos de efectivo, efectuando las operaciones contables de ajustes y cierre. El periodo contable es el lapso transcurrido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre”.

Manual de Políticas Contables ANT GEFIN-I-001, Versión 5 de la fecha 31/12/2020.

4.4. Controles Administrativos

4.4.1. “Comunicación a los procesos de gestión y entes externos para el suministro oportuno de información.

Las áreas de gestión deben remitir a la Subdirección Administrativa y Financiera la información contable necesaria para la elaboración y presentación de los estados contables.

(...)

Las dependencias ejecutoras a cargo de información contable, financiera y/o presupuestal, deben reportar todas las transacciones, hechos y operaciones expresadas en términos cualitativos y cuantitativos, atendiendo la normatividad vigente”.

4.4.2. Verificar la entrega oportuna de información

“Los responsables directos del procesamiento de la información contable en la Entidad deben verificar la entrega oportuna de información contable por parte de las dependencias ejecutoras, con el objeto de controlar la inclusión de la totalidad de las transacciones, hechos y operaciones.

El funcionario responsable del registro contable, revisa, analiza y verifica la información remitida, en caso de encontrar deficiencias o inconsistencias informa por escrito (memorando, oficio y/o correo electrónico), a las áreas responsables de la información o la Entidad externa remitente para que se efectúen las correcciones, modificaciones y/o ajustes”.

4.4.3. Seguimiento de Estados Financieros

“El contador o responsable del área contable, controla y verifica el cumplimiento de las actividades de cierre mensual con lo cual garantiza que se han adelantado acciones mínimas tendientes a lograr la razonabilidad y objetividad de la información contenida en los estados contables”. (Subrayado fuera de texto)

4.5.5. Conciliación de convenios interadministrativos, de asociación y de cooperación y contratos de encargos y patrimonios autónomos

“Los supervisores de los convenios y/o contratos radican en la Subdirección Administrativa y Financiera – contabilidad, los informes financieros de legalización contable de la ejecución de los mismos.

El contador efectúa la revisión del informe financiero dentro de los cinco (5) días calendario siguientes a la recepción del informe, las observaciones que resulten de la revisión de los informes financieros, serán puestas en conocimiento de los supervisores de estos contratos y/o convenios por la Subdirección Administrativa y Financiera – Contabilidad con el fin de que adelanten las gestiones pertinentes para su depuración en un lapso no superior a cinco (5) días calendario contado a partir de la fecha de la comunicación de la Subdirección Administrativa y Financiera – Contabilidad.

La Subdirección Administrativa y Financiera – Contabilidad realiza mensualmente el análisis de los saldos registrados contablemente en las cuentas del activo

“recursos entregados en administración”, “encargos fiduciarios”, “bienes y servicios pagados por anticipado”, “avances y anticipos entregados”, y “derechos en fideicomiso” entre otros, con el fin de corroborar los saldos reportados en los informes financieros de legalización contable y demás soportes remitidos por sus supervisores correspondientes a convenios y/o contratos suscritos con organismos internacionales, con entidades nacionales del orden nacional, públicas o privadas”.
(Subrayado fuera de texto)

5.1.5. Otros Activos

5.1.5.2. Aportes en Convenios de Cooperación e Interadministrativos

Reconocimiento-

“(…)

1908 - RECURSOS EN ADMINISTRACION: representa los recursos a favor de la entidad, que se originan en a) contratos de encargo fiduciario, fiducia pública o encargo fiduciario público. b) Contratos para la administración de recursos bajo diversas modalidades, celebrados con entidades distintas de las sociedades fiduciarias”.

• **Legalización de recursos**

“Los aportes en Convenios de Cooperación e Interadministrativos, están sujetos a legalización mensual por parte de los supervisores de los contratos y/o convenios a través de un informe escrito que dé cuenta de la ejecución de los mismos de conformidad con lo pactado contractualmente.

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

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

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

Los supervisores de los contratos y/o los convenios deberán solicitar a la Subdirección Administrativa y Financiera – Tesorería el número de la cuenta bancaria donde deben consignar los rendimientos financieros o reintegrar los recursos no ejecutados.

Para garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, los contratos y/o convenios que suscriba la Agencia Nacional de Tierras deben contener en las obligaciones a cargo del cooperante el de reportar mensualmente la información correspondiente a la ejecución financiera.

• Informe Financiero de legalización

Los supervisores de los contratos y/o convenios radican en la Subdirección Administrativa y Financiera –Contabilidad, a más tardar el día 18 del mes siguiente al de la ejecución de los recursos, mediante memorando, un informe financiero de legalización contable, que contenga como mínimo:

- a. Valor del convenio*
- b. Valor girado por la Agencia Nacional de Tierras*
- c. Valor reintegrado*
- d. Valor de los rendimientos financieros si a ello hubiere lugar*
- e. Valor del diferencial cambiario si a ello hubiere lugar*
- f. Valor contratado*
- g. Valor pagado a contratos*
- h. Saldo por pagar a contratos*
- i. Saldo del convenio*

Dicho informe debe estar acompañado del informe del cooperante, las consignaciones a la DTN por rendimientos financieros y reintegro de recursos no ejecutados.

Los supervisores velan porque los recursos desembolsados por la Agencia Nacional de Tierras, que a 31 de diciembre no estén amparando compromisos y obligaciones y que correspondan a desembolsos de recursos de vigencias anteriores sean reintegrados a la DTN a más tardar el 31 de marzo del año siguiente.

Los supervisores radican en la Subdirección Administrativa y Financiera - Asuntos Tributarios, dentro los primeros 18 días de cada mes, la información requerida para el cumplimiento de la obligación fiscal de reportar la información exógena relativa a la contratación con organismos internacionales”.

Circular 034 del 01 de diciembre del 2021- Cierre Vigencia Fiscal 2021- Inicio Vigencia 2022.

Numeral 4 Informes de ejecución de convenios o contratos del Literal C Reporte Información para Registro Contable

“Corresponde a los supervisores de los contratos y/o convenios verificar de manera detallada que los saldos por legalizar en la contabilidad de la entidad coincidan con los valores pendientes por ejecutar a 31 de diciembre del 2021. Así mismo, los supervisores de los convenios y/o contratos que tengan saldos por legalizar, deben remitir a la Subdirección Administrativa y Financiera los informes de ejecución de conformidad con los Lineamientos establecidos en la circular No. 18 del 21 de octubre del 2019, a más tardar el 11 de enero de 2022”.

La Ley 1474 de 2011, *“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”*, contiene los siguientes mandatos:

“Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual: “Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.”

“Artículo 84. facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

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

PARÁGRAFO 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la ley 734 del 2000 quedará así:

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

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal:

k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

PARÁGRAFO 3o. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo conmine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.

PARÁGRAFO 4o. Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7o de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio”.

La cuenta 1908-Recursos Entregados en Administración registra un saldo por \$63.005.505.000, a 31 de diciembre de 2021, los cuales corresponde a dineros pendientes por legalizar, por concepto de convenios internacionales y de cooperación internacional, que han sido entregados desde los años 2016, 2017, 2019 y 2021.

En la siguiente tabla, se presenta el detalle de la ejecución según los informes técnicos y financieros de supervisión y saldos contables a nivel de terceros de los convenios, al cierre de la vigencia 2021:

Tabla No. 03

Tercero (1)	Convenio (2)	Valor convenio y/o contrato (3)	V/R Desembolsado convenio y/o Contrato (4)	Saldo por Ejecutar 31/12/2020 S/ EF (5)	Ejecución o Legalización 31/12/2021 - CGR S/ Inf Super. (6)	Saldo por ejecutar 31/2021 -CGR S/Inf Súper. (5)-(6) = (7) (4)-(6) = (7)	Saldo S/G Estados Financieros- ANT 31/12/2021 (8)	Diferencia Absoluta (7)-(8) = (9)
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO	361 /2016	25.067.687.395	25.067.687.395	5.672.723.076	5.672.723.076	0	447.956.381	447.956.381
	1278/2019	20.250.000.000	20.250.000.000	16.659.652.616	15.673.075.310	986.577.306	3.713.693.406	2.727.116.100
Organización Internacional para las Migraciones O I M	1410/2021	27.632.914.858	27.632.914.858	0	15.951.334.044	11.681.580.814	15.216.724.196	3.535.143.382
	986/2017	32.000.000.000	32.000.000.000	14.941.295.703	14.832.601.199	108.694.504	1.466.826.232	1.358.131.728
Organización de Estados Iberoamericanos OEI	1326/2021	14.000.000.000	14.000.000.000	0	4.189.229.102	9.810.770.898	9.810.770.898	0
	1552/2020	3.434.736.000	3.434.736.000	0	1.782.546.205	1.652.189.795	2.028.062.766	375.872.971
Corporación Para La Investigación Del Desarrollo Sostenible Y Promoción Social	1424/2021	11.838.500.000	8.256.950.000	0	2.472.022.714	5.784.927.286	5.921.032.028	136.104.742
	1614/2021	2.000.000.000	1.900.000.000	0	0	1.900.000.000	1.405.467.034	494.532.966
Universidad de Pamplona	1498/2020	2.260.789.319	2.260.789.319	0	1.946.557.505	314.231.814	2.260.789.319	1.946.557.505
TOTALES		138.484.627.572	134.803.077.572	37.273.671.395	62.520.089.155	32.238.972.417	42.271.322.260	10.032.349.843

Fuente: Información ANT
 Preparo: Equipo Auditor

Verificada la información contable, se evidenció que el reconocimiento de la legalización de los recursos entregados en administración, en algunos casos, no se efectúa de forma mensual o por operaciones; tal como se muestra en el convenio 986/2017, en donde la ejecución de los meses de noviembre y diciembre del 2021 por \$643.001.986 y \$715.129.742, respectivamente, no se reconoció al cierre de la vigencia 2021, inobservando lo establecido en la política contable, en cuanto a los criterios para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los informes financieros y contables mensuales⁴.

Así mismo, se evidenció que el reconocimiento contable se hace sin los respectivos soportes que dan cuenta de la ejecución contractual, tales como facturas, órdenes de pago, contratos derivados, y demás documentos que permitan validar las cifras de la legalización de los gastos. A manera de ejemplo se cita el convenio 1614/2021,

⁴ 4.7.2. **Criterios para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los informes financieros y contables mensuales.** (...) Adicionalmente, considerando el principio de Devengo, los hechos económicos quedan reconocidos en el mes en el que ocurran. En el caso de las estimaciones, si las variables asociadas a las mismas se modifican producto de nueva información, la entidad registrará el cambio en las estimaciones en forma prospectiva, a partir del mes en el cual se efectúa dicho cambio, siempre que no tenga que incurrir en un costo o esfuerzo desproporcionados.

en el que la ejecución de los periodos de octubre y noviembre, se registraron según comprobantes Nos 48863 de fecha 25/01/2022 y 48883 de fecha 28/01/2022, por \$198.041.298 y \$296.491.668, respectivamente, por valor total de \$494.532.966.

Aunado a lo anterior, se evidenció que, pese a la realización de las conciliaciones, estas no se efectuaron en forma oportuna y no son confiables para el análisis de los saldos registrados contablemente, frente a los soportes de ejecución de los recursos como informes de supervisión financiera y/u otros documentos.

Lo antes descrito, obedece a que no se efectúa un análisis riguroso de los saldos registrados, y a la falta de soportes que den cuenta de la ejecución de recursos.

Lo anterior, conlleva a una imposibilidad material, para establecer la razonabilidad del saldo de la cuenta 1908-Recursos Entregados en Administración, en cuantía de \$42.271.322.260, con afectación en la cuenta 3110-Resultado del Ejercicio.

Por lo antes expuesto se configura hallazgo administrativo. Adicionalmente, teniendo en cuenta que esta situación ha sido observada en auditorias anteriores, sin que las acciones de mejora hayan sido pertinentes, se solicitara la apertura de un Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal PASF.

Respuesta de la Entidad

En resumen, la Agencia manifiesta lo siguiente:

- Menciona la ANT, que en la tabla No. 3. en la columna denominada saldo por ejecutado al cierre de la vigencia 31/12/2020 los valores relacionados no corresponden a los valores presentados en los estados financieros.
- Que la información de la ejecución se reporta por parte de la supervisión, a través de los formatos denominado “*GEFIN- F- 019*” conforme a los clausulados para cada convenio y, que para el caso de la muestra analizada los informes se presentan de mensual, bimensual y bimestral.
- La información relacionada en los formatos GEFIN- F-09 corresponde a la ejecución de los periodos que se está informando, que para el caso de los convenios observados corresponde a agosto, octubre y noviembre quedando pendiente el reporte a la subdirección financiera la ejecución del mes de diciembre en la vigencia 2022.
- Igualmente cita que los valores relacionados de la tabla No. 03 columnas 6 y 7 para los convenios 361 y 1410 no corresponden a la reportada por el área financiera para la vigencia 2021, ni la contenida en los informes de supervisión.

- Para los convenios FAO 1278 y OIM 986 señala en la columna No 5 de la referida tabla el “*Saldo pendiente a ejecutar a 31 de diciembre de 2020*” por valores de \$3.590.347.384 y \$17.058.704.297 respectivamente no corresponden al saldo por ejecutar de su momento, sino al valor ejecutado acumulado.
- La Agencia en su respuesta hace referencia a Ley 1150 del 2017 en su artículo 20 “*de la contratación con organismos internacionales*”, así mismo hace referencia a la Ley 42 de 1993 “*Vigilancia de la gestión del estado (...)*”.
- Para los convenios 1424/2020 y 1614/2021 en su respuesta hace mención de un link de acceso donde se encuentran informes de ejecución con sus soportes
- Finalmente manifiesta la ANT, que “*los reconocimientos de la legalización de los recursos entregados en administración se hacen dentro de la oportunidad establecida en cada uno de los convenios*”, que todo atiende a lo dispuesto en el manual de políticas contables, razón por la cual no es posible afirmar que se presenta inobservancia en la normatividad aplicada.

Análisis de la respuesta y conclusión.

De acuerdo a los argumentos expresados por la ANT, es de aclarar que lo observado por la CGR, en términos generales, indica que no fue posible corroborar la ejecución financiera contractual frente a los soportes, lo que se pretende justificar bajo la limitación de la inmunidad diplomática (en lo que concierne con los organismos internacionales), lo que no se puede justificar respecto de los recursos del Presupuesto General de la Nación, ya que genera imposibilidad para establecer la razonabilidad del saldo de la cuenta Recursos Entregados en Administración.

Adicional a esto, la observación plantea que algunos convenios presentan diferencias absolutas a 31/12/2021 entre los informes de supervisión y lo registrado contablemente, dado que en los informes de supervisión evaluados se muestra una ejecución a corte a diciembre, mientras que los registros contables, en su mayoría, reconocen la ejecución a corte de octubre y noviembre de la vigencia 2021.

Lo anterior muestra que no se hace dentro de la oportunidad establecida en el Manual de Políticas Contables, en lo referente a la legalización de recursos que establece: “*Los aportes en Convenios de Cooperación e Interadministrativos, están sujetos a legalización mensual por parte de los supervisores de los contratos y/o convenios a través de un informe escrito que dé cuenta de la ejecución de los mismos (...)*”. (Subrayado fuera de texto), y en lo relacionado al envío del Informe Financiero de legalización que cita: *Los supervisores de los contratos y/o convenios*

radican en la Subdirección Administrativa y Financiera –Contabilidad, a más tardar el día 18 del mes siguiente al de la ejecución de los recursos.”

Cabe resaltar que para el convenio 361 /2016, se observó que la legalización o amortización de los recursos ejecutados del bimestre de mayo-junio por \$924.268.008, es reconocido mediante comprobantes Nos. 44829 por \$830.924.285 y mediante comprante 44896 por \$93.343.723 de fechas 17 y 18 de diciembre del 2021, respectivamente; así mismo, la ejecución de los bimestres julio–agosto, por \$1.209.425.304, y Septiembre-octubre, por \$906.091.585, contablemente se reconocen de manera conjunta en dos comprobantes Nos 48921 y 48922 de fecha 02/02/2022 por \$1.851.132.971 y \$264.383.917, respectivamente, situación que dificulta efectuar la trazabilidad de las operaciones.

Ahora bien, el formato GEFIN F -19 el cual es aportado en la respuesta se encuentra sin firma del supervisor y presenta fecha de elaboración 28/12/2021, correspondiente a la ejecución del periodo de septiembre–octubre, lo que corrobora que el saldo presentado al cierre de la vigencia 2021 no incluye la ejecución del último bimestre.

Para el caso del contrato 1498/2020 con la Universidad de Pamplona, el plazo de ejecución era hasta el 28/02/2021, sin embargo, en el formato de recibo a satisfacción, de fecha 20 de noviembre del 2021, presenta una ejecución del 100% del tercer desembolso, mientras que el avance ejecución financiera sobre el tercer desembolso 87% situación que no es razonable que contablemente al cierre de la vigencia auditada no se haya reconocido la ejecución de manera oportuna y presente saldo de \$2.260.789.319.

Situación que es corroborada por la ANT, al citar en su respuesta; *“Periodicidad informe de ejecución financiera. Los informes de ejecución financiera han sido pactados con periodicidad mensual, según se evidencia en el clausulado del “CONVENIO UNIVERSIDAD DE PAMPLONA (1498/2020). Se envió memorado con radicado 2022430002606 del 07 de febrero del 2022, con el respectivo formato GEFIN-F-019, en el que se indica que la ejecución del mismo corresponde al 100%, el cual el cual fue devuelto el 15 de marzo del presente, con observaciones por parte de la SAF. Por lo tanto, al cierre de la vigencia 2021 no se reportó información a la Subdirección Administrativa y Financiera” (sic).*

Lo antes citado, demuestra debilidades al interior de la Agencia, en cuanto a que las áreas involucradas de los procesos no informan de manera oportuna sobre la ejecución de dichos recursos, por ende, no garantizan la calidad, confiabilidad de los saldos al cierre de cada periodo contable, lo que afecta los procesos financieros de la Agencia.

En relación a los convenios Nos 1332 y 1837, acepta los argumentos de la ANT y se retiran de la observación.

Referente al convenio 1614 del 2021, en la respuesta la ANT cita memorandos en los cuales se justifica la amortización del gasto de este convenio, no se encontraron los soportes, siendo así imposible corroborar la ejecución reconocida contablemente con los informes de supervisión.

Respecto a los valores de la columna 5 de la tabla No. 3, es de aclarar que corresponde al saldo por ejecutar a 31/12/2020, para el caso de los convenios de vigencias anteriores, los valores de los convenios 1278/19 y 986/17 la CGR acepta parcialmente lo citado en la respuesta y se ajustan.

Así mismo, los valores relacionados en las columnas 6 y 7 de la tabla citada, se aclara que los valores reflejados corresponden a los calculados por la CGR, para el caso de los valores relacionados en la columna 6 corresponde a la información tomada por el ente de control de los informes de supervisión y no el valor reportado por la ANT en la columna 7 (ejecutado 2021) del anexo denominado: “*Relación convenio en administración*” suministrada en respuesta al numeral 7 con radicado No. 20226000098491 del 09/02/2022, según solicitud de información radicada CGR No. 2022EE001485 del 02/02/2022.

Por lo antes expuesto, la ANT no desvirtúa lo observado por la CGR, por tanto, se configura como hallazgo administrativo, con los respectivos ajustes según respuesta; adicionalmente, teniendo en cuenta que esta situación ha sido observada en auditorias anteriores, sin que las acciones de mejora hayan sido pertinentes, se solicitará la apertura de un Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal PASF.

Hallazgo No. 3. Cuentas por Pagar a 31/12/2021 (Administrativo - A)

El marco conceptual para la preparación y presentación de la información financiera de las entidades de gobierno de la Contaduría General de la Nación, determina:

4. Características cualitativas de la información financiera.

4.1 Características fundamentales

“4.1.1 Relevancia numeral 15. establece: La información financiera de propósito general es relevante si es capaz de influir en las decisiones que han de tomar sus usuarios y esto es así cuando la información es material y tiene valor predictivo, valor confirmatorio o ambos.

4.1.2. Representación fiel numeral 18. Para ser útil, la información financiera debe representar fielmente los hechos económicos. La representación fiel se alcanza cuando la descripción del fenómeno es completa, neutral, y libre de error significativo.

4.2 Características de mejora

4.2.1 Verificabilidad numeral 26. La verificabilidad le ayuda a asegurar a los usuarios que la información financiera de propósito general representa fielmente los hechos económicos que pretende representar. Verificabilidad significa que diferentes observadores independientes y debidamente informados podrían alcanzar un acuerdo, aunque no necesariamente completo, sobre la fidelidad de la representación de una descripción particular. Para ser verificable, la información cuantificada puede ser una estimación única o también un rango de posibles valores y probabilidades relacionadas.

4.2.3. Comprensibilidad numeral 30. La comprensibilidad significa que la información está clasificada, caracterizada y presentada de forma clara y concisa.”

5. Principios de contabilidad pública

Numeral 39 Devengo: los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando el hecho económico incide en los resultados del periodo.

Numeral 42 Uniformidad: los criterios de reconocimiento, medición y presentación de los hechos económicos se mantienen en el tiempo y se aplican a los elementos de los estados financieros que tienen las mismas características, en tanto no cambien los supuestos que motivaron su elección, excepto que un cambio en tales criterios se justifique por la mejora de la relevancia o la representación fiel de los hechos económicos.

Numeral 44 Periodo contable corresponde al periodo sobre el cual la entidad informa acerca de su situación financiera, rendimiento financiero y flujos de efectivo, efectuando las operaciones contables de ajustes y cierre. El periodo contable es el lapso transcurrido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre”.

Manual de Políticas Contables ANT GEFIN-I-001 Versión 5 de la fecha 31/12/2020.

“4.4. Controles Administrativos

(...)

4.4.2. Verificar la entrega oportuna de información

Los responsables directos del procesamiento de la información contable en la Entidad deben verificar la entrega oportuna de información contable por parte de las dependencias ejecutoras, con el objeto de controlar la inclusión de la totalidad de las transacciones, hechos y operaciones.

El funcionario responsable del registro contable, revisa, analiza y verifica la información remitida, en caso de encontrar deficiencias o inconsistencias informa por escrito (memorando, oficio y/o correo electrónico), a las áreas responsables de la información o la Entidad externa remitente para que se efectúen las correcciones, modificaciones y/o ajustes. (Subrayado fuera de texto)

4.5.9. Conciliación constitución de Cuentas por Pagar presupuestales

A cierre de vigencia para la constitución de las “Cuentas por Pagar”, la Subdirección Administrativa y Financiera - Contabilidad y Tesorería, realizan la conciliación del informe de cuentas por pagar generado del aplicativo SIIF por la Tesorería y los saldos registrados en la contabilidad.

Las partidas conciliatorias quedan debidamente identificadas y justificadas y la conciliación de “cuentas por pagar” hace parte integral de las notas a los estados financieros a 31 de diciembre.

5.2. Pasivos

5.2.1. Cuentas por pagar

(...)

Los bienes y servicios que hayan sido recibidos durante la vigencia y que no alcancen a quedar pagados dentro de los plazos previstos en la circular de cierre contable y financiero que emita anualmente el Director de la entidad, son constituidos como cuentas por pagar. En todo caso, las cuentas que se constituyan presupuestalmente como cuentas por pagar, se radican en la Subdirección Administrativa y Financiera –Contabilidad para su respectivo reconocimiento en los estados financieros de la entidad” (subrayado fuera de texto).

Del análisis de la cuenta 2401-Adquisición de Bienes y Servicios Nacionales que, a 31/12/2021, presenta un saldo de \$21.548.309.678, se evidenció que para los registros que se detallan en la tabla No. 4, el reconocimiento de las obligaciones no cumplían con los requisitos establecidos en el Manual de Políticas Contables, situación que genera una incorrección material al sobrestimar la cuenta por pagar

en cuantía de \$15.848.662.821, subestimando a su vez la cuenta 3110-Resultado del Ejercicio, en la misma cuantía.

Tabla No. 4

BENEFICIARIO	NOMBRE PREDIO	FMI	VALOR	CERTIFICADO DE REGISTRO ORIP	ACTA DE RECIBO Y ENTREGA MATERIAL DEL PREDIO
ADONIAS TROCHEZ GUEGUE	EL PORVENIR	132- 68779	181.708.920	18/01/2022	31/01/2022
JUANITA MUÑOZ ESPINOSA	LA ARENOSA ATRAPASUEÑOS	180- 26812	524.465.066	24/01/2022	04/02/2022
ANA PAOLA VELEZ ESPINOSA	LA ARENOSA ATRAPASUEÑOS	180 -26812	524.465.067	24/01/2022	04/02/2022
LAURA MARIA VELEZ ESPINOSA	LA ARENOSA ATRAPASUEÑOS	180- 26812	524.465.067	24/01/2022	04/02/2022
LUIS JESUS MELENJE	EL CONSUELO	120- 28172	606.697.500	26/01/2022	01/02/2022
EDGAR ISAAC ROMERO LUQUE	LA PALMITAS	475- 17554	889.614.668	No se evidenció el ORIP a 31/12/2021	No se evidencio Acta a 31/12/2021
LUIS HERNANDO TOVAR ARIAS	LA PALMITAS	475- 17496	245.085.074	No se evidenció el ORIP a 31/12/2021	27/01/2022
JORGE AURELIO TOVAR ARIAS			245.085.074		
LIBARDO MURILLO RONDON	LA PALMITAS	475- 18685	1.355.054.990	No se evidenció el ORIP a 31/12/2021	27/01/2022
DIEGO GERARDO PAREDES PIZARRO	MANANTIALES	120- 14449	1.068.559.400	17/01/2022	01/02/2022
MARIA DEL MAR GONZALEZ VALENCIA	SANTA TERESA DE JARAMA	120- 12486	7.666.799.985	No se evidenció el ORIP a 31/12/2021	No se evidencio Acta a 31/12/2021
ADRIANA PATARROYO CASTAÑEDA	EL DIAMANTE	200-260067	1.008.331.005	02/02/2022	21/01/2022
ADRIANA MARIA GOMEZ GIRALDO		200-260067	1.008.331.005		
TOTALES			15.848.662.821		

Fuente: Información ANT
 Preparo: Equipo Auditor

Lo anterior, se debe a la inobservancia a lo establecido en el Manual de Políticas Contables e Instructivo de Cierre Financiero, al constituir presupuestalmente cuentas por pagar inducidas, sin cumplir con los criterios establecidos para estas (Decreto 2159/2021), afectando directamente el saldo de los estados financieros al cierre de la vigencia auditada.

Respuesta de la Entidad.

En resumen, la respuesta de la entidad hace referencia a las diferentes circunstancias externas presentadas para cada una de las cuentas observadas y, teniendo en cuenta que se tratan del procedimiento de adquisición de predios entre otras señalan: “(...), pese a los diversos esfuerzos técnicos que son propios de la entidad, el cierre del proceso obedece a situaciones ajenas a la entidad, que terminan afectando el proceso de adquisición”.

Análisis de la respuesta y conclusión.

De acuerdo con el análisis realizado por la CGR, a la respuesta entregada por la entidad se concluye que esta no desvirtúa lo observado, en tanto que el reconocimiento de las cuentas por pagar, no se dio cumplimiento a los criterios establecidos en el Manual de Políticas Contables, hecho sobre el cual se basa la observación y en consecuencia afecto el saldo de la cuenta 2401-Adquisición de Bienes y Servicios Nacionales en el valor observado, situación aceptada en la respuesta al afirmar que: *“pese a los diversos esfuerzos técnicos que son propios de la entidad, el cierre del proceso obedece a situaciones ajenas a la entidad, que terminan afectando el proceso de adquisición”*

Por lo antes expuesto se configura como hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 4 - Cartera de Difícil Recaudo (Administrativo - A)

El marco conceptual para la preparación y presentación de la información financiera de las entidades de gobierno de la Contaduría General de la Nación, determina:
(...)

4. Características cualitativas de la información financiera.

4.1 Características fundamentales

4.1.1 Relevancia numeral 15. establece: “La información financiera de propósito general es relevante si es capaz de influir en las decisiones que han de tomar sus usuarios y esto es así cuando la información es material y tiene valor predictivo, valor confirmatorio o ambos.

4.1.2. Representación fiel numeral 18. Para ser útil, la información financiera debe representar fielmente los hechos económicos. La representación fiel se alcanza cuando la descripción del fenómeno es completa, neutral, y libre de error significativo.

5. Principios de contabilidad pública

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

Uniformidad: los criterios de reconocimiento, medición y presentación de los hechos económicos se mantienen en el tiempo y se aplican a los elementos de los estados

financieros que tienen las mismas características, en tanto no cambien los supuestos que motivaron su elección, excepto que un cambio en tales criterios se justifique por la mejora de la relevancia o la representación fiel de los hechos económicos.

Periodo contable corresponde al periodo sobre el cual la entidad informa acerca de su situación financiera, rendimiento financiero y flujos de efectivo, efectuando las operaciones contables de ajustes y cierre. El periodo contable es el lapso transcurrido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre.

6. DEFINICIÓN, RECONOCIMIENTO Y MEDICIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE CONSTITUYEN LOS ESTADOS FINANCIEROS

6.1 Definición de los Estados Financieros

(...)

6.1.1. Activos

“Los activos son recursos controlados por la entidad que resultan de un evento pasado y de los cuales se espera obtener potencial de servicio o generar beneficios económicos futuros. Un recurso controlado es un elemento que otorga, entre otros, un derecho a: a) usar un bien para prestar servicios, b) ceder el uso para que un tercero preste un servicio, c) convertir el recurso en efectivo a través de su disposición, d) beneficiarse de la revalorización de los recursos, o e) recibir una corriente de flujos de efectivo.

El control implica la capacidad de la entidad para usar un recurso o definir el uso que un tercero debe darle, a fin de obtener potencial de servicio o generar beneficios económicos futuros. Al evaluar si existe o no control sobre un recurso, la entidad debe tener en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos: la titularidad legal, los riesgos garantizar que el recurso se use para los fines previstos y la existencia de un derecho exigible sobre el potencial de servicio o sobre la capacidad de generar beneficios económicos derivados del recurso.

En algunas circunstancias, el control del activo es concomitante con la titularidad jurídica del recurso; no obstante, esta última no es esencial a efecto de determinar la existencia del activo y el control sobre este. La titularidad jurídica sobre el activo no necesariamente es suficiente para que se cumplan las condiciones de control. Por ejemplo, una entidad puede ser la dueña jurídica del activo, pero si los riesgos y beneficios asociados al activo se han transferido sustancialmente, dicha entidad no puede reconocer el activo así conserve la titularidad jurídica del mismo. Adicionalmente, el control sobre un recurso puede surgir de eventos como la

capacidad general de una entidad para establecer un derecho, el ejercicio del poder a través de una ley que le otorga un derecho a una entidad o el suceso que da lugar al derecho a recibir recursos procedentes de un tercero.

(...)

6.2.1. Reconocimiento de activos

Numeral 79 Se reconocen como activos, los recursos controlados por la entidad, que resulten de un evento pasado y de los cuales se espere obtener un potencial de servicio o generar beneficios económicos futuros, siempre que el valor del recurso pueda medirse fiablemente”.

Manual de Políticas Contables ANT GEFIN-I-001 Versión 5 de la fecha 31/12/2020.

“4.4. Controles Administrativos

4.4.1. Comunicación a los procesos de gestión y entes externos para el suministro oportuno de información

Las áreas de gestión deben remitir a la Subdirección Administrativa y Financiera la información contable necesaria para la elaboración y presentación de los estados contables.

(...)

Las dependencias ejecutoras a cargo de información contable, financiera y/o presupuestal, deben reportar todas las transacciones, hechos y operaciones expresadas en términos cualitativos y cuantitativos, atendiendo la normatividad vigente.

4.4.2. Verificar la entrega oportuna de información

Los responsables directos del procesamiento de la información contable en la Entidad deben verificar la entrega oportuna de información contable por parte de las dependencias ejecutoras, con el objeto de controlar la inclusión de la totalidad de las transacciones, hechos y operaciones.

El funcionario responsable del registro contable, revisa, analiza y verifica la información remitida, en caso de encontrar deficiencias o inconsistencias informa por escrito (memorando, oficio y/o correo electrónico), a las áreas responsables de la información o la Entidad externa remitente para que se efectúen las correcciones, modificaciones y/o ajustes.

4.4.3. Seguimiento de Estados Financieros

El contador o responsable del área contable, controla y verifica el cumplimiento de las actividades de cierre mensual con lo cual garantiza que se han adelantado acciones mínimas tendientes a lograr la razonabilidad y objetividad de la información contenida en los estados contables". (Subrayado fuera de texto)

A 31 de diciembre del 2021, la Agencia reconoció en la cuenta 1385 -Cuentas por Cobrar de Difícil Recaudo, la suma de \$2.169.463.822, que de conformidad con la Nota a los estados contables No 7.22 -Cuentas por Cobrar de Difícil Recaudo, corresponde a obligaciones por concepto de arrendamientos de los predios, e intereses de cuyos contratos de arrendamiento: *"presentan mora mayor a 90 días y cuyos contratos de arrendamiento finalizaron o eran inexistentes por no existir un título ejecutivo"*.

La CGR observa que dicha cartera no cumple con las condiciones o características que la norma contable establece para el reconocimiento de derechos a favor de la entidad, al reconocerlos como parte del activo, ya que estos son derechos inexistentes, no verificables y sin el debido soporte contable, sujetos a resultados de acciones futuras (procesos en etapa judicial) y saneamientos de sus saldos.

En consecuencia, los estados financieros a 31/12/2021 no presentan la realidad económica de la cartera y generan imposibilidad no material para determinar el saldo real de la cuenta Cuentas por Cobrar de Difícil Recaudo por \$2.169.463.822.

Lo anterior se genera por la ausencia de políticas contables, para el manejo de la cartera y reconocimiento de intereses y deuda de difícil cobro, aunado a lo anterior, a la falta de procedimientos consistentes de saneamiento contable.

Hallazgo administrativo (A)

Respuesta de la Entidad.

La ANT en su respuesta según comunicado No. 20226000475141 de fecha 26 de abril del 2022 manifiesta lo siguiente.

En resumen la respuesta de la Entidad para esta observación, manifiesta que *"la Subdirección Administrativa y Financiera realizó la reclasificación de la cartera con edad mayor a 90 días correspondiente a 22 predios, de la cuenta contable 138439 Arrendamiento Operativo por valor de \$2.578.971.699,92 y de la cuenta contable 131103 Intereses \$2.006.536.619,33 a la cuenta contable 138590 Cuentas por Cobrar de Difícil Recaudo por valor de \$4.585.508.319,25, con el fin de llevar el control de los saldos de la cartera por contratos finalizados e iniciar el proceso de saneamiento contable que consiste en reversar las causaciones realizadas por*

concepto de arrendamiento e intereses de las vigencias posteriores a las cifras de la entrega de la cartera del extinto INCODER”.

Resalta la respuesta que “los saldos reclasificados corresponden a una cartera heredada del extinto INCODER y que, por lo tanto, si son derechos existentes para la Agencia pero que por su naturaleza jurídica no es posible realizar el recaudo o cobro coactivo”.

Finalmente, manifiesta la ANT que “en aras de mejorar los procesos, durante la vigencia 2022 dará inicio a la ampliación de la política contable correspondiente a las cuentas por cobrar, direccionada a las cuentas de difícil recaudo, teniendo en cuenta la antigüedad de la cartera de la entidad”

Análisis de la respuesta y conclusión.

Analizada la respuesta de la Entidad, se tiene que los argumentos no desvirtúan lo observado por la CGR, en razón a que la misma entidad en su escrito manifiesta: *“que por su naturaleza jurídica no es posible realizar el recaudo o cobro coactivo de los mismos”,* con lo cual se ratifica que no cumple con las condiciones para ser reconocidos como un activo.

Así mismo, citan que: *“durante la vigencia 2022 dará inicio a la ampliación de la política contable correspondiente a las cuentas por cobrar direccionada a las cuentas de difícil recaudo, teniendo en cuenta la antigüedad de la cartera de la entidad”.*

Es importante señalar que la situación observada es recurrente, toda vez que se viene presentando desde vigencias anteriores, evidenciando ineffectividad en las acciones propuestas en el plan de mejoramiento.

Por lo tanto, se confirma el hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 5. Revelación de los Hechos Económicos (Administrativo - A)

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

Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera de las Entidades de Gobierno.

4. Características cualitativas de la información financiera.

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

4.1 Características fundamentales

Las características fundamentales son aquellas que la información financiera debe cumplir necesariamente para que sea útil a sus usuarios, estas son Relevancia y Representación fiel.

4.1.1 Relevancia establece: La información financiera es relevante si es capaz de influir en las decisiones que han de tomar sus usuarios. La información financiera es capaz de influir en las decisiones de los usuarios si es material y si tiene valor predictivo, valor confirmatorio o ambos

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

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

NORMAS PARA EL RECONOCIMIENTO, MEDICIÓN, REVELACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LOS HECHOS ECONÓMICOS DEL MARCO NORMATIVO PARA ENTIDADES DE GOBIERNO- Actualizadas según la Resolución 218 de 2020- CGN

CAPÍTULO VI. NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ESTADOS FINANCIEROS Y REVELACIONES

1. PRESENTACIÓN DE ESTADOS FINANCIEROS

“(…)

1.3.6. Notas a los estados financieros

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

1.3.6.1. *Estructura* Las notas a los estados financieros incluirán lo siguiente: a) información acerca de las bases para la preparación de los estados financieros y de las políticas contables específicas utilizadas; b) información requerida por las normas que no se haya incluido en otro lugar de los estados financieros; c) información comparativa respecto del periodo anterior para todos los importes incluidos en los estados financieros, cuando sea relevante para entender los estados financieros del periodo corriente; y d) información adicional que sea relevante para entender los estados financieros y que no se haya presentado en estos. La entidad presentará las notas de forma sistemática, para tal efecto, referenciará cada partida incluida en los estados financieros con cualquier información relacionada en las notas.

1.3.6.2. *Revelaciones (...)* c) Las bases de medición utilizadas para la elaboración de los estados financieros y las otras políticas contables utilizadas que sean relevantes para la comprensión de los estados financieros, en el resumen de políticas contables significativas. d) Los juicios, diferentes de aquellos que involucren estimaciones, que la administración haya realizado en el proceso de aplicación de las políticas contables de la entidad y que tengan un efecto significativo sobre los importes reconocidos en los estados financieros, en el resumen de las políticas contables significativas o en otras notas. e) Los supuestos realizados acerca del futuro y otras causas de incertidumbre en las estimaciones realizadas al final del periodo contable, que tengan un riesgo significativo de ocasionar ajustes importantes en el valor en libros de los activos o pasivos dentro del periodo contable siguiente. Con respecto a esos activos y pasivos, las notas incluirán detalles de su naturaleza y su valor en libros al final del periodo contable. El valor en libros corresponde al valor bruto del activo o pasivo menos las deducciones o compensaciones aplicables, tales como: depreciación, amortización, deterioro o agotamiento acumulados. f) Las limitaciones y deficiencias generales de tipo operativo o administrativo que tienen impacto en el desarrollo normal del proceso contable o en la consistencia y razonabilidad de las cifras. g) La información que permita a los usuarios de sus estados financieros evaluar los objetivos, las políticas y los procesos que aplica para gestionar el capital”.

Resolución 193 del 5 de mayo de 2016 de la CGN - Anexo - Procedimiento para la Evaluación del Control Interno Contable –

Numeral 2.2 Etapas del proceso contable. “2.2.3 Revelación - Es la etapa en la que la entidad sintetiza y representa la situación financiera, los resultados de la actividad y la capacidad de prestación de servicios o generación de flujos de recursos, en estados financieros. Incluye los estados financieros y las notas a los estados financieros

2.2.3.2 Presentación de notas a los estados financieros. Subetapa en la que se integra información cuantitativa y cualitativa que explica los hechos económicos presentados en la estructura de los estados financieros, con el fin de proporcionar información relevante para un mejor entendimiento e interpretación de la posición financiera y el desempeño de la entidad.

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

En el desarrollo de la auditoria de la ANT se evaluaron los estados financieros y las Notas que hacen parte Integral de estos, evidenciando lo siguiente:

- **NOTA 7.21 OTRAS CUENTAS POR COBRAR**

En la descripción a las notas a los estados financieros en lo referente a: “*Otros Intereses de mora*” y “*Arrendamiento operativo*” por \$ 26.451.737 y \$40.824.032 respectivamente, la CGR observa que no se hace alusión del contrato de arrendamiento operativo No. 002-2018, del predio denominado “*Terreno baldío sin nombre conocido*”, ubicado en la isla denominada “Isla Grande” en el Archipiélago Nuestra Señora del Rosario, zona insular de la Ciudad de Cartagena de Indias del departamento de Bolívar, el cual se encuentra en acuerdo de pago.

- **“NOTA 16. OTROS DERECHOS Y GARANTÍAS”**

Respecto de los saldos de los Recursos Entregados en Administración, en la nota citada no se describe la situación real relacionada con el convenio 653 del 2017, en el sentido que dicho saldo no corresponde a una ejecución pendiente de los recursos desembolsados por la Agencia, sino a recursos no ejecutados, los cuales no se han devuelto a la DTN, situación que no es concordante con la realidad de la Nota observada.

Lo antes expuesto, se debe a debilidades de control y seguimiento en la elaboración de las notas y deficiencias en la determinación de las políticas contables adoptadas por la Agencia, lo que conlleva a que no se cumpla con el propósito de ser explicativas para los diferentes usuarios.

Hallazgo administrativo (A)

Respuesta de la Entidad.

En resumen, la ANT da respuesta a esta observación indicando por cada nota observada lo siguiente:

“NOTA 7.21 OTRAS CUENTAS POR COBRAR”

Indican en que en esta nota se encuentran revelados los saldos a nivel de terceros a 31 de diciembre del 2021 correspondientes a los intereses y cánones de arrendamiento de las Islas del Rosario y San Bernardo.

Igualmente, precisan que el valor del canon e intereses del contrato 02/2018, no representa un monto relevante para ser explicado de manera detallada y hacen referencia al Manual de Políticas Contables en su Numeral 4.7.5 Conjunto Completo de Estados Financieros “(...) *En las notas se revelan todos los hechos económicos y situaciones previstas en el Marco Conceptual de Contabilidad Pública y circunstancias que para la Agencia Nacional de Tierras son de alta relevancia (...)*” (Subrayado fuera de texto)

“NOTA 16. OTROS DERECHOS Y GARANTÍAS”

Menciona la ANT, que la Dirección Administrativa y Financiera-SAF “no contaba con la información pertinente que revelara el detalle del estado del convenio en mención, la cual corresponde a actuaciones propias de los productores de la información y que forman parte de las facultades y deberes de los mismos como se indica en el numeral 4.10. del Manual de Políticas Contables de la entidad que dispone que: “(...) **Responsabilidad de los procesos de gestión frente al proceso contable** Los directores, subdirectores, jefes de oficina y supervisores de convenios y/o contratos y en general todos los servidores de la Agencia Nacional de Tierras son los responsables y garantes de la calidad, confiabilidad y oportunidad de la información contable que se genere en cada una de sus áreas (...)”(Subrayado fuera de texto)

Así mismo, puntualiza que la Subdirección Administrativa y Financiera-SAF realiza seguimientos mensuales a la ejecución financiera de los convenios con el fin de obtener información veraz y oportuna para la preparación de los estados financieros.

“NOTA 21. CUENTAS POR PAGAR”

Frente a esta esta nota, la ANT menciona que en la vigencia 2021 no hubo adjudicación de subsidios y que es importante indicar que en la revelación de la nota 21.8, se muestra el saldo por pagar de los subsidios pendientes por materializar.

Análisis de la respuesta y conclusiones.

Una vez analizada la respuesta de la Agencia, se tiene que para el caso de lo revelado en las Notas 7.21-Otras Cuentas por Cobrar y Nota 16.- Otros Derechos y Garantías, los argumentos no desvirtúan lo observado por la CGR; para el caso del valor de los intereses del contrato 02/2018 (acuerdo de pago), representa el 86% del total de valor de la subcuenta 138435-Otros Intereses de Mora y el valor del canon de arrendamiento representa el 11% del total de la sub cuenta 138439-Arrendamiento Operativo. En este orden de ideas, los montos aquí explicados si representan un valor relevante respecto de la cuenta contable a la que pertenecen.

Respecto de la Nota 16.-Otros Derechos y Garantías, no se aceptan los argumentos, toda vez que la misma respuesta muestra que en la Agencia: *“no contaban con la información pertinente que revelara el detalle del estado del convenio en mención”*, y que es responsabilidad de los productores de la información.

En cuanto a la Nota 21.-Cuentas por pagar, se aceptan los argumentos y por lo tanto se retira de lo observado por la CGR.

Por lo antes expuesto, se ratifica la observación y se configura como hallazgo Administrativo con los ajustes citados.

Hallazgo No. 06. Convenio 653/2017 (Administrativo con presunto alcance Disciplinario A – D1)

Ley 1474 de 2011: *“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”*, contiene los siguientes mandatos:

“(…) Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual: “Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.”

“ARTÍCULO 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del

cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

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

PARÁGRAFO 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la ley 734 del 2000 quedará así:

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

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal:

K) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

PARÁGRAFO 3o. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor. (Subrayado fuera de texto).

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos

públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.

PARÁGRAFO 4o. Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7o de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio.

Decreto 1853 de 2015 Por el cual se adiciona el Título 5 a la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo relacionado con la liquidación y traslado de los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación.

Artículo 2.3.5.7 “los administradores de recursos que no realicen el traslado de los rendimientos financieros de acuerdo con la metodología y periodicidad prevista en el presente título, se sujetarán a las sanciones de ley a las que haya lugar por el retardo o incumplimiento de tal obligación”.

Ley 2063 de 2020, Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2021

Artículo 24. “Los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación deben reintegrar dentro del primer trimestre de 2021 a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público los recursos de la Nación, y a sus tesorerías cuando correspondan a recursos propios, que no estén amparando compromisos u obligaciones, y que correspondan a apropiaciones presupuestales de vigencias fiscales anteriores, incluidos sus rendimientos financieros , diferencial cambiario, y demás réditos originados en aquellos, con el soporte correspondiente.

La presente disposición también se aplica a los recursos de convenios celebrados con organismos internacionales, incluyendo los de contrapartida.

Así mismo, los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, de conformidad con el artículo 36 de la Ley 1955 de 2019, deberán reintegrar a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional dentro del primer mes de 2021 los recursos del Presupuesto General de la Nación que hayan sido girados a entidades financieras y que no hayan sido pagados a los beneficiarios finales. Estos recursos se constituirán como acreedores varios sujetos a devolución y serán puestos a disposición de la Entidad Financiera cuando se haga exigible su pago a beneficiarios finales sin que esto implique operación presupuestal alguna, entendiéndose que se trata de una operación de manejo eficiente de Tesorería.”

Decreto 403 del 2020, por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal:

“(...) Efecto disuasivo: En virtud de este principio, la vigilancia y el control fiscal deben propender a que sus resultados generen conciencia en los sujetos a partir de las consecuencias negativas que les puede acarrear su comportamiento apartado de las normas de conducta que regulan su actividad fiscal.

(...) k) Inoponibilidad en el acceso a la información. En virtud de este principio, los órganos de control fiscal podrán requerir, conocer y examinar, de manera gratuita, todos los datos e información sobre la gestión fiscal de entidades públicas o privadas, exclusivamente para el ejercicio de sus funciones sin que le sea oponible reserva alguna.”

Manual de Supervisión e Interventoría de Contratos y Convenios- ADQBS-I-002 Versión 2 del 31/12/2020.

“(...) 4.5. Funciones relacionadas con la gestión financiera y contable del contrato

“Informar al contratista sobre su obligación de reintegrar a la Dirección del Tesoro Nacional los rendimientos financieros que se hubieren causado durante la ejecución del contrato; así como los dineros públicos entregados y no ejecutados, con sujeción a las disposiciones legales vigentes y si hay lugar a ello de acuerdo con la naturaleza del contrato y las estipulaciones pactadas en el mismo”. (Subrayado fuera de texto)

Convenio 653/2017. Obligaciones del Contratista numeral 17 literal B Compromiso de IDEA – Clausula Segunda- compromisos de las partes “los rendimientos que se generen por los recursos destinados a la ejecución del presente convenio serán reintegrados a la Dirección General Crédito Público a la cuenta del Tesoro Nacional dentro de los 5 días de cada mes hasta la terminación del convenio. El IDEA informará mensualmente los rendimientos generados”. (Subrayado fuera de texto)

Verificada la información relacionada con la legalización de los de recursos entregados en administración, mediante el convenio interadministrativo que se relaciona en la tabla, se observó lo siguiente:

Tabla No. 05

Tercero	Objeto	Convenio	Valor del Convenio	Valor ejecutado a 31/12/2020	Valor pendiente de reintegro DTN	Rendimientos Financieros a 31/03/2022.
IDEA /VALOR + S.A.S	Aunar esfuerzos institucionales para que la ANT, Valor + IDEA implementen la metodología integral piloto del programa Castrato Multipropósito para los fines del ordenamiento social de	653-15/06/2017 fecha de terminación 31/12/2020	12.000.000.000	6.027.350.74 0	5.972.649.26 0	17.787.424

	la propiedad en los municipios de Ituango, Valdivia, Tarazá y Cáceres del Departamento de Antioquia.				
TOTALES		12.000.000.000	6.027.350.740	5.972.649.260	17.787.424

Fuente: Información ANT
Preparo: Equipo Auditor

- De acuerdo con el Informe Final de Supervisión para la Terminación Anticipada y/o Liquidación de Contratos – Convenios, de fecha 19/05/2021, la ANT a 31 de diciembre del 2017, desembolsó la suma de \$12.000.000.000, de los cuales se ejecutaron \$6.027.350.740, quedando un saldo pendiente por ejecutar de \$5.972.649.260, equivalente al 49,79% del total de los recursos entregados.

A la fecha de la presente auditoria, se evidenció que los recursos no ejecutados no se han reintegrado a la Dirección del Tesoro Nacional – DTN, lo cual fue ratificado mediante respuesta de fecha 30/03/2022, al requerimiento AG8-1-AF-ANT-005 de la CGR.

- De otro lado, los rendimientos financieros generados de dichos recursos desde el 01/01/2021 al 31/03/2022 que ascienden a \$17.787.424, tampoco han sido reintegrados a la DTN.

Esta situación se presenta por ausencia de gestión, supervisión contractual y seguimiento al cumplimiento de las obligaciones legales y convencionales, lo que conlleva a que dichos recursos, al no ser trasladados oportunamente al Tesoro Nacional, no se puedan disponer para atender las necesidades del Estado.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria (A-D).

Respuesta de la entidad.

Mediante oficio No. 20226000427181 de fecha 19/04/2022, la ANT da respuesta a lo observado por la CGR, la cual se resume así:

- Con base en el informe final de supervisión del 19 de mayo de 2021, se ratifica el valor de los recursos no ejecutados asciende a \$5.972.649.260.
- Que los valores no ejecutados se encuentran en poder y bajo la administración de IDEA en calidad de administrador del recurso y que los mismos se encuentran pendientes de reintegro a la Dirección del Tesoro Nacional – DTN, una vez se termine la etapa de liquidación del convenio,

para lo cual se encuentran adelantando las actividades correspondientes dentro de los términos de Ley.

- La ANT indica que conforme a la cláusula tercera del Otrosí Modificatorio No.1 del convenio 653 del 2017, se estableció como compromiso de IDEA de reconocer los rendimientos equivalentes al 10% del *DTF EA*.
- Con memorando No. 20222000403751 de fecha 13 de abril de 2022, requirió al Instituto de Desarrollo de Antioquia - IDEA el reintegro de los recursos no ejecutados y de los rendimientos financieros acumulados a 31/03/2022.
- Finalmente, controvierte las connotaciones Fiscal, Penal y Disciplinaria citadas en lo observado por la CGR.

Análisis de la respuesta y conclusión.

De acuerdo con el análisis a la respuesta, la CGR acepta los argumentos para desvirtuar el alcance fiscal, teniendo en cuenta que los recursos se encuentran en poder y bajo la administración de IDEA, quien por escrito reconoce la custodia sobre aquellos, lo que nos permite descartar un menoscabo, disminución o pérdida de dichos recursos.

De otro lado, frente al argumento de encontrarse en oportunidad para dar trámite a la etapa liquidatoria del convenio No. 653 de 2017 en los términos del artículo 11 de la ley 1150 de 2007, es importante poner de presente lo dicho por la Sala de Consulta del Consejo de Estado, referente a que la finalización del contrato es un presupuesto para proceder a las diferentes etapas de la liquidación del mismo⁵.

Bajo ese entendido, habiéndose establecido que el plazo de vigencia del convenio No. 653 de 2017 se sujeta al del convenio marco No. 341 de 2016, es decir, ambos se dan por terminados el 31 de diciembre de 2020, es a partir de dicha fecha que inicia el cómputo para llevar a cabo la liquidación de mutuo acuerdo, bilateral o judicial de aquellos.

Así las cosas, si consideramos que la cláusula decima novena del convenio No. 653 de 2017, establece su liquidación de común acuerdo dentro de los 6 meses siguientes a la finalización del plazo de ejecución y, guarda silencio frente al término de liquidación bilateral, debe entenderse como una salida jurídica procedente el que la entidad acuda a la jurisdicción contenciosa, dentro de los dos años siguientes al vencimiento del plazo para liquidar por mutuo acuerdo, como en efecto demostró que lo hizo la Agencia Nacional de Tierras.

⁵ *Concepto Sala de Consulta C.E. 1453 de 2003 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil.*

No obstante lo expuesto, cabe resaltar que la solicitud de restitución de los recursos no ejecutados y los rendimientos financieros de darse el caso, no deben estar inexorablemente atados a la firmeza del acto de liquidación contractual, toda vez que su Manual de Supervisión establece dentro de las funciones del supervisor, el informar al contratista sobre su obligación de reintegrar los dineros públicos entregados y no ejecutados⁶, así como la devolución de los rendimientos financieros generados de acuerdo a lo pactado en las cláusulas contractuales y lo dispuesto en el artículo 2.3.5.7. del Decreto 1853 de 2015⁷.

Es este sentido, el supervisor estaba en la obligación de requerir del contratista IDEA el reintegro de los saldos de recursos no ejecutados, máxime cuando desde mediados de 2020, el contratista VALOR + S.A.S., solicitó la terminación de mutuo acuerdo, argumentando la imposibilidad de continuar con el cumplimiento de una de las principales obligaciones del mismo.

Así las cosas, si bien le asiste razón a la entidad frente vigencia de la etapa liquidatoria del convenio, no encuentra justificación el equipo auditor para que medie un único documento de requerimiento de devolución de los recursos no ejecutados y de los rendimientos financieros del 13 de abril de 2022, es decir, una vez comunicada la observación por parte de la CGR el 8 de abril de 2022. Situación que también ocurrió con el medio de control de controversias contractuales, incoado el 18 de abril del corriente, esto es, a tres (3) meses de que se venciera el término de caducidad para impetrarlo.

Po lo expuesto, se valida el hallazgo con las connotaciones administrativa y disciplinaria (A, D).

4.2. MACROPROCESO GESTION PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO

Hallazgo No. 7. Ejecución Presupuestal de compromisos vigencia 2021 (Administrativo - A)

Constitución Política de Colombia:

⁶ *Manual de Supervisión e Interventoría de Contratos y Convenios- ADQBS-I-002 versión 2 del 31/12/2020: 4.5. funciones relacionadas con la gestión financiera y contable del contrato. “Informar al contratista sobre su obligación de reintegrar a la Dirección del Tesoro Nacional los rendimientos financieros que se hubieren causado durante la ejecución del contrato; así como los dineros públicos entregados y no ejecutados, con sujeción a las disposiciones legales vigentes y si hay lugar a ello de acuerdo con la naturaleza del contrato y las estipulaciones pactadas en el mismo.*

⁷ *“Los administradores de recursos que no realicen el traslado de los rendimientos financieros de acuerdo con la metodología y periodicidad prevista en el presente título, se sujetarán a las sanciones de ley a las que haya lugar por el retardo o incumplimiento de tal obligación”.*

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

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

Artículo 10. La ley anual sobre el presupuesto general de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social.

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

Artículo 89. Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.

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

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

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

Decreto 1068 del 26 de mayo de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público

Artículo 2.8.1.7.6. Ejecución compromisos presupuestales. Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

El cumplimiento de la obligación se da cuando se cuente con las exigibilidades correspondientes para su pago.

Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte de Consejo Nacional de Política Fiscal - Confis o quien este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras. Para tal efecto, previo a la expedición de los actos administrativos de apertura del proceso de selección de contratistas en los que se Evidencie la provisión de bienes o servicios que superen el 31 de diciembre de la respectiva vigencia fiscal, deberá contarse con dicha autorización.

Ley 2063 de 2020 Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021.

Verificada la ejecución de los compromisos de la vigencia 2021, que fueron objeto de la muestra, se observa que los compromisos que se detallan en la siguiente tabla, cuya suma asciende a \$86.461.378.738, presentaron una ejecución por debajo del 70%; así mismo, que dentro de estos compromisos, el valor de las reservas constituidas fue de \$26.554.289.097, que corresponden al 27% del total observado, situación que afectó el cumplimiento de las metas y objetivos de los proyectos misionales de la ANT, para la vigencia 2021, la eficiencia y eficacia de la misión de la Entidad y por ende el cumplimiento de los fines del Estado.

Tabla No.06
Ejecución presupuestal muestra Inversión 2021

Rubro presupuestal	Número Contrato/Convenio	Fecha compromiso	TERCDOC_nombre_tercero	Valor_Final COMP	Valor Reserva presupuestal	Suma de Pagos o desembolsos -Incluye CXP al cierre y CXP inducidas_	Valor Legalizado por desembolsos	% Ejecución Pagos o Legal/valor final compromiso	Valor no ejecutado
C-1704-1100-16-0-1704029-02	MEMO No 2021500043 8913	12/16/2021	MARIA DEL MAR GONZALEZ VALENCIA	7.666.799.985	7.666.799.985	-	N.A.	0%	7.666.799.985
C-1704-1100-18-0-1704008-03	1767	09/10/2021	OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO	2.963.000.000	888.900.000	2.074.100.000	-	0%	2.963.000.000
C-1704-1100-16-0-1704029-02	MEMO No 2021500043 4543	12/15/2021	EDGAR ISAAC ROMERO LUQUE y Otros	2.734.839.806	2.734.839.806	-	N.A.	0%	2.734.839.806
C-1704-1100-16-0-1704029-02	MEMO No 2021500043 3753	12/14/2021	ADRIANA PATARROYO CASTAÑEDA y Otro	2.016.662.010	2.016.662.010	-	N.A.	0%	2.016.662.010

Rubro presupuestal	Número Contrato/Convenio	Fecha compromiso	TERCDOC_nombre_tercero	Valor_Final COMP	Valor Reserva presupuestal	Suma de Pagos o desembolsos -Incluye CXP al cierre y CXP inducidas_	Valor Legalizado por desembolsos	% Ejecución Pagos o Legal/valor final compromiso	Valor no ejecutado
C-1704-1100-16-0-1704029-02	MEMO No 2021500042 9113	12/10/2021	ANA PAOLA VELEZ ESPINOSA y Otros	1.573.395.200	1.573.395.200	-	N.A.	0%	1.573.395.200
C-1704-1100-18-0-1704012-02	2021400041 7373	12/03/2021	DIEGO GERARDO PAREDES PIZARRO	1.068.559.400	1.068.559.400	-	N.A.	0%	1.068.559.400
C-1704-1100-16-0-1704029-02	MEMO No 2021500043 5133	12/15/2021	RUBEN TRUJILLO	925.320.000	925.320.000	-	N.A.	0%	925.320.000
C-1799-1100-7-0-1799065-02	2035-RESOLUCION 29097	12/17/2021	UNIPLES S.A.	861.838.000	861.838.000	-	N.A.	0%	861.838.000
C-1704-1100-16-0-1704029-02	MEMO No 2021500041 7103	12/02/2021	LUIS JESUS MELENJE	606.697.500	606.697.500	-	N.A.	0%	606.697.500
C-1704-1100-17-0-1704029-02	MEMO No 2021500040 8513	11/29/2021	Maria Asunción Cuadrado	531.619.778	531.619.778	-	N.A.	0%	531.619.778
C-1704-1100-16-0-1704029-02	MEMO No 2021500041 1433	12/01/2021	ADONIAS TROCHEZ GUEGUE	181.708.920	181.708.920	-	N.A.	0%	181.708.920
C-1799-1100-8-0-1799058-02	1918	12/14/2021	CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR COMPENSAR	80.342.195	80.342.195	-	N.A.	0%	80.342.195
C-1704-1100-16-0-1704029-02	MEMO No 2021500044 2643	12/17/2021	GABRIEL ANGEL ROMERO QUINTERO	67.979.720	67.979.720	-	N.A.	0%	67.979.720
C-1704-1100-18-0-1704007-03	1837	10/06/2021	CORPORACION REGIONAL PARA LA SOLIDARIDAD SOCIAL LA EQUIDAD Y EL RESPETO CRESER	2.004.991.286	601.497.386	1.403.493.900	338.908.754	17%	1.666.082.532
C-1704-1100-18-0-1704008-03	1424	06/08/2021	ORGANIZACION DE ESTADOS IBEROAMERICANOS OEI	11.838.500.000	3.551.550.000	8.286.950.000	2.365.917.972	20%	9.472.582.028
C-1704-1100-18-0-1704009-03	1614	08/18/2021	CORPORACION PARA LA INVESTIGACION EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA PROMOCION SOCIAL	2.000.000.000	100.000.000	1.900.000.000	494.532.966	25%	1.505.467.034
C-1704-1100-18-0-1704007-03 C-1704-1100-16-0-1704027-03 C-1704-1100-16-0-1704026-03 C-1704-1100-17-0-1704034-03 C-1704-1100-16-0-1704033-03 C-1704-1100-17-0-1704033-03 C-1704-1100-16-0-1704032-03 C-1704-1100-16-0-1704029-03 C-1704-1100-17-0-1704034-03 C-1704-1100-17-0-1704035-03 C-1704-1100-17-0-1704029-03	1332	05/04/2021 11/30/2021	PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD	7.716.210.080	-	7.716.210.080	1.962.753.360	25%	5.753.456.720
C-1704-1100-18-0-1704040-03	1326	03/05/2021	ORGANIZACION INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES O I M	14.000.000.000	-	14.000.000.000	4.189.229.102	30%	9.810.770.898
C-1704-1100-18-0-1704037-03 C-1704-1100-18-0-1704003-03 C-1704-1100-18-0-1704036-03 C-1704-1100-18-0-1704041-03 C-1704-1100-18-0-1704040-03 C-1704-1100-18-0-1704007-03 C-1704-1100-18-0-1704039-03 C-1704-1100-18-0-1704008-03	1410	05/25/2021 11/30/2021	ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION FAO	27.632.914.858	-	27.632.914.858	16.766.190.662	61%	10.866.724.196
TOTAL				86.471.378.738	23.457.709.900	63.013.668.838	26.117.532.816		60.353.845.922

Fuente: Ejecución Presupuestal, Rezago ANT 2021
 Elaboró. Equipo auditor

Lo anterior se presenta por deficiencias en los procesos de planeación, que conlleva a que, al finalizar la vigencia, se realicen compromisos que por sus procesos y/o actividades para su cumplimiento, no es posible se puedan ejecutar

dentro de la misma, situación que conlleva al incumplimiento del principio de anualidad, a la constitución de reservas presupuestales y, cuando aplica, baja ejecución, por la no legalización de los recursos entregados en administración dentro de la misma vigencia.

Se establece una incorrección presupuestal significativa y material por \$60.353.845.922, en los rubros señalados, que equivalen al 26% del total de los compromisos del presupuesto de inversión, por cuanto se comprometieron recursos y no se ejecutaron dentro de la vigencia 2021.

Hallazgo con connotación administrativa.

Respuesta de la Entidad.

La ANT en una primera parte indica la normatividad y la justificación para la constitución de las reservas presupuestales en la vigencia 2021, relacionada con casos fortuitos y de fuerza mayor. Igualmente, señala que la planeación para el proceso de presupuesto, se encuentra alineado con las directrices que imparten el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Así mismo, que la ejecución de los recursos encuentra respaldo en el plan de Acción, el Plan de Adquisición de Bienes y Servicios PAABS articulados al proceso de planeación que desde la vigencia 2020 han desarrollado y están orientados al cumplimiento de los compromisos con los pobladores rurales y en general al cumplimiento de la misión de la Entidad.

Luego, documentan sobre la complejidad del proceso de compra de tierras y en general, los procesos misionales relacionados con la ejecución de los contratos y convenios. Igualmente, presentan un análisis pormenorizado acerca de la importancia y aspectos particulares en la ejecución de cada uno de los convenios observados, que en algunos casos llevaron a la prórroga y con ésta a la ejecución de recursos en la vigencia 2022.

Análisis de la respuesta y conclusión.

La CGR no desconoce el procedimiento de planeación presupuestal que se adelanta en coordinación con el DNP y el Ministerio de Hacienda, como tampoco la ejecución y constitución de la reserva presupuestal y las acciones y gestiones de la ANT, para el cumplimiento de su misión institucional.

Sin embargo, en el proceso de revisión de la contratación analizada, se observó que existen contratos suscritos en el mes de noviembre y diciembre, así como otros compromisos, en donde por los tiempos de ejecución, no era posible llevar a cabo

las actividades contratadas dentro de la vigencia, hecho que al finalizar o al cierre de ésta, afectaron la ejecución presupuestal.

Es importante precisar que, en el caso de los convenios, el desembolso de los recursos no implica la ejecución presupuestal de éstos, ya que es con el recibo a satisfacción y su respectivo registro contable como se legaliza la entrega del recurso.

Por lo anterior, la CGR confirma la observación y se formula el hallazgo Administrativo, excepto para los contratos 20215000009573, 1204/21, 1251/20 y 1306/21, para los cuales se acepta la aclaración presentada, por tanto se retiran de la observación y se ajusta la incorrección presupuestal significativa y material por \$60.353.845.922, en los rubros presupuestales señalados, que equivalen al 26% del total de los compromisos del presupuesto de inversión, por cuanto se comprometieron recursos y no se ejecutaron dentro de la vigencia 2021.

Por lo anterior se configura como hallazgo.

Hallazgo No. 08. Requisitos Legales en la Constitución del Rezago (Administrativo con presunto alcance Disciplinario A – D2)

Manual de Políticas Contables ANT GEFIN-I-001, Versión 5 de la fecha 31/12/2020.

“4.4.5. Reservas presupuestales

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

Todo compromiso que va a quedar constituido como reserva presupuestal debe estar soportado con un memorando y formato de justificación y soportes anexos al mismo, firmado por el supervisor del Contrato quien avala que la justificación sea de fuerza mayor o caso fortuito; la justificación debe contar con suficiente y adecuada explicación técnica, económica y jurídica, que permita establecer la validez de la constitución de la reserva presupuestal.

Las reservas presupuestales deben corresponder a compromisos legalmente constituidos, contar con un registro presupuestal, y que al 31 de diciembre no se haya recibido el bien o servicio, se ejecutará y pagará en la siguiente vigencia con el cargo al presupuesto de la vigencia anterior.

Durante la vigencia Fiscal, las direcciones, subdirecciones, UGT, Secretaría General, deben hacer un seguimiento y control de los compromisos adquiridos permanentemente a la ejecución de las reservas presupuestales y de ser posible, ejecutarlas durante el primer semestre del año con el fin de realizar las modificaciones y/o actas de liquidación necesarias de los saldos por obligar de la vigencia con antelación a su fenecimiento.

Las cuentas para pago que no se tramiten dentro de los plazos establecidos en la circular de cierre contable y financiero que expida la Secretaría General, que correspondan a recursos de la reserva, no pueden ser pagadas por lo que fenecen. Para el caso de estas cuentas, los supervisores de los contratos y/o convenios deben adelantar el respectivo trámite presupuestal de vigencias expiradas, para lo cual, previamente radican en la Subdirección Administrativa y Financiera la respectiva cuenta para su reconocimiento en los estados financieros de la entidad”.

Ley 2159 de 2021: Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2022.

Capítulo III. De las reservas presupuestales y cuentas por pagar Artículo 27. “A través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) - Nación se constituirán con corte a 31 de diciembre de 2021 las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación, a las que se refiere el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Como máximo, las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar por la diferencia entre las obligaciones y los pagos.

Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2021 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2022.

(...)

Circular 034 de 2021 ANT. Constitución del Rezago presupuestal vigencia 2021 Cuentas por pagar y reservas presupuestales.

“Los soportes requeridos para constituir las cuentas por pagar son:

- *La certificación de cumplimiento expedida por el supervisor o interventor del contrato,*

- Facturas, ingreso al almacén (en el caso que aplique), de acuerdo con la normatividad institucional vigente.
- Con los documentos en mención, en las áreas financieras se realizará el registro de la obligación presupuestal de la cuenta por pagar en SIIF Nación.

Los soportes requeridos para constituir las reservas presupuestales son:

- Contratos que vencen antes del 31 de diciembre. El valor correspondiente debe registrarse como reserva presupuestal, en el formato F1.G1.FG (Formato certificación para la constitución de reservas presupuestales excepcionales) y con los documentos que avalen por parte del supervisor, que se tramitó la solicitud de liquidación del contrato ante el área jurídica de la Dirección Regional o la SDG según corresponda.
- Contratos con saldos de compromisos suscritos en la vigencia o afectados con vigencias futuras, que estén en proceso sancionatorio u otro componente jurídico.
- Contratos suscritos en la presente vigencia con afectación de cupos de vigencias futuras.
- Comisiones de servicio autorizadas entre el 24 y el 31 de diciembre:
 - La entidad no debe constituir cuentas por pagar sin el cumplimiento de los requisitos.
 - El rezago presupuestal constituido y trasladado deberá contar con los respectivos soportes que lo acrediten”.

Del análisis realizado a la información reportada por la ANT, para la vigencia fiscal 2021, respecto del rezago presupuestal, se encontró que la entidad no cumplió algunos requisitos en cuanto la constitución de las reservas presupuestales y cuentas por pagar para la vigencia en mención establecidos en los criterios; requisitos como: justificación escrita en la que se exponga claramente el caso fortuito o fuerza mayor, solicitud por escrito de la reserva presupuestal con sus respectivas fechas de diligenciamiento, así como el recibo a satisfacción del bien y/o servicio, para los compromisos que se relacionan en la siguiente tabla:

Tabla No. 07
Reservas presupuestales no refrendadas vigencia 2021

No.	NOMBRE	CONTRATO No.	Valor Reserva	JUSTIFICACION DE LA RESERVA	Justificación de No Refrendadas
1	JOSE JESUS HERRERA PEREZ	370	9.844.363	Por error en el sistema, en el momento en el que el contratista genera su factura electrónica, ésta no es distribuida al aplicativo Olimpia del supervisor. En varias ocasiones se intentó con los dos dominios que ha tenido la Agencia Nacional de Tierras en los últimos años, y sólo hasta los últimos días de diciembre se logró verificar las facturas electrónicas en el aplicativo Olimpia. De ellos, no fue posible la descarga de la factura de diciembre en la anualidad pasada, razón por la cual se imposibilitó la presentación de la cuenta en los tiempos que se tienen previsto.	No se refrenda la constitución de la reserva presupuestal por no cumplir los requisitos del artículo 89 del Decreto 1996, por corresponder a pagos de meses anteriores a diciembre del 2021, que obedecen a fallas administrativas.

No.	NOMBRE	CONTRATO No.	Valor Reserva	JUSTIFICACION DE LA RESERVA	Justificación de No Refrendadas
2	CARLOS ANDRES SEQUERA OLARTE	603	10.815.000		No se refrenda la constitución de la cuenta por pagar inducida, por cuanto no cumple los requisitos del artículo 27 de la F18 ni los de la circular 034 DE 2021.
3	DIEGO FERNANDO RAMIREZ ARANDA	330	11.494.800		
4	LUIS CARLOS SOLER MORENO	1718	14.288.602	El contratista radicó la cuenta de cobro del periodo de diciembre por fuera del tiempo establecido en la Entidad para radicación, más exactamente el 30 de diciembre de 2021, por lo anterior y de conformidad con los lineamientos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto a las fechas para obligar, no fue posible que el área financiera realizara la obligación correspondiente para que quedara en cuentas por pagar, en tal sentido esta cuenta de cobro quedó para reserva presupuestal.	No se refrenda la constitución de la reserva presupuestal por no cumplir los requisitos del artículo 89 del Decreto 111/1996
5	DIEGO ALEXANDER CRUZ QUICENO	1854	21.705.334		No se refrenda la constitución de la cuenta por pagar inducida, por no cumplir los requisitos del artículo 27 de la Ley 2159/2021, por corresponder a pagos de meses anteriores a diciembre del 2021.
6	CAMILO TAMAYO CALLE	858	5.208.000		
7			22.792.000		
8	FABIAN AUGUSTO PATARROYO MORALES	167	30.858.800		
9	IFX NETWORKS COLOMBIA S A S	1327 OC 67819	31.124.541	Se solicitó la reserva por cuanto el operador no logró entregar oportunamente toda la documentación de la facturación, con los respectivos soportes. Se señala que en este proceso contractual se encuentra una cuenta por pagar por valor de \$10.607.884, de actividades realizadas en el mes de noviembre, facturaron en el mes de diciembre de 2021. Por lo anteriormente expuesto, de acuerdo con lo previsto en la Ley 819 de 2003, se solicita la constitución de la reserva presupuestal para amparar dicha obligación.	No se refrenda la constitución de la reserva presupuestal por cuanto no cumple los requisitos del artículo 89 del Decreto 111/1996 y es extemporánea la presentación de la factura según la circular 34 del 2021.
10	CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR COMPENSAR	1918	80.342.195	Se solicita la reserva para garantizar el pago correspondiente por el valor ejecutado del citado contrato y amparar la facturación efectuada en el 2021, por demoras por parte del operador en la emisión de la facturación y la entregar toda la documentación y soportes completos, de acuerdo con los tiempos establecidos en la Circular No. 34 del 01 diciembre de 2021, Cierre Vigencia Fiscal 2021 - Inicio Vigencia 2022, para la radicación de las cuentas en el mes de diciembre 2021, y por motivos de fuerza mayor se requiere efectuar la reserva presupuestal para dicha obligación de acuerdo con lo previsto en la Ley 819 de 2003.	
11	ADONIAS TROCHEZ GUEGUE	20215000411433	181.708.920		No se refrendan por no cumplir los requisitos del artículo 27 de la Ley 2159/2021, debieron constituirse como reserva presupuestal.
12	LUIS HERNANDO TOVAR ARIAS	20215000434543	245.085.074		
13	JORGE AURELIO TOVAR ARIAS	20215000434543	245.085.074		
14	JUANITA MUÑOZ ESPINOSA	20215000429113	524.465.066		
15	ANA PAOLA VELEZ ESPINOSA	20215000429113	524.465.067		

No.	NOMBRE	CONTRATO No.	Valor Reserva	JUSTIFICACION DE LA RESERVA	Justificación de No Refrendadas
16	LAURA MARIA VELEZ ESPINOSA	20215000429113	524.465.067		
17	LUIS JESUS MELENJE	20215000417103	606.697.500		
18	EDGAR ISAAC ROMERO LUQUE	20215000434543	889.614.668		
19	ADRIANA PATARROYO CASTAÑEDA	20215000433753	1.008.331.005		
20	ADRIANA MARIA GOMEZ GIRALDO	20215000433753	1.008.331.005		
21	DIEGO GERARDO PAREDES PIZARRO	20214000417373	1.068.559.400		
22	LIBARDO MURILLO RONDON	20215000434543	1.355.054.990		
23	MARIA DEL MAR GONZALEZ VALENCIA	20215000438913	7.666.799.985		
TOTAL			16.087.136.456		

Fuente: Agencia Nacional de Tierras
Preparo: Equipo Auditor

Es importante precisar, respecto de los valores de los cuales se constituyeron reservas presupuestales suministrados por la ANT y evaluadas por la CGR, correspondientes a obligaciones que no tienen asignación del PAC, presentan irregularidades por cuanto se emitieron órdenes de pago (obligaciones) por mayor valor al que efectivamente se encuentra soportado, por \$15.848.662.821, que corresponden a la adquisición de predios.

Las anteriores situaciones se deben a la falta de verificación, seguimiento y control en la constitución y ejecución de las reservas presupuestales, tanto por las direcciones, subdirecciones, UGT, secretaria general, como por la supervisión designada; lo que ocasionó incorrección material, al sobrestimar las reservas presupuestales constituidas en cuantía de \$16.087.136.455, correspondientes a 23 registros de reservas no refrendadas equivalentes al 31,5% de 73 registros presupuestales evaluados.

Es de anotar, que para el suministro de la información referente al rezago presupuestal se presentaron dificultades en la entrega de la misma, la cual en varias oportunidades se debió solicitar reunión de aclaración de la información, generando desgaste administrativo tanto para la Entidad como para el equipo auditor.

Hallazgo Administrativo con presunto alcance Disciplinario (A-D).

Respuesta de la Entidad.

La ANT en su respuesta a cada contrato observado manifestó en resumen lo siguiente: para los Contratos 370, 603, 330, 1718, manifiestan que por error en el sistema y/o aplicativos, en el momento en el que el contratista genera su factura electrónica, ésta no es distribuida al aplicativo Olimpia del supervisor, lo que ocasiona demoras en la presentación de los soportes del pago del mes correspondiente.

Para los Contratos 1854, 858, 167, 1892, 1327, 731, 1918, 835/63993, esgrimen las demoras de los contratistas en la presentación de las cuentas, en contravía de lo establecido en la Circular 034 de 2021 (presentación extemporánea).

Así mismo, manifiestan que los trámites de comisiones en el aplicativo Ulises, han generado rechazos por motivos ajenos tanto al supervisor como al contratista. Errores en el valor de las últimas cuentas, registrado en el aplicativo Klic, que han demandado esfuerzos para la corrección, por lo que se presentan como cuentas por pagar inducidas de acuerdo con los plazos establecidos en la Circular No.034 de 2021. Por último, la falta de PAC y los errores en presentación de documentos de las cuentas.

Para el caso de los contratos del cuadro de reservas numerados 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28 y 29; indican que por la falta del recibo a satisfacción del bien por los predios que no ingresaron al fondo de tierras, debido a problemas de cierre de oficina de registro de instrumentos públicos y otras situaciones que demoraron el proceso.

Análisis de la respuesta y conclusión.

El criterio utilizado para la evaluación de las reservas presupuestales, se realizó de acuerdo con la directriz dada por la delegada para Economía y Finanzas Públicas de la CGR, teniendo en cuenta la representatividad de cada reserva frente al total de estas.

De acuerdo con la respuesta dada por la Agencia Nacional de Tierras a la CGR y a la normatividad aplicable para la constitución y manejo del rezago presupuestal, originado por las acciones derivadas de la ANT en la ejecución del presupuesto de gastos, a través de la celebración de contratos y convenios, se concluye que este rezago no se encuentra alineado a los requisitos establecidos para su constitución, por cuanto se presentó trasgresión⁸ a los criterios y fuentes establecidos.

⁸ Transgresión: Infracción, vulneración, quebrantamiento, violación.

Por lo anterior, se acepta los argumentos expuestos por la ANT para los contratos No. 1892, 1731, 835/63993, para el resto de contratos la CGR confirma lo observación y se confirma el hallazgo administrativo, con presunta connotación disciplinaria (A, D).

Hallazgo No. 09. Manejo del Archivo Documental (Administrativo - A).

Ley 594 del 14 de julio de 2000

“Artículo 4°. Principios generales. Los principios generales que rigen la función archivística son los siguientes:

a) Fines de los archivos. El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia;

Por lo mismo, los archivos harán suyos los fines esenciales del Estado, en particular los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y los de facilitar la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten, en los términos previstos por la ley.”

(...)

c) Institucionalidad e instrumentalidad. 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;

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

Los particulares son responsables ante las autoridades por el uso de los mismos.

ARTÍCULO 19. Soporte documental. Las entidades del Estado podrán incorporar tecnologías de avanzada en la administración y conservación de sus archivos, empleando cualquier medio técnico, electrónico, informático, óptico o telemático, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos: (Subrayado fuera de texto)

a) Organización archivística de los documentos;

(...)

PARÁGRAFO 1º. Los documentos reproducidos por los citados medios gozarán de la validez y eficacia del documento original, siempre que se cumplan los requisitos exigidos por las leyes procesales y se garantice la autenticidad, integridad e inalterabilidad de la información.

PARÁGRAFO 2º. Los documentos originales que posean valores históricos no podrán ser destruidos, aun cuando hayan sido reproducidos y/o almacenados mediante cualquier medio.

(...)”

Manual de Supervisión ANT – código ADQBS-I-002 - versión 2 – del 31/12/2021
“(...)”

4. Funciones y actividades de la supervisión e interventoría.

4.1. Actividades generales

Así mismo, es responsabilidad del supervisor e interventor enviar los documentos o información a cargo de otras dependencias o personas de la ANT asociados con el contrato o convenio y/o su ejecución, a la carpeta que reposa en el Grupo de Gestión Contractual, con el fin de mantenerla actualizada, completa y ordenada cronológicamente; incluyendo todos los documentos, informes, actas, modificaciones, adiciones, desembolsos, correspondencia y demás documentación que se produzcan durante la ejecución del contrato, hasta su liquidación.
(Subrayado fuera de texto)

4.2. Seguimiento a la ejecución del objeto contractual:

En todos los casos, las comunicaciones y decisiones que se deriven de las actividades de la Supervisión e interventoría se harán por escrito y se foliarán cronológicamente en la carpeta o archivo correspondiente al Contrato en ejecución. Esta labor deberá ser verificada por la Coordinación para la Gestión Contractual y realizada por la persona que esta designe. (Subrayado fuera de texto)
(...)”

Una vez revisados los archivos remitidos por la entidad, como respuesta al numeral 8 del oficio No. 2022EE0033436 del 1 de marzo del corriente año, contentivos de la documentación contractual de los siguientes convenios y contratos, se evidencian falencias en los archivos digitales; concretadas en la carencia de foliación, duplicidad de documentos, inserción de documentos ajenos a los convenios y ausencia de documentos esenciales a éstos. Circunstancia que no se compadece

con la obligación de mantener las carpetas contractuales actualizadas, completas y ordenadas cronológicamente: *“incluyendo todos los documentos, informes, actas, modificaciones, adiciones, desembolsos, correspondencia y demás documentación que se produzcan durante la ejecución del contrato, hasta su liquidación”*. Como se puede evidenciar en la siguiente tabla:

Tabla No. 08

NÚMERO DE CONTRATO	CONTRATISTA	FECHA SUSCRIPCIÓN CONTRATO
ANT-CDPS-051-2021	BERTHA LUCIA CORDERO OTERO	19/01/2021
ANT-CI-1204-2021	INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI - IGAC (AVALUOS)	26/03/2021
ANT-CPS-1799-2021	UNION TEMPORAL GESDOC ANT	16/09/2021
ANT-CA-1251-2021	ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES ARHUACAS DE LA SIERRA NEVADA - ASO-CIT	6/04/2021
ANT-CI-1261-2021	SUEJE - SISTEMA UNIVERSITARIO DEL EJE CAFETERO	29/03/2021
ANT-COI-1326-2021	OIM - ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES	29/04/2021
ANT-CC-1332-2021	PNUD - PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO	4/05/2021
ANT-CCI-1410-2021	ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO)	25/05/2021
ANT-COI-1424-2021	ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS - OEI	8/06/2021
ANT-CA-1614-2021	CORPORACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA PROMOCIÓN SOCIAL - CORPROGRESO	18/08/2021
ANT-CCI-1767-2021	OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO - UNODC	9/09/2021
ANT-CA-1837-2021	CORPORACIÓN REGIONAL PARA LA SOLIDARIDAD SOCIAL, LA EQUIDAD Y EL RESPETO - CRESER	5/10/2021
ANT-CDPS-1438-2021	CARLOS ALBERTO NUÑEZ RODRIGUEZ	4/06/2021
ANT-CDPS-1508-2021	LORENA LILIBETH GUERRA GUZMAN	9/07/2021

Fuente: Agencia Nacional de Tierras
Proyecto: Equipo auditor

Esta situación se presenta por la inobservancia de la normatividad archivística general y procedimientos de Gestión Documental y Archivo, propios de la entidad. Lo anterior trae como consecuencia, dificultad para realizar la trazabilidad documental a los contratos, su ejecución, cumplimiento, pago/legalización y la consulta de dichos documentos por parte de la entidad y de los entes de control en sus procesos auditores.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la Entidad.

“Respecto de la foliación:

Con relación a la conformación de los expedientes de los procesos de contratación, es importante señalar que la Agencia Nacional de Tierras viene desarrollando

estrategias para la conformación de los mismos con base en la normatividad vigente en materia archivística, específicamente en el Acuerdo 002 de 2014 “Por medio del cual se establecen los criterios básicos para creación, conformación, organización, control y consulta de los expedientes de archivo y se dictan otras disposiciones” que en su artículo 17 señala que:

“Las entidades públicas podrán utilizar diferentes medios electrónicos y tecnologías de la información, para la creación, conformación y gestión de sus expedientes, durante todo su ciclo de vida. Los expedientes electrónicos de archivo deben crearse a partir de las series documentales establecidas en los cuadros de clasificación documental adoptados por cada entidad, desde el primer momento en que se inicia un trámite o procedimiento hasta la finalización del mismo”.

Dichas estrategias apuntan a la conformación del expediente híbrido para los procesos contractuales, las cuales hacen referencia a un expediente conformado simultáneamente por documentos análogos y electrónicos, que a pesar de estar separados forman una sola unidad documental por razones del trámite o actuación.

Lo anterior, se fundamenta en primera instancia en el Instructivo de organización de archivos de gestión de la entidad emitido por la Subdirección Administrativa y Financiera, a través del Grupo de Gestión Documental, en el cual menciona los parámetros para la adecuada organización de los expedientes análogos, desde la clasificación, ordenación hasta la descripción documental.

En segunda instancia, en cuanto a los documentos electrónicos que hacen parte de los procesos de contratación para su etapa precontractual, se realiza la conformación del expediente a través de la plataforma tecnológica dispuesta por Colombia Compra Eficiente, entidad que a través de la Circular Única Externa número 2 señala el uso del SECOP II para crear, conformar y gestionar los expedientes electrónicos del Proceso de Contratación.

(...)

Aunado a lo anterior, los contratos y convenios objeto de auditoría están siendo intervenidos en materia documental y archivística, con el fin de proceder con la liquidación (en los casos que corresponda), y posteriormente realizar el cierre del expediente contractual.

(...)

Respecto de la duplicidad de documentos:

Por otra parte, es pertinente aclarar que para el trámite de pagos de los contratos y/o convenios suscritos por la Agencia, el Área Financiera requiere los documentos definidos en la “LISTA DE CHEQUEO DOCUMENTOS SOPORTE REQUERIDOS

*PARA EL TRÁMITE DE PAGOS GENERALES” - CÓDIGO GEFIN-F-005. Algunos de estos documentos hacen parte de la etapa precontractual y contractual, según el caso, por lo cual se pueden observar documentos “duplicados”, en los informes remitidos aclarando que estos soportan las cuentas de cobro y sus anexos, las cuales son cargadas en el aplicativo PAABS. Así las cosas, teniendo en cuenta el procedimiento interno, no es viable aseverar que existe duplicidad de documentos, toda vez que hacen parte de los documentos soporte para el trámite del pago.
(...)”*

Análisis de la respuesta y conclusión.

Una vez hecho al análisis de la respuesta dada por la entidad, esta afirma estar siguiendo las directrices del acuerdo 002 de 2014, referente a la foliación y a la conformación de expedientes híbridos y, así mismo, encontrarse aplicando lo señalado en la Circular Única Externa número 2 relacionada con la creación de los expedientes contractuales en el aplicativo SECOP II, dichas afirmaciones no tienen como ser corroboradas por el ente auditor, máxime cuando frente a los requerimientos del envío de expedientes completos correspondientes a convenios y/o contratos, la entidad remite los soportes sin ninguna claridad respecto a su conformación como expedientes físicos, electrónicos y/o híbrido y, mucho menos alude a que parte del expediente se encuentra cargado en el SECOP II.

Es así como, el equipo auditor entiende que los documentos remitidos para su análisis corresponden en su integridad a los documentos con que cuenta la entidad y su gestión documental es la observada en ellos, encontrando falencias en la foliación, duplicidad documental y carencias de contenido, lo cual contraviene lo señalado en la Ley 594 de 2000, cuyas disposiciones están encaminadas a: “(...) asegurar que cada uno de los expedientes contiene la totalidad de los documentos y actos administrativos que resuelven un determinado trámite o actuación, garantizar la integridad del mismo, su gestión (administración interna del expediente) y administración a lo largo de las diferentes fases del archivo (flujo del expediente), de forma que refleje fielmente la secuencia y orden como fueron tramitados los documentos de archivo durante la etapa activa. (...)” (acuerdo 002 de 2014)

Conforme con lo anterior, se evidencia un incumplimiento de la normatividad por parte de los supervisores designados en los contratos/convenios analizados, así como de la Coordinación del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión Contractual, toda vez que se pasó por alto la verificación del cumplimiento de la presentación, entrega y archivo de cada uno de los documentos que hacen parte de los expedientes contractuales, omitiendo la obligación de mantener las carpetas actualizadas, foliadas, completas, y ordenadas cronológicamente; a sabiendas de la obligación legal y administrativa, establecidas para tal fin.

Por tal motivo se configura como hallazgo administrativo (A).

Hallazgo No. 10 – Ejercicio de Supervisión de Contratos y Convenios (Administrativo con presunto alcance disciplinario A – D3).

Constitución Política De Colombia:

“ARTÍCULO 209

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. (...)

Ley 1474 de 2011

“(...)

Artículo 83. Supervisión e Interventoría Contractual. (...)

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. (...)

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

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

Parágrafo 1. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así:

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

Manual de Supervisión- ANT – Código ADQBS-I-002 - versión 2 – del 31/12/2021

"(...)

1. Aspectos generales relacionados con el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contractuales.

En todos los contratos estatales que suscriba la ANT, el supervisor e interventor deberán presentar, junto con la solicitud de liquidación del Contrato o Convenio, un informe sobre su gestión de vigilancia y control donde se evidencien las actividades desarrolladas para garantizar el cumplimiento del contrato estatal a su cargo y las desarrolladas por el contratista o los contratistas bajo su supervisión, sin perjuicio de los informes que, durante la ejecución del contrato, le sean solicitados por la dependencia que efectúe la designación y los exigidos en el contrato, en los casos en que así se hubiera pactado en el mismo. (Subrayado fuera de texto)

(...)

4. FUNCIONES Y ACTIVIDADES DE LA SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA.

4.1. ACTIVIDADES GENERALES

Así mismo, es responsabilidad del supervisor e interventor enviar los documentos o información a cargo de otras dependencias o personas de la ANT asociados con el contrato o convenio y/o su ejecución, a la carpeta que reposa en el Grupo de Gestión Contractual, con el fin de mantenerla actualizada, completa y ordenada cronológicamente; incluyendo todos los documentos, informes, actas, modificaciones, adiciones, desembolsos, correspondencia y demás documentación que se produzcan durante la ejecución del contrato, hasta su liquidación. (Subrayado fuera de texto)

4.2. SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN DEL OBJETO CONTRACTUAL:

En todos los casos, las comunicaciones y decisiones que se deriven de las actividades de la Supervisión e interventoría se harán por escrito y se foliarán cronológicamente en la carpeta o archivo correspondiente al Contrato en ejecución.

Esta labor deberá ser verificada por la Coordinación para la Gestión Contractual y realizada por la persona que esta designe. (Subrayado fuera de texto)

Ley 734 de 2002 – Código Disciplinario Único:

“Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

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

Circular 21 del 30 de diciembre de 2016, de la Procuraduría General de la Nación, señala:

“(...)”

En términos generales la interventoría y Supervisión de los Contratos Estatales, corresponde al conjunto de funciones o actividades interdisciplinarias desempeñadas por los responsables designados o contratados -supervisores- o interventores-, desde el acta de inicio hasta la finalización de las obligaciones y el cierre de la ejecución contractual. Su finalidad es la de verificar la ejecución satisfactoria del contrato y la indemnidad del patrimonio público, manteniendo permanentemente informada a la entidad, sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

En los términos de la normatividad vigente, es obligación de toda entidad pública que suscribe un contrato, que la ejecución del mismo sea verificada por un supervisor o interventor, según corresponda a la complejidad de las actividades contratadas, lo cual, en el caso de la supervisión podrá hacerlo con recurso humano de la misma entidad, siempre observando los perfiles funcionales de los distintos aspectos a verificar, o en caso de que no cuente con recurso humano suficiente, con empresas que provean los mismos, conforme lo indican las normas reglamentarias de la contratación.

(...)”

Independientemente del instrumento empleado para vigilar la ejecución contractual, en todo Contrato Estatal, cualquiera sea su objeto y modalidad de selección, se deben controlar la totalidad de los aspectos identificados en el inciso segundo del

artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, con el siguiente alcance de verificación en cada uno de ellos:

1. Técnico:

En el marco del control, seguimiento y verificación de los aspectos técnicos, se verificará que estos se adelanten de conformidad con las normas técnicas aplicables según los estudios previos realizados, con el propósito de que se cumplan con las especificaciones técnicas previstas en los planos, estudios, manuales, fichas técnicas y diseños de la obra, bien o servicio contratado.

2. Administrativo:

En cuanto a este aspecto, la verificación versa sobre el control al cumplimiento de los aspectos de orden administrativo, fiscal, tributario y de manejo de recurso humano propias del contrato suscrito.

3. Financiero:

En lo que al control financiero se refiere, se debe hacer un seguimiento a las actuaciones del contratista de orden presupuestal y financiero, manejo de anticipo, recursos invertidos que deban realizarse en el contrato suscrito.

4. Contable:

El aspecto contable guarda íntima relación con el financiero, y trata sobre el manejo adecuado de las normas contables en la ejecución del contrato y administración de los recursos públicos y privados.

5. Jurídico:

Al ejercer el control jurídico, se busca el seguimiento al cumplimiento íntegro de los parámetros legales de las normas Colombianas y Extranjeras, así como las obligaciones contractuales específicas del contrato estatal suscrito.

(...)"

Una vez llevada a cabo la verificación documental de los expedientes solicitados por el equipo auditor y allegados por la ANT en formato digital, detallados en la siguiente tabla, no se evidencian informes de supervisión en las diferentes etapas de ejecución de los contratos y/o convenios.

Tabla No 09

NÚMERO DE CONTRATO	CONTRATISTA	FECHA SUSCRIPCIÓN CONTRATO
ANT-CDPS-051-2021	BERTHA LUCIA CORDERO OTERO	19/01/2021
ANT-CI-1204-2021	INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI - IGAC (AVALUOS)	26/03/2021
ANT-CPS-1799-2021	UNION TEMPORAL GESDOC ANT	16/09/2021

NÚMERO DE CONTRATO	CONTRATISTA	FECHA SUSCRIPCIÓN CONTRATO
ANT-CA-1251-2021	ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES ARHUACAS DE LA SIERRA NEVADA - ASO-CIT	6/04/2021
ANT-CI-1261-2021	SUEJE - SISTEMA UNIVERSITARIO DEL EJE CAFETERO	29/03/2021
ANT-COI-1326-2021	OIM - ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES	29/04/2021
ANT-CC-1332-2021	PNUD - PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO	4/05/2021
ANT-CCI-1410-2021	ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO)	25/05/2021
ANT-COI-1424-2021	ORGANIZACION DE ESTADOS IBEROAMERICANOS - OEI	8/06/2021
ANT-CA-1614-2021	CORPORACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA PROMOCIÓN SOCIAL - CORPROGRESO	18/08/2021
ANT-CCI-1767-2021	OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO - UNODC	9/09/2021
ANT-CA-1837-2021	CORPORACIÓN REGIONAL PARA LA SOLIDARIDAD SOCIAL, LA EQUIDAD Y EL RESPETO - CRESER	5/10/2021
ANT-CDPS-1438-2021	CARLOS ALBERTO NUÑEZ RODRIGUEZ	4/06/2021
ANT-CDPS-1508-2021	LORENA LILIBETH GUERRA GUZMAN	9/07/2021

Fuente: Agencia Nacional de Tierras
Proyecto: Equipo auditor

Situación que llama la atención, teniendo en cuenta que tanto la Ley 1474 de 2011, como el Manual de Supervisión de la ANT y los memorandos por medio de los cuales se designa al respectivo supervisor, establecen los lineamientos, obligaciones y requisitos que debe cumplir en cuanto a la formulación y presentación de los informes, ya sean periódicos o finales.

La anterior circunstancia denota incumplimiento de las funciones propias del supervisor, tendientes al seguimiento y monitoreo de los contratos y convenios que le fueron asignados para el efecto. Hecho que trae como consecuencia la dificultad de evidenciar el cabal cumplimiento del objeto y obligaciones contractuales de los mencionados contratos.

Hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad.

La agencia responde de la siguiente manera:

“De acuerdo con lo señalado en el Manual de Supervisión de la Agencia Nacional de Tierras CÓDIGO ADQBS-I-002, la supervisión de los contratos o convenios inicia a partir de la designación. Las tareas de supervisión se orientan en términos generales a vigilar y controlar desde el punto de vista técnico, administrativo,

financiero, contable y jurídico, que el objeto y las obligaciones del contrato o convenio estatal se cumplan a cabalidad y en los plazos pactados contractualmente.

En el ejercicio de su labor, el supervisor verifica el estado y avance de la ejecución técnica y presupuestal del contrato o convenio, lo cual se ve reflejado en los correspondientes informes de avance o ejecución, actas de reunión, actas de comité, o actas de recibo a satisfacción, según se haya establecido contractualmente. Por otra parte, la supervisión debe prevenir y alertar sobre los riesgos previsibles que deba asumir la entidad, así como realizar requerimientos al contratista o asociado tendientes a exigir el cumplimiento del correspondiente contrato o convenio, si así lo considera necesario, con el fin de evitar que se incurra en incumplimiento o morigerar sus efectos, o en caso de que la situación sea irreversible, la entidad se encuentre jurídicamente legitimada para adoptar las decisiones y tomar los correctivos que sean del caso a tiempo, previo el agotamiento del procedimiento que corresponda.

En los contratos estatales que suscriba la ANT, el supervisor deberá presentar, para los casos que se requiera liquidación del contrato o convenio, junto con la solicitud un informe final que dé cuenta de la gestión de vigilancia y control, por medio del cual se soporten las actividades desarrolladas en aras de garantizar el cumplimiento del contrato o convenio estatal a su cargo, así como las actividades desarrolladas por el contratista o asociado; lo anterior sin perjuicio de los informes pactados contractualmente, por los respectivos supervisores.

Adicionalmente, respecto de la liquidación de los contratos celebrados mediante la modalidad de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión, la liquidación no será obligatoria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 217 del Decreto-Ley 019 de 2012, además de lo consignado en este mismo sentido por el Manual de Contratación de la Agencia Nacional de Tierras.

Así mismo, el supervisor deberá allegar al expediente contractual, todos los documentos e información que hace parte de la ejecución del contrato o convenio, con el fin de mantenerlo actualizado, completo y ordenado cronológicamente; incluyendo los informes, actas, modificaciones, adiciones, desembolsos, correspondencia y demás documentación que se produzca durante la ejecución contractual, hasta su liquidación.

En este sentido, valga la pena resaltar, que en tratándose de contratos de prestación de servicios celebrados con persona natural, la entidad cuenta con un aplicativo denominado KLIC, a través del cual, una vez los contratistas realizan el cargue de su informe mensual con sus respectivas evidencias, los supervisores realizan el seguimiento mensual atendiendo a lo establecido en los estudios previos. Así

mismo, para los contratos o convenios celebrados con persona jurídica, la pauta para realizar el seguimiento de ejecución y pagos se encuentra establecida en el documento de justificación de la necesidad o estudio previo, en el cual se puede pactar un seguimiento periódico por parte del supervisor designado o a través de un comité operativo, según el caso o si la complejidad del objeto contractual así lo requiere.

*En el seguimiento de la supervisión de los Contratos de Prestación de Servicios al interior de la Agencia, como se ha manifestado precedentemente se cuenta con el aplicativo KLIC, en dicha herramienta tecnológica, los contratistas presentan su informe de actividades correspondiente a su ejecución contractual mes a mes, dicha plataforma contiene los elementos contemplados para realizar una efectiva supervisión, como son los señalados en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, tal como lo describiremos posteriormente. Con base en lo anterior y de acuerdo con la información suministrada por los supervisores designados para los contratos y convenios objeto de observación por parte de la Contraloría General de la República, a continuación, se indica como se ha ejercido la función de supervisión para cada uno de los casos presentados:
(...)"*

Adicionalmente, como parte específica de su respuesta, la entidad alude a cada uno de los contratos y convenios mencionados en la observación, detallando las cláusulas en la cuales se designa a los supervisores, la conformación de los Comités Técnicos Operativos y sus funciones, para concluir que a través de ellos se ejerce una supervisión eficiente y que la referida ausencia de informes de supervisión no implica inexistencia de la misma y mucho menos contraviene lo dispuesto por la ley y el Manual de Supervisión de la Entidad.

Análisis de la respuesta y conclusión.

Una vez hecho el análisis de la respuesta emitida por la Entidad Auditada, el equipo auditor se permite señalar lo siguiente:

Como bien lo manifiesta la ANT y se encuentra establecido en el Manual de Supervisión de la Agencia Nacional de Tierras código ADQBS-I-002; con la designación del supervisor por parte de la Coordinación del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión Contractual, se da inicio a la etapa de vigilancia y control del objeto y de las obligaciones fijadas para el cumplimiento del contrato por parte del funcionario designado para tal fin, sin embargo, al analizar la documentación allegada y solicitada en el marco de la Auditoría Financiera para la vigencia 2021, no se pudo corroborar el cumplimiento a lo señalado respecto a los informes y recibo a satisfacción, por parte de los supervisores designados quienes avalaron dichos documentos en los contratos y convenios que hicieron parte de la muestra analizada

por la comisión de la CGR, por el contrario se evidenció que estos no cuentan con informes de supervisión que abarquen todos los aspectos dispuestos en el artículo artículo 83 de la Ley 1474, y las instrucciones impartidas en el memorando de designación; incumpliendo de esta manera con las obligaciones contempladas en dichos documentos y por ende violando de manera taxativa el artículo 34 de ley 734 de 2002.

De suma importancia señalar que el documento denominado: “*RECIBO A SATISFACCIÓN, INFORME DE ACTIVIDADES Y ORDEN DE PAGO CONTRATISTAS Y/O PROVEDORES*”, es según la ANT, el soporte de los desembolsos, supervisión y entrega a satisfacción, avalado por el supervisor, sin embargo, este se limita a una proforma de la Entidad y no revela a cabalidad la ejecución de la tarea encomendada al momento de la delegación como supervisor del contrato por parte de la ANT, la cual debe ser expuesta en un documento apropiadamente sustentado, en el que se aluda a todos los elementos a supervisar, expuestos en la Ley 1474 de 2011 en su artículo 83 (técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico), como se colige de lo ordenado en el memorando de designación.

La Entidad manifiesta que la supervisión en algunos contratos o convenios, dependiendo de la complejidad de los mismos, se lleva a cabo por parte de los Comités Técnicos Operativos y/o de Seguimiento, lo cual no es de recibo por parte del equipo auditor, toda vez que del oficio de designación y de las cláusulas contractuales se colige que la labor de supervisión está en cabeza de una persona individualmente considerada y que dichos Comités, sirven de apoyo a la tarea que aquel debe desarrollar, sin suplirla, pues no es de su resorte emitir conceptos favorables o desfavorables respecto al cumplimiento del objeto contractual acordado por la partes. Tan es así, que en las Actas de Comité de Técnico Operativo del Convenio de Asociación No.1251-2021 se evidencia en el acápite de resumen de compromisos y observaciones, lo siguiente: “(...) El Director de Asuntos Étnicos en su calidad de Supervisor del Convenio adelantará el informe de supervisión correspondiente, con el fin de radicar la solicitud del quinto desembolso de acuerdo con los requisitos exigidos, ante la Subdirección Administrativa y Financiera de la ANT, (...)” (Subrayado fuera de texto).

Finalmente, es de anotar que, de la lectura de las mencionadas Actas de Comité, se evidencia un marcado énfasis en la ejecución financiera del convenio y/o contrato, aspecto de suma importancia, pero cuya observancia no implica por sí solo el cumplimiento cabal de los demás aspectos contractuales, verbi gracia los aspectos jurídicos y técnicos a que hace referencia el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

Conforme con lo anterior, se evidencia un incumplimiento de las obligaciones por parte de los supervisores designados en los contratos/convenios analizados, así como de la Coordinación del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión Contractual, toda vez que se pasó por alto la verificación del cumplimiento de la presentación, entrega y archivo en cada una de las carpetas contractuales de los informes de supervisión, a sabiendas de la obligación legal y administrativa, encomendada por oficio de delegación.

Por tal motivo, se configura como hallazgo Administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria (A, D).

4.3. OTROS PROCESOS SIGNIFICATIVOS-

4.3.1 Atención de Denuncias

Durante el proceso auditor a la ANT para vigencia 2021, no se presentaron denuncias para incorporar al proceso auditor en el marco de la auditoría financiera, respecto a los macroprocesos contables y presupuestales, con efecto en la razonabilidad de los Estados Financieros.

4.3.2 Participación Ciudadana

En cumplimiento del principio de eficiencia y eficacia consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, en el proceso auditor se revisaron los derechos de petición y quejas de ciudadanos usuarios o intervinientes en los procesos misionales de la Agencia Nacional de Tierras ANT, asignadas por la DVF como insumo en la evaluación de la participación ciudadana, así:

- 1- Radicado 2021-225146-8211-SE – Solicitante: CONSEJO COMUNITARIO DE LA COMUNIDAD NEGRA DE TIERRA BAJA “MI TERRITORIO ANCESTRAL”

La ANT mediante Resolución 15004 del 24 de septiembre de 2019, otorgó cofinanciación a la iniciativa comunitaria: “*implementación de un sistema piscícola para mejorar el acceso a la alimentación de 50 familias pertenecientes al Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Tierra Baja Mi Territorio Ancestral*”, tras haber surtido el trámite correspondiente con la Representante Legal del Consejo Comunitario señora Yasmina Carmona Gómez.

Con posterioridad a dicho trámite, la señora Yasmina Carmona Gómez celebró sendos contratos de suministro, prestación de servicios y obra; suscribiendo este

último el 14 de enero de 2020, fecha para la cual ya no ostentaba la calidad de Representante Legal del Consejo Comunitario, toda vez que en Acta de Asamblea del 5 de diciembre de 2019 la comunidad eligió otro Representante.

No obstante, lo anterior los días 16 y 20 de enero la señora Yasmina Carmona Gómez autorizó el desembolso de recursos, a manera de anticipo, de los tres contratos mencionados. Adicionalmente, siguió fungiendo ante la ANT y los contratistas como Representante Legal, aun después de terminado su periodo. Las actuaciones realizadas por la señora Yasmina Carmona Gómez, causaron inconformidad en el consejo comunitario y el nuevo Representante Legal, lo cual ha impedido el cabal desarrollo de la iniciativa.

Además de la omisión de notificación de cambio de Representante Legal, la señora Carmona Gómez también omitió informar a la ANT, que el predio en el cual se llevaría a cabo el proyecto piscícola no se encontraba dentro de los límites del predio adjudicado a la comunidad étnica por la ANT mediante Resolución No. 369 de 2016.

En vista de lo expuesto, el 19 de abril de 2022, mediante oficio 2022EE0064566 de la fecha el equipo auditor comunicó observación con carácter administrativo y disciplinario. Recibiendo respuesta de la entidad el 26 de abril de 2022, a través de oficio 2022600475141 de la fecha. En dicho documento argumentó que sus actuaciones se ejecutaron en el marco del principio de la buena fe y que fueron inducidos al error por parte de la entonces Representante Legal de la Comunidad.

De otro lado, al evidenciar que en el marco del proyecto piscícola hubo un inicio de obra en el predio determinado por la comunidad, se consideró procedente establecer si en efecto aquel se encuentra fuera de los límites del territorio ancestral adjudicado y, para el efecto, el 21 de abril de 2022 se llevó a cabo visita fiscal a las instalaciones de la ANT en la cual se hizo ejercicio catastral y geodesta, estableciendo un polígono y tomando imágenes satelitales, tanto del predio adjudicado, como de aquel en el que presuntamente se invirtió una parte del incentivo.

Finalmente, los días 2 y 3 de mayo de 2022, se llevó a cabo visita a terreno en la que se pudo constatar construcción de excavaciones manuales, instalación de vigas en concreto y construcción de zapatas, en predio colindante con el territorio ancestral; obras que ascienden a la suma de \$9.719.598.

Por las anteriores circunstancias se configuraron los siguientes hallazgos:

Hallazgo No. 11 - Iniciativa Comunitaria Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Tierra Baja “Mi Territorio Ancestral” (Administrativo con presunto alcance Disciplinario y Penal. A - D4 - P1).

Ley 70 de 1993 Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.

“ARTÍCULO 1o. La presente ley tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.

De acuerdo con lo previsto en el parágrafo 1o. del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, esta ley se aplicará también en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país y cumplan con los requisitos establecidos en esta ley.”

(...)

ARTICULO 49. El diseño, ejecución y coordinación de los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social que adelante el gobierno y la Cooperación Técnica Internacional para beneficio de las comunidades negras de que trata esta ley, deberá hacerse con la participación de los representantes de tales comunidades, a fin de que respondan a sus necesidades particulares, a la preservación del medio ambiente, a la conservación y cualificación de sus prácticas tradicionales de producción, a la erradicación de la pobreza y al respeto y reconocimiento de su vida social y cultural. Estos planes, programas y proyectos deberán reflejar las aspiraciones de las comunidades negras en materia de desarrollo. (...)

Ley 160 de 1994 Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

(...)

ARTÍCULO 3o. Son actividades del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, la adquisición y adjudicación de tierras para los fines previstos en esta Ley y las destinadas a coadyuvar o mejorar su explotación,

organizar las comunidades rurales, ofrecerles servicios sociales básicos e infraestructura física, crédito, diversificación de cultivos, adecuación de tierras, seguridad, social, transferencia de tecnología, comercialización, gestión empresarial y capacitación laboral. El Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria –SINTAP participará con el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino en el proceso de asesoría tecnológica a los campesinos de escasos recursos involucrados en los programas que éste adopte.

Ley 734 de 2002 Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

ARTÍCULO 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público

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

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

(...)

15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

(...)

28. Controlar el cumplimiento de las finalidades, objetivos, políticas y programas que deban ser observados por los particulares cuando se les atribuyan funciones públicas.

(...)

ARTÍCULO 53. Sujetos disciplinables. *El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.*

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o

actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos”.

Decreto 1066 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior

ARTICULO 2.5.1.2.3 Definición. “Una comunidad negra podrá constituirse en Consejo Comunitario, que como persona jurídica ejerce la máxima autoridad de administración interna dentro de las Tierras de las Comunidades Negras, de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales que lo rigen y los demás que le asigne el sistema de derecho propio de cada comunidad.

En los términos del numeral 5o., artículo 2o. de la Ley 70 de 1993, Comunidad Negra es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia e identidad que las distinguen de otros grupos étnicos.

Al Consejo Comunitario lo integran la Asamblea General y la Junta del Consejo Comunitario.

(...)

ARTICULO 2.5.1.2.12 Funciones del Representante Legal del Consejo Comunitario. Son funciones del Representante Legal del Consejo Comunitario, entre otras, las siguientes:

- 1. Representar a la comunidad, en cuanto persona jurídica.*
- 2. Presentar ante Incoder previo aval de la Asamblea General y de la Junta del Consejo Comunitario, la solicitud de titulación colectiva del territorio de la comunidad que representa.*

(...)

- 5. Previa aprobación de la Junta del Consejo Comunitario, celebrar convenio o contratos y administrar los beneficios derivados de los mismos.*

(...)

ARTICULO 2.5.1.2.40 Fomento al desarrollo. Con miras a propender por el desarrollo económico, social, cultural y ambiental de las comunidades negras de que trata este capítulo, las entidades integrantes del Sistema Nacional de Reforma

Agraria y Desarrollo Rural Campesino, creado por la Ley 160 de 1994, adoptaran programas especiales para dar cumplimiento a las actividades de qué trata el ARTICULO 3o. de la misma ley.

Los planes, programas y proyectos de desarrollo económico, social, cultural y ambiental de los Consejos Comunitarios se incluirán y armonizarán con los planes de desarrollo de los entes territoriales respectivos.”

Guía Operativa para la implementación de iniciativas comunitarias con enfoque diferencial étnico y enfoque de género asociado al componente de formalización de tierras.

2.1 “Objetivo general Implementar iniciativas comunitarias con enfoque diferencial étnico contemplando el enfoque de género, asociadas al componente de formalización de tierras que contribuyan con la pervivencia cultural, el arraigo territorial y el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades.

2.2 Objetivos específicos

- Cofinanciar actividades a las comunidades étnicas para la conservación de prácticas y conocimientos ancestrales.*
- Contribuir al fortalecimiento de la organización social.*
- Promover el arraigo por el territorio. • Apoyar la integración del enfoque de género en las iniciativas comunitarias.*
- Contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades étnicas.*

(...)

2.5.1.1 Dirección de Asuntos Étnicos

Esta dependencia creada mediante el Decreto 2363 de 2015, entre sus funciones corresponde la concertación con las comunidades étnicas, a través de sus instancias representativas, el plan de atención a las mismas, en lo referente a programas de titulación colectiva, constitución, ampliación, saneamiento, y reestructuración de resguardos indígenas, adquisición, expropiación de tierras y mejoras para dotar de tierras a las comunidades étnicas de conformidad con lo establecido en la Ley 160 de 1994 y Ley 70 de 1993. El Programa de iniciativas comunitarias con enfoque diferencial étnico se encuentra dentro de la Dirección como fortalecimiento al componente de formalización de tierras

2.5.1.2 Supervisor

El Supervisor de iniciativas comunitarias corresponderá al Director (a) de Asuntos Étnicos.

Actividades del Supervisor

(...)

e) Conformar el equipo necesario e idóneo para el seguimiento que generará apoyo a la supervisión de iniciativas comunitarias.

f) Presentar ante la mesa de orientación las iniciativas comunitarias cofinanciadas, avances en la ejecución técnica y financiera y dificultades que se presentan en el proceso de implementación de las mismas.

(...)

h) Supervisar las diferentes etapas de las iniciativas comunitarias que se aprueben.

i) Conformar oportunamente los equipos de apoyo para el seguimiento en campo de las iniciativas comunitarias.

j) Fijar los lineamientos para el seguimiento en campo de las iniciativas comunitarias.

k) Realizar monitoreo a la ejecución de los desembolsos y llevar control de saldos a través de la cuenta bancaria de manejo Controlado con firma autorizada, de conformidad con el plan de inversiones de las iniciativas y los resultados de las visitas de acompañamiento y seguimiento.

l) Verificar la existencia y cumplimiento de los requisitos legales de los soportes de gasto, facturas, recibos de pago y/o documentos equivalentes, para el debido y oportuno control de la ejecución y saldos de las iniciativas aprobadas.

(...)

3.2.2.2 Funciones del comité de apoyo a la ejecución:

(...)

- Realizar seguimiento a las entregas de los diferentes proveedores.*
- Recepcionar las facturas, cuentas de cobro y/o documentos equivalentes de los insumos entregados y recibidos a satisfacción por parte de las familias beneficiarias.*
- Elaborar el informe de seguimiento y ejecución técnica y financiera de los pagos realizados durante a la ejecución de la iniciativa comunitaria.*
- Solicitar al Supervisor la redistribución del presupuesto aprobado cuando se requiera; en los casos en los cuales existe la posibilidad de incluir beneficiarios, deberá elevarse la consulta por parte de la Dirección de Asuntos Étnicos al Comité de seguimiento; estos cambios no se podrán realizar de manera autónoma por parte la comunidad étnica.*
- Realizar todos los informes técnicos y/o financieros que se requieran con ocasión del desarrollo de la iniciativa comunitaria.*

Instructivo para la implementación de la iniciativa comunitaria con enfoque diferencial étnico y enfoque de género asociado al componente de formalización de tierras.

(...)

2.1.2 Funciones de la Dirección de Asuntos Étnicos. (...)

b) Conformar oportunamente los equipos de supervisión, como instancias de control, vigilancia y/o seguimiento de las iniciativas.

c) Supervisar los diferentes procesos de iniciativas que se ejecuten. d) Contribuir para que el seguimiento se realice en forma oportuna.

e) Presentar informe ante el ordenador del gasto, sobre el seguimiento de la ejecución de los desembolsos, control de saldos a través de la cuenta conjunta no remunerada, de conformidad con el plan de inversiones de las iniciativas y los resultados de las visitas de acompañamiento y seguimiento.

f) Realizar monitoreo a la ejecución de los desembolsos y llevar control de saldos a través de la cuenta conjunta no remunerada, de conformidad con el plan de inversiones de las iniciativas y los resultados de las visitas de acompañamiento y seguimiento.

g) Verificar la existencia de los soportes de gasto, como facturas y recibos de pago, para el debido y oportuno control de saldos.

h) Participar en las instancias de decisión, relativas a las solicitudes de modificación de las iniciativas y realizar los procedimientos necesarios para adelantar los trámites respectivos.

(...)

2.1.7 Funciones del equipo de supervisor

(...)

c) Exigir a las comunidades beneficiarias el cumplimiento de la ejecución de las iniciativas, conforme a sus metas, objetivos y los recursos transferidos.

d) Impartir de manera oportuna y clara, las orientaciones e instrucciones respecto a la ejecución de la iniciativa y acompañar a las comunidades para facilitar el pleno cumplimiento de sus obligaciones.

(...)

2.4 ACOMPAÑAMIENTO Y SEGUIMIENTO DE LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS. Desde el inicio de la iniciativa hasta el proceso de acompañamiento a la inversión, la Dirección de Asuntos Étnicos llevará a cabo el control de inversiones de cada iniciativa, vigilando el cumplimiento de objetivos y metas, además de la correcta ejecución del presupuesto aprobado. Paralelamente se realizará el monitoreo de las actividades del plan de inversiones. Para realizar dicha labor, se conforma el equipo supervisor.

(...)

2.4.5 Seguimiento Financiero

Es responsabilidad del equipo supervisor llevar el control de saldos de las cuentas de las iniciativas, verificando la correcta inversión y uso de los recursos de la cofinanciación y/o financiación por parte de las comunidades beneficiarias. La Dirección de Asuntos Étnicos deberá reportar mensualmente el estado de avance consolidado de la ejecución de las iniciativas a la Agencia Nacional de Tierras, conforme a los lineamientos, orientaciones e instrumentos que sean dados a conocer oportunamente.

Resolución No. 15004 del 24 de septiembre de 2021 la ANT autorizó la cofinanciación de la iniciativa comunitaria.

ARTÍCULO QUINTO: “La supervisión de la iniciativa estará a carga de la Dirección de asuntos étnicos, quien está facultado para conformar un equipo con obligaciones específicas de apoyo y vigilar la correcta inversión de los recursos destinados para la iniciativa y velar porque se dé cumplimiento a lo establecido en la presente resolución”.

Tras el estudio de las circunstancias de la denuncia SIPAR N°2021-225146-82111-SE, se evidenció que pasados dos años del desembolso de recursos destinados a la iniciativa comunitaria: *“implementación de un sistema piscícola para mejorar el acceso a la alimentación de 50 familias pertenecientes al Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Tierra Baja Mi Territorio Ancestral”*, aquella no ha sido desarrollada debido a situaciones presentadas en el proceso, a saber:

Mediante Resolución 15004 del 24 de septiembre de 2019, la Agencia Nacional de Tierras otorgó cofinanciación a la iniciativa comunitaria, tras haber surtido el trámite correspondiente con la Representante Legal del Consejo Comunitario señora Yasmina Carmona Gómez.

Los días 2 y 3 de diciembre de 2019 representantes de la ANT y del Consejo Comunitario realizaron sendas reuniones de Comité de Compras para elegir los integrantes del mismo, socializar el instructivo de compras de la ANT (Acta No.1), evaluar las cotizaciones y elegir los proveedores (Acta No.2), respectivamente.

El 5 de diciembre de 2019, se llevó a cabo Asamblea General para la elección de la nueva Junta del Consejo Comunitario de Comunidades Negras *“Mi Territorio Ancestral”*, en la cual se eligió como nuevo Representante Legal al señor Moisés Zabaleta Mercado.

No obstante, lo anterior, el 18 de diciembre de 2019 se llevó a cabo nueva reunión de Comité de Compras, donde se definieron las alternativas de gasto de los componentes 3, 4, 5 y 6 de la iniciativa comunitaria y se eligió al oferente para desarrollar dichos componentes. (Acta No.3)

En esa misma fecha, la entonces Representante Legal del Consejo Comunitario Ancestral de Tierra Baja “Mi Territorio Ancestral”, señora Yasmina Carmona Gómez, suscribió sendos contratos con el señor Jesús Efrén Ortiz Montañez, el primero de ellos con el objeto de adquirir los elementos necesarios para la implementación del sistema piscícola (contrato de compraventa) y, el segundo, para que este brinde asistencia técnica durante la implementación del proyecto (contrato de prestación de servicios).

El 14 de enero mediante certificación No. AMC -OFI0001256-2020 fue reconocido la elección de la nueva Junta del Consejo Comunitario de Comunidades Negras “*Mi Territorio Ancestral*”, en la cual se eligió como nuevo Representante Legal al señor Moisés Zabaleta Mercado.

En esa misma fecha la señora Yasmina Carmona Gómez, suscribió contrato de obra civil con la empresa Obras Civiles, Construcciones y Maquinaria OCC S.A.S. revestida como presunta Representante Legal del Consejo Comunitario.

El 16 de enero de 2020 se autoriza el desembolso del 50% del valor de los contratos de compraventa y prestación de servicios suscritos con el señor Jesús Efrén Ortiz Montañez, por \$89.542.500 y \$15.900.000, respectivamente.

El 20 de enero de 2020 se autorizó desembolso del 50% del valor del contrato de obra suscrito con la empresa Obras Civiles, Construcciones y Maquinaria OCC S.A.S. por \$91.703.809.

A petición del director de Asuntos Étnicos de la Agencia Nacional de Tierras, en los meses de octubre y noviembre de 2020, los contratistas Jesús Efrén Ortiz Montañez y empresa Obras Civiles, Construcciones y Maquinaria OCC S.A.S. presentan informes de ejecución de las obligaciones contractuales, en los cuales se observan los insumos técnicos y los materiales de construcción adquiridos, respectivamente, por cada contratista para dar cumplimiento al objeto contractual.

El 26 de noviembre de 2020 se lleva a cabo reunión de socialización de la iniciativa comunitaria con el nuevo Representante Legal y la Junta Directiva del Consejo Comunitario. (Acta No.4).

En esa misma fecha el Representante Legal del Consejo Comunitario, informa por escrito a los contratistas Jesús Efrén Ortiz Montañez y Obras Civiles, Construcciones y Maquinaria OCC S.A.S. la decisión de suspender la ejecución de los contratos suscritos con la anterior Representante Legal de la comunidad.

El 10 de marzo de 2021 se realizó reunión de seguimiento a la iniciativa para que los representantes del Consejo Comunitario, verifiquen los componentes de los contratos celebrados en el marco de la misma.

El 30 de abril de 2021 se lleva a cabo reunión de seguimiento de la iniciativa comunitaria, a la que asistieron los contratistas, pero no el Representante Legal del Consejo Comunitario, por lo cual que no fue posible llegar a acuerdos para destrabar el proceso. (Acta No.6).

El 22 de julio de 2021 se realiza reunión de seguimiento a la iniciativa comunitaria y se plantea un acercamiento entre las directivas del Consejo Comunitario y los contratistas, quienes manifiestan su disposición de dar cumplimiento a las obligaciones contraídas. (Acta No.7).

El 12 de octubre de 2021 se realiza nueva reunión de seguimiento jurídico, técnico y financiero de la iniciativa comunitaria, en la cual no se evidencian fórmulas de arreglo entre los representantes de la comunidad y los contratistas, adicionalmente, en dicha reunión la comunidad refiere que el sitio en el cual se desarrollaría la iniciativa es de propiedad de la alcaldía de Cartagena, quien lo dio en comodato por espacio de 4 años a la comunidad ancestral. (Acta No.8)

A la fecha la Agencia Nacional de Tierras, ha trasladado a la cuenta controlada compartida el total del incentivo que asciende a \$400.000.000 y desembolsado a los proveedores el total \$197.146.309, sin que la iniciativa comunitaria haya tenido implementación, en razón a los inconvenientes presentados con los nuevos representantes del Consejo Comunitario y con el predio en el cual debía desarrollarse, mismo que según afirma la comunidad, no hace parte del terreno baldío, rural, ancestral adjudicado mediante Resolución No. 369 de 2016.

Las anteriores circunstancias, generan incertidumbre frente al cumplimiento del proyecto piscícola objeto del incentivo, lo cual trae como consecuencia el que los recursos públicos no cumplan con la finalidad de contribuir al empoderamiento y desarrollo de las comunidades, al mejoramiento de su calidad de vida y a la generación de capacidades para el desarrollo propio y la gestión territorial.

Hallazgo Administrativo con posible incidencia Disciplinaria, de conformidad con los artículos 34 y 53 de la Ley 734 de 2002 y posible incidencia Penal en virtud del Título IX, capítulo III, de la Ley 599 de 2000.

Respuesta de la Entidad.

“(…) Sobre el particular, la Dirección de Asuntos Étnicos revisó las actuaciones administrativas que reposan en el expediente digital de la iniciativa comunitaria, evidenciado que:

Efectivamente el aporte realizado por la Agencia Nacional de Tierras fue por valor de Cuatrocientos Millones de Pesos Mcte (\$400.000.000), los cuales se depositaron en la cuenta de ahorros controlada compartida No. 085-000693-26 de la entidad bancaria Bancolombia sucursal Cartagena.

Posteriormente, se seleccionaron los proveedores para la ejecución de la iniciativa Jesús Efrén Ortiz Montañez Nit.79.465.063-7, y Obras Civiles, Construcciones y Maquinaria OCC S.A.S. Nit 900.767.123-4, los cuales suscribieron tres contratos con la representante legal en su momento del Consejo Comunitario de Tierra Baja la señora Yasmina Carmona Gómez, la cual solicito el desembolso del 50% para dar inicio a las actividades de la iniciativa.

En razón a la implementación de la iniciativa, la misma no se ha podido ejecutar por las irregularidades evidenciadas por esta Dirección desde el segundo semestre de la vigencia 2020, irregularidades en la representación del Consejo Comunitario de Tierra Baja y la ubicación del predio donde se implementaría la iniciativa, como consta en cada una de las actas.

En cuanto la representación del Consejo Comunitario de Tierra Baja, es importante precisar que para la vigencia 2019 la ostentaba la señora Yasmina Carmona Gómez, representación que seguía aparentando la misma para la vigencia 2020.

Es así que, la cofinanciación otorgada mediante Resolución No. 15004 del 24 de septiembre de 2019, fue notificada a la señora Yasmina Carmona Gómez el día 28 de septiembre de 2019, una vez surtido este trámite la misma solicitó la expedición de la póliza que ampararía los recursos otorgados ante Seguros del Estado S.A, póliza No. 75-43-101003620 de fecha 04 de octubre de 2019.

Culminada esta etapa, para la fecha 02 y 03 de diciembre de 2019 se celebró el comité de compras, comité en el que seleccionaron a los proveedores Jesús Efrén Ortiz Montañez, y Obras Civiles, Construcciones y Maquinaria OCC S.A.S., lo cuales fueron aprobados por la señora Yasmina Carmona Gómez Representante Legal del Consejo comunitario de Tierra Baja, Martha Cecilia Villalobos Corcho, Rosa Elena Quiñones y Yoelis Susana Ortega Valiente Representantes de los beneficiarios.

Proveedores que suscribieron tres (3) contratos con la representante legal del Consejo Comunitario de Tierra Baja la señora Yasmina Carmona Gómez así:

- *Contrato de Compraventa suscrito con Jesús Efrén Ortiz Montañez de fecha 18 de diciembre de 2019.*
- *Contrato de Prestación de Servicios Profesionales suscrito con Jesús Efrén Ortiz Montañez de fecha 18 de diciembre de 2019.*
- *Contrato de Obra suscrito con la empresa Obras Civiles, Construcciones y Maquinaria OCC S.A.S., de fecha 14 de enero de 2020*

Para la ejecución de estos estos contratos para la vigencia 2020, la señora Yasmína Carmona Gómez aparentando la representación legal del Consejo comunitario de Tierra Baja, solicitó el desembolso del 50% así:

- *Autorización de desembolso de fecha 20 de enero de 2020, al valor del contrato de \$91.703.809, a favor de Obras Civiles, Construcciones y Maquinaria OCC S.A.S.*
- *Autorización de desembolso de fecha 16 de enero de 2020, al valor del contrato de \$89.542.500, a favor de Jesús Efrén Ortiz Montañez*
- *Autorización de desembolso de fecha 16 de enero de 2020, al valor del contrato de \$15.900.000, a favor de Jesús Efrén Ortiz Montañez Nit.79.465.063-7.*

Si bien es cierto, esta Dirección autorizó los desembolsos a la señora Yasmína Carmona Gómez, en el mes de enero, lo hizo actuando bajo el principio de la buena fe contemplado en el artículo 83 de la Constitución Política el cual establece “que las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”, por cuanto esta seguía realizando actividades como representante legal y en ningún momento se le notificó a esta Dirección el cambio de Representante Legal.

Es así que la misma tenía conocimiento de su representación por el período de elección del 14 de septiembre de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2019, como consta en la certificación expedida por la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana de fecha 12 de julio de 2019, donde se evidencia el registro del acta de la elección de la junta, consejería y el representante legal del Consejo Comunitario de Tierra Baja.

Teniendo en cuenta lo anterior la señora Yasmína Carmona Gómez indujo en error a esta Dirección, sabiendo que para el momento de la autorización de los desembolsos esta ya no fungía como representante legal del Consejo Comunitario de Tierra Baja.

En cuanto ubicación de la iniciativa comunitaria, esta Dirección en la última visita realizada en el mes de octubre de la presente vigencia, fue informada por parte de la comunidad, que la misma no se estaba ejecutando dentro del territorio colectivo, como se evidencia en acta No. 8 “Visita técnica Iniciativa Comunitaria del Consejo Comunitario de Tierra Baja”.

*En razón a este punto, la señora Yasmina Carmona Gómez como representante legal del Consejo Comunitario de Tierra Baja y concedora de su territorio, actuó de mala fe, e indujo en error a la Entidad por cuanto NO manifestó en la etapa de formulación, que el predio en el que se ejecutaría la iniciativa no hacía parte del territorio colectivo, y que dicho predio lo había entregado en comodato la Alcaldía de Cartagena por 4 años al Consejo”.
(...)”*

Análisis de la respuesta y conclusión.

Si bien el ente de control no desconoce las irregularidades en que incurrió la señora Yasmina Carmona Gómez, al seguir fungiendo como Representante Legal del Consejo Comunitario a sabiendas de la elección y registro de un nuevo Representante, y las consecuencias que dicho actuar ha tenido en el normal desarrollo de la iniciativa, tampoco puede desconocer las siguientes situaciones.

En primer lugar, obra dentro del expediente certificación expedida por la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana de Cartagena, del 12 de julio de 2019, en la cual se observa el registro del acta de elección de la junta, consejería y el representante legal del Consejo Comunitario de Tierra Baja, para el período comprendido entre el 14 de septiembre de 2017 y el 31 de diciembre de 2019. Siendo entonces procedente que el operador disciplinario, penal y fiscal quienes determinen las responsabilidades correspondientes por el daño advertido.

De otro lado, también se evidencia dentro del expediente copia de la Resolución No. 369 de 2016 mediante la cual la ANT, adjudicó a la comunidad negra del Consejo Comunitario de Tierra Baja “Mi Territorio Ancestral” un terreno baldío ocupado colectivamente por esta comunidad, ubicado en el municipio de Cartagena de Indias. Así las cosas, habiendo sido la ANT quien llevó a cabo todo el proceso de adjudicación del predio y conociendo de primera mano sus coordenadas y linderos, no se entiende como en la etapa de formulación del proyecto, la entidad no se percató de que el incentivo se ejecutaría fuera del territorio adjudicado al Consejo Comunitario, máxime cuando el incentivo otorgado se enmarca dentro de la llamada intervención integral, que articula la adjudicación de predios a las comunidades, con la financiación de proyectos productivos dentro de las mismas, en aras del

mejoramiento de calidad de vida y generación de capacidades para el desarrollo propio y la gestión territorial.

Por lo antes expuesto, los argumentos de la ANT no desvirtúan lo observado y se configura como hallazgo, con presunto alcance administrativo, disciplinario y penal (A, D, P).

Hallazgo No. 12. Obras civiles ejecutadas en el marco de la Iniciativa Comunitaria Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Tierra Baja “Mi Territorio Ancestral” (Administrativo con presunto alcance Disciplinario y Fiscal – A - D5 - F1)

La ley 70 de 1993 en su artículo 49 establece:

(...) ARTICULO 49. El diseño, ejecución y coordinación de los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social que adelante el gobierno y la Cooperación Técnica Internacional para beneficio de las comunidades negras de que trata esta ley, deberá hacerse con la participación de los representantes de tales comunidades, a fin de que respondan a sus necesidades particulares, a la preservación del medio ambiente, a la conservación y cualificación de sus prácticas tradicionales de producción, a la erradicación de la pobreza y al respeto y reconocimiento de su vida social y cultural. Estos planes, programas y proyectos deberán reflejar las aspiraciones de las comunidades negras en materia de desarrollo. (...)

Por su parte la ley 160 de 1994, dispone:

(...)
ARTÍCULO 3o. *Son actividades del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, la adquisición y adjudicación de tierras para los fines previstos en esta Ley y las destinadas a coadyuvar o mejorar su explotación, organizar las comunidades rurales, ofrecerles servicios sociales básicos e infraestructura física, crédito, diversificación de cultivos, adecuación de tierras, seguridad, social, transferencia de tecnología, comercialización, gestión empresarial y capacitación laboral. El Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria –SINTAP participará con el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino en el proceso de asesoría tecnológica a los campesinos de escasos recursos involucrados en los programas que éste adopte. De otro lado, el artículo 6 de ley 610 del año 2000, determina:*

ARTICULO 6o. *DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público,*

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

Por otra parte, la ley 734 de 2002 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único” dispone.

ARTÍCULO 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público

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

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

(...)

15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

(...)

28. Controlar el cumplimiento de las finalidades, objetivos, políticas y programas que deban ser observados por los particulares cuando se les atribuyan funciones públicas.

(...)

En consonancia, la ley 1474 de 2011, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, contiene los siguientes mandatos:

“Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual “Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.”

“ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

(...)

Ahora bien, el Decreto 1066 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior” en su artículo 2.5.1.2.3. dispone:

ARTICULO 2.5.1.2.3 *Definición. “Una comunidad negra podrá constituirse en Consejo Comunitario, que como persona jurídica ejerce la máxima autoridad de administración interna dentro de las Tierras de las Comunidades Negras, de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales que lo rigen y los demás que le asigne el sistema de derecho propio de cada comunidad.*

En los términos del numeral 5o., artículo 2o. de la Ley 70 de 1993, Comunidad Negra es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia e identidad que las distinguen de otros grupos étnicos.

Al Consejo Comunitario lo integran la Asamblea General y la Junta del Consejo Comunitario.

(...)

ARTICULO 2.5.1.2.12 *Funciones del Representante Legal del Consejo Comunitario. Son funciones del Representante Legal del Consejo Comunitario, entre otras, las siguientes:*

- 1. Representar a la comunidad, en cuanto persona jurídica.*
- 2. Presentar ante Incoder previo aval de la Asamblea General y de la Junta del Consejo Comunitario, la solicitud de titulación colectiva del territorio de la comunidad que representa.*

(...)

- 5. Previa aprobación de la Junta del Consejo Comunitario, celebrar convenio o contratos y administrar los beneficios derivados de los mismos.*

(...)

ARTICULO 2.5.1.2.40 Fomento al desarrollo. *Con miras a propender por el desarrollo económico, social, cultural y ambiental de las comunidades negras de que trata este capítulo, las entidades integrantes del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, creado por la Ley 160 de 1994, adoptaran programas especiales para dar cumplimiento a las actividades de qué trata el ARTICULO 3o. de la misma ley.*

Los planes, programas y proyectos de desarrollo económico, social, cultural y ambiental de los Consejos Comunitarios se incluirán y armonizarán con los planes de desarrollo de los entes territoriales respectivos.”

Por su parte en la Guía Operativa para la implementación de iniciativas comunitarias con enfoque diferencial étnico y enfoque de género asociado al componente de formalización de tierras, se lee:

2.1 “Objetivo general Implementar iniciativas comunitarias con enfoque diferencial étnico contemplando el enfoque de género, asociadas al componente de formalización de tierras que contribuyan con la pervivencia cultural, el arraigo territorial y el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades.

2.2 Objetivos específicos

- Cofinanciar actividades a las comunidades étnicas para la conservación de prácticas y conocimientos ancestrales.*
- Contribuir al fortalecimiento de la organización social.*
- Promover el arraigo por el territorio. • Apoyar la integración del enfoque de género en las iniciativas comunitarias.*
- Contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades étnicas.*

(...)

2.5.1.1 Dirección de Asuntos Étnicos

Esta dependencia creada mediante el Decreto 2363 de 2015, entre sus funciones corresponde la concertación con las comunidades étnicas, a través de sus instancias representativas, el plan de atención a las mismas, en lo referente a programas de titulación colectiva, constitución, ampliación, saneamiento, y reestructuración de resguardos indígenas, adquisición, expropiación de tierras y mejoras para dotar de tierras a las comunidades étnicas de conformidad con lo establecido en la Ley 160 de 1994 y Ley 70 de 1993. El Programa de iniciativas comunitarias con enfoque diferencial étnico se encuentra dentro de la Dirección como fortalecimiento al componente de formalización de tierras

2.5.1.2 Supervisor

El Supervisor de iniciativas comunitarias corresponderá al Director (a) de Asuntos Étnicos.

Actividades del Supervisor

(...)

*h) Supervisar las diferentes etapas de las iniciativas comunitarias que se aprueben.
i) Conformar oportunamente los equipos de apoyo para el seguimiento en campo de las iniciativas comunitarias.*

j) Fijar los lineamientos para el seguimiento en campo de las iniciativas comunitarias.

(...)

Instructivo para la implementación de la iniciativa comunitaria con enfoque diferencial étnico y enfoque de género asociado al componente de formalización de tierras.

(...)

2.1.2 Funciones de la Dirección de Asuntos Étnicos. (...)

b) Conformar oportunamente los equipos de supervisión, como instancias de control, vigilancia y/o seguimiento de las iniciativas.

c) Supervisar los diferentes procesos de iniciativas que se ejecuten.

d) Contribuir para que el seguimiento se realice en forma oportuna.

(...)

2.4 ACOMPAÑAMIENTO Y SEGUIMIENTO DE LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS. Desde el inicio de la iniciativa hasta el proceso de acompañamiento a la inversión, la Dirección de Asuntos Étnicos llevará a cabo el control de inversiones de cada iniciativa, vigilando el cumplimiento de objetivos y metas, además de la correcta ejecución del presupuesto aprobado. Paralelamente se realizará el monitoreo de las actividades del plan de inversiones. Para realizar dicha labor, se conforma el equipo supervisor.

(...)

Finalmente, en la Resolución No. 15004 del 24 de septiembre de 2021 por la cual la ANT autorizó la cofinanciación de la iniciativa comunitaria, determina:

ARTÍCULO QUINTO: “La supervisión de la iniciativa estará a carga de la Dirección de asuntos étnicos, quien está facultado para conformar un equipo con obligaciones específicas de apoyo y vigilar la correcta inversión de los recursos destinados para la iniciativa y velar porque se dé cumplimiento a lo establecido en la presente resolución”.

Realizado el análisis de las circunstancias de la denuncia SIPAR N°2021-225146-82111-SE, se evidenció que en el proceso de “implementación de un sistema piscícola para mejorar el acceso a la alimentación de 50 familias pertenecientes al Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Tierra Baja Mi Territorio Ancestral”, existe una incipiente ejecución de recursos en construcción de obra civil, realizada fuera de los predios ancestrales de la Comunidad Negra.

Mediante Resolución No. 369 de 2016 la Agencia Nacional de Tierras adjudicó a la Comunidad Negra de Tierra Baja “Mi territorio Ancestral” terreno baldío, rural y ancestral con una extensión de 21 hectáreas + 2367 metros cuadrados.

Como parte de la intervención integral que ordena la ley, tendiente al mejoramiento de la calidad de vida y a la generación de capacidades para el desarrollo propio y la gestión territorial de las comunidades étnicas, a través de resolución 15004 del 24 de septiembre de 2019, la misma entidad otorgó cofinanciación a la iniciativa comunitaria piscícola que beneficiaría a 50 familias miembros de aquella.

Para efectos del desarrollo de la iniciativa, el 14 de enero de 2020 se suscribió el contrato de obra civil con la empresa Obras Civiles, Construcciones y Maquinaria OCC S.A.S, con el objeto de ejecutar los componentes, 3, 4, 5 y 6 del proyecto piscícola, concretados en obras civiles del sistema piscícola, cerramiento de la zona piscícola a todo costo, adecuación de zona administrativa y suministro e instalación de paneles, respectivamente. El término de ejecución se estableció en tres meses contados desde el momento del desembolso del anticipo, correspondiente al 50% del valor del contrato y cuya suma asciende a \$91.703.809.

Tras enfrentar las vicisitudes propias de la declaratoria de emergencia sanitaria por parte del Gobierno Nacional, en los meses de octubre y noviembre de 2020, el contratista Obras Civiles, Construcciones y Maquinaria OCC S.A.S. presenta informes de ejecución de las obligaciones contractuales, en los cuales se evidencian fotografías de los materiales de construcción adquiridos y de algunas obras realizadas en el terreno designado por la comunidad para el efecto. Así mismo, en escritos separados sugiere problemas para dar continuidad a la obra debido a la tajante oposición del Representante Legal de la comunidad.

El 12 de octubre de 2021 en reunión de seguimiento al proyecto, los miembros del Consejo Comunitario refieren que el sitio en el cual se desarrolla la iniciativa es de propiedad de la alcaldía de Cartagena, quien lo dio en comodato por espacio de 4 años. (Acta No.8)

A razón de lo expuesto, el 21 de abril de 2022 el equipo auditor llevó a cabo visita fiscal a las instalaciones de la ANT en aras de realizar ejercicio catastral y geodesta,

para establecer los polígonos y tomar las imágenes satelitales, del predio adjudicado a la comunidad negra y de aquel en el que presuntamente se invirtió una parte del incentivo, evidenciando que efectivamente se trata de predios diferentes.

En vista de dicha circunstancia, los días 2 y 3 de mayo del corriente, se llevó a cabo visita fiscal al predio en que se adelantaron las obras, evidenciando que aquel se encuentra fuera de los límites del territorio ancestral y que en el mismo se desarrollaron de forma incipiente actividades de los componentes 3 y 4 del objeto contractual, concretados en excavaciones manuales, instalación de vigas en concreto y construcción de zapatas, según se evidencia en informe técnico de visita.

La anterior circunstancia se presenta por la falta de supervisión y seguimiento a la ejecución del recurso público y genera un presunto detrimento en cuantía de \$9.719.598, toda vez que los recursos invertidos no cumplen ni cumplirán su finalidad, por ende, tampoco contribuirán al empoderamiento y desarrollo de la comunidad étnica y, por el contrario, si implican una desfinanciación del proyecto piscícola equivalente al valor de las obras ejecutadas a la fecha.

Hallazgo administrativo con presunta connotación Fiscal y Disciplinaria

Respuesta de la entidad

La ANT manifiesta que la iniciativa comunitaria se otorgó bajo los parámetros de la Guía Operativa para la implementación de iniciativas comunitarias con enfoque diferencial étnico, asociado al componente de legalización de tierras vigencia 2018, procedimiento que se concreta en las etapas de alistamiento, priorización, validación en campo, aprobación de la iniciativa, expedición y notificación del acto administrativo de cofinanciación, adquisición de póliza de cumplimiento, desembolso de los recursos e implementación de la iniciativa.

Argumenta que la autorización de desembolso se amparó en el principio de buena fe y la confianza legítima, en tanto para la fecha de la misma ya se habían surtido todas las etapas del procedimiento establecido en la Guía Operativa.

Así mismo afirma, que el otorgamiento de la cofinanciación crea obligaciones para ambas partes, siendo responsabilidad de la representante del Consejo Comunitario, verificar el cumplimiento de los contratos suscritos entre ella y los contratistas e implementar la iniciativa dentro del territorio colectivo y, de la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE), realizar el seguimiento presupuestal a la implementación de la iniciativa.

Manifiesta que se llevaron a cabo múltiples visitas a territorio, en las cuales se presentaron inconvenientes con el Representante Legal actual del Consejo, lo cual les impidió verificar el lugar exacto en el que se implementaría la iniciativa. Adicionalmente, describe cada una de las reuniones realizadas con los contratistas y la comunidad y la oposición que el Representante Legal de esta última ha presentado frente a su desarrollo.

Aduce, que no es cierto que la DAE haya incurrido en falta de supervisión y seguimiento, pues precisamente en desarrollo de dichas labores obtuvo conocimiento de la ubicación de la iniciativa fuera de los límites del territorio ancestral, así como, que una vez al percatarse de dicho hecho, procedió a interponer denuncia ante la CGR y a elevar reclamación frente a la aseguradora.

Asegura, que desde la etapa de formulación de la iniciativa y en la construcción de la ficha definitiva de la misma, se puso en conocimiento de la entonces representante legal del Consejo Comunitario que el proyecto piscícola debía desarrollarse en el territorio colectivo, por lo cual se evidencia una inducción a error por parte de aquella al contratista, al indicarle el lugar de ubicación de las obras por fuera de los linderos del territorio ancestral.

Finalmente, afirma no ser cierto que los recursos de cofinanciación no cumplen ni cumplirán su finalidad, toda vez que, del total de los recursos desembolsados, solo \$9.719.598 fueron invertidos, los restantes se encuentran en poder de los contratistas, quienes en múltiples oportunidades han manifestado su voluntad de honrar las obligaciones adquiridas en el sitio correcto.

Análisis de la respuesta y conclusión

En primer lugar, el equipo auditor no desconoce las múltiples vicisitudes presentadas en la ejecución de la iniciativa piscícola y los esfuerzos desplegados por la Dirección de Asuntos Étnicos tendientes a la ejecución de la misma. No obstante, también advierte que el error de no cotejar su ubicación, trae como consecuencia un menoscabo del recurso público.

En segundo lugar, es claro que en el marco de la cofinanciación de la iniciativa comunitaria a todas las partes involucradas les asiste responsabilidad, sin embargo, es en cabeza del director de Asuntos Étnicos de la entidad, quien funge como gestor fiscal, en quien recae la obligación de hacer seguimiento a la inversión del recurso público, en aras de la correcta inversión del mismo y del cumplimiento de su finalidad.

En tercer lugar, si bien es cierto que los funcionarios de la DAE no pudieron ingresar a terreno en las visitas de verificación realizadas en los meses de noviembre de 2020 y marzo de 2021 y esto impidió determinar la ubicación del proyecto, también lo es, que para dichas fechas ya existían las incipientes obras ejecutadas por el contratista - Obras Civiles, Construcciones y Maquinaria - OCC S.A.S., según se evidencia en informes presentados por aquel en los meses de octubre y noviembre del 2020; lo que implica, que de haberse llevado a cabo a plenitud las mencionadas visitas, nada hubiese cambiado respecto al panorama actual.

En cuarto lugar, es categórica la entidad al afirmar que al enterarse de la ubicación del proyecto radicó denuncia ante la CGR y elevó reclamación ante la aseguradora Seguros del Estado, sin embargo, omite manifestar que dicho trámite no ha seguido su curso, en razón a que mediante correo electrónico del 5 de enero de 2022 la aseguradora solicita la remisión de acto administrativo de declaratoria de incumplimiento y dicho acto aún no ha sido proferido.

En quinto lugar, para el equipo auditor no es desconocido el actuar irregular de la entonces Representante Legal del Consejo Comunitario, al omitir informar a la entidad, entre otras, que la ubicación de la iniciativa no corresponde con los linderos del territorio colectivo. No obstante, dicho actuar no exime a la ANT de la obligación de realizar oportuna visita de verificación en terreno y, de no ser posible, hacer ejercicio catastral y geodesta en aras de definir los polígonos y tomar imágenes satelitales (herramienta Google Earth), que le permitiera identificar el lugar donde estaría ubicado el incentivo cofinanciado, como en su momento se hizo en la visita fiscal de la CGR, el 21 de abril de 2022.

Finalmente, si bien es cierto el proyecto piscícola no se encuentra desfinanciado en su totalidad, también lo es que el recurso invertido hasta el momento es imposible de recuperar, en tanto se encuentra en obras realizadas en terreno, que por su naturaleza no pueden ser desprendidas y reubicadas.

En consonancia con lo expuesto, no se aceptan los argumentos de la entidad y se valida la observación como hallazgo administrativo, con presunta connotación disciplinaria y fiscal por valor de \$9.719.598. (A, D, F).

2. Derecho de Petición 2021-229276-82111-SE.

Los hechos narrados corresponden a la siguiente literalidad:

“señores Contraloría, pido se investigue a profundidad a la agencia nacional de tierras por decremento patrimonial nos están quitando los puestos de trabajo para cumplir cuotas políticas e ingresar familia del subdirector administrativo y financiero

William Andrés Robledo y la coordinadora Estella Hoyos de la Subdirección Financiera nosotros tenemos experiencia pero los vinculados no tienen experiencia aparte les pagan y ni se conocen quienes son pero los antiguos nos hacen cumplir producción y horario obligatorio para completar el trabajo de los que les están pagando sueldos más altos sin hacer ningún trabajo ni esfuerzo” (sic).

Analizado el escrito allegado y hechas las respectivas solicitudes de complementación de información por parte de la directora de Vigilancia Fiscal de la Contraloría delegada para el Sector Agropecuario, se pudo evidenciar que no se aportaron datos concretos que le permitieran al equipo auditor de la CGR, realizar de manera eficiente las pesquisas y así evidenciar el acaecimiento de los hechos puestos en conocimiento.

Por tal motivo y teniendo en cuenta el término legal de un (1) mes, establecido en el artículo 17 de la Ley 1755 de 2015.⁹ para la complementación de las peticiones incompletas, lo procedente es declarar el desistimiento tácito de la misma, en consonancia con lo dispuesto en el numeral 9.2.1.3. del “*Procedimiento para la Atención, Trámite y Seguimiento de las Denuncias Fiscales y de los Demás Derechos de Petición en la Contraloría General de la República*”.

En virtud de los hechos señalados se procede al archivo definitivo de lo solicitado en el radicado del asunto, no obstante, la CGR estará pendiente a situaciones que pongan en riesgos los recursos públicos.

3. Derecho de Petición 2022-233498-80134-D

Se radicó queja anónima en la cual el denunciante manifiesta:

- Que por orden judicial se ordena la visita de clarificación de los predios conformantes de los terrenos de Arroyo Grande, ubicados a 34 Km de

⁹ “Artículo 17. *Peticiones incompletas y desistimiento tácito. En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta o que el peticionario deba realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, y que la actuación pueda continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes.*

A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos, se reactivará el término para resolver la petición.

Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”, el cual establece: “(...) Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud o de la actuación cuando no satisfaga el requerimiento, salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual.

Vencidos los términos establecidos en este artículo, sin que el peticionario haya cumplido el requerimiento, la autoridad decretará el desistimiento y el archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente, contra el cual únicamente procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales. (...)”

Cartagena, Bolívar y para lo cual dispuso de dos visitas las cuales debían ser conformadas por 9 equipos de 3 profesionales (1 abogado, 1 Ingeniero Agrónomo y un Ingeniero Topográfico) y que las comisiones de servicios se iniciaron con antelación a la expedición de las órdenes administrativas que las ordenaban.

- Que para efectos de las mencionadas visitas se comisionó personal de gestión documental, que no son personal idóneo para recopilar información técnica en terreno, engañando a la población, lo que podría ocasionar demandas al Estado y gastando los recursos en detrimento del erario público.
- Que se efectuó la contratación de abogados en perjuicio de la contratación de topógrafos y agrónomos.

Para efectos de recabar las pruebas pertinentes, se llevó a cabo visita de carácter fiscal el 9 de mayo de 2022, misma que fue atendida por la profesional encargada de la designación de los funcionarios que adelantaron las visitas a los predios, quien realizó varias aclaraciones frente a los hechos denunciados y entregó documentos soportes.

Como resultado de la visita fiscal y del estudio de los documentos aportados por la ANT, se concluyó lo siguiente:

Las visitas técnicas a las que hace alusión el denunciante, se realizaron con el fin de dar cumplimiento a la sentencia T – 601 de 2016, en la cual la Corte ordenó al *“Director de la Agencia Nacional de Tierras, en coordinación con el Superintendente de Notariado y Registro y el Gerente del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, realizar el proceso de clarificación de la propiedad del predio Arroyo Grande descrito en la escritura pública N°161 de 1897”*.

Con auto No. 20213200096939 del 21 de octubre de 2021 la ANT ordenó apertura de etapa probatoria y decretó pruebas dentro del procedimiento administrativo especial agrario de Clarificación de la Propiedad, adelantado sobre el predio Arroyo Grande, ubicado en el Distrito de Cartagena, Departamento de Bolívar, en el cual se encuentran 1280 predios localizados dentro del predio de mayor extensión identificado con folio de matrícula 060-34226.

Con el fin de dar cumplimiento al auto en comento, la ANT realizó un acercamiento con la comunidad para la divulgación del proceso y posteriormente adelantó las dos visitas de inspección ocular; la primera entre el 26 de octubre y el 9 de noviembre para 4.354 ha + 8.097 m² y la segunda visita del 17 de noviembre al 1 de diciembre de 2021 para 4.063 ha + 1.658 m² aproximadamente. Así mismo, y de acuerdo al artículo octavo del auto, se estableció para la práctica de las diligencias designar a

los profesionales y colaboradores que delegara la Subdirección de procesos agrarios y gestión jurídica.

En dichas visitas se llevaron a cabo levantamientos topográficos, caracterizaciones agrológicas, se recibió documentación y se levantaron 1031 actas de visita de las 1280 unidades prediales, las cuales hacen parte del “*Informe Técnico de Inspección Ocular del Predio Denominado Terrenos de Arroyo Grande, folio de matrícula inmobiliaria 060-34226*” del 21 de abril de 2022.

De otro lado, en visita fiscal adelantada por la CGR, la Subdirectora de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica de la ANT, informó que los técnicos documentales que se desplazaron a las visitas, fueron capacitados para diligenciar las actas in situ, recibir los documentos que fueran entregados por la comunidad y la organización documental del expediente, en razón a que las ordenes de la Corte iban mucho más allá que una simple clarificación; motivo por el cual, desde el auto de apertura a pruebas, la Subdirección consideró que las visitas deberían ser realizadas por equipos interdisciplinarios y que los topógrafos y abogados fueran acompañados por un gestor para colaborar en el desarrollo de la visita.

Finalmente, revisado el informe resultado de las visitas técnicas: “*Informe Técnico de Inspección Ocular del Predio Denominado Terrenos de Arroyo Grande, folio de matrícula inmobiliaria 060-34226*” del 21 de abril de 2022, la CGR encuentra que este fue elaborado y suscrito por profesionales del área jurídica, topográfica y agronómica.

Así las cosas, frente a los resultados mencionados y en virtud a que los hechos que sustentan la denuncia no constituyeron un detrimento patrimonial que sustente una acción fiscal contra la ANT, se procede al archivo definitivo de lo solicitado en el Derecho de Petición.

4.4. PLAN DE MEJORAMIENTO Y GLOSAS DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS

4.4.1. Plan de Mejoramiento

Del análisis practicado en la auditoría financiera a la efectividad de las acciones establecidas en el plan de mejoramiento suscrito por la entidad, vigente al 31 de diciembre del 2021, así como la revisión del informe de avance presentado por la entidad con corte a la misma fecha, se estableció el siguiente resultado:

El plan de mejoramiento para la auditoría financiera de la vigencia fiscal 2019, presentó acciones correctivas y preventivas correspondientes a 23 hallazgos con 59 acciones de mejora con vencimiento a diciembre 31 del 2021, de las cuales se verificaron los documentos y soportes correspondientes a 13 hallazgos y 30 acciones que se relacionan con asuntos financieros, contables y de presupuesto.

De las acciones de mejora evaluadas, se determinó que 18 fueron efectivas y 12 fueron inefectivas, por cuanto persisten las situaciones que originaron los hallazgos o se produjeron nuevos hallazgos que se presentan en este informe de auditoría. El resultado acumulado de la evaluación arrojó una valoración de **INEFECTIVO**.

En la tabla que se presenta a continuación, se detallan las acciones que no fueron efectivas o que no se evidenció su cumplimiento, de acuerdo con los soportes aportados por la Agencia.

Tabla No. 10
SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO

Hallazgo	Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	El hallazgo persiste en la vigencia actual auditada (SI/NO)?	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
<p>Hallazgo 1. Legalización recursos entregados en administración. En desarrollo de la auditoría financiera, se entregó una relación del estado de los contratos y convenios que se encuentran finalizados, a 31 de diciembre de 2019, que al confrontarlos con las notas a los estados financieros, se pudo establecer que los gastos de legalización de tres convenios no fueron registrados en la contabilidad financiera.</p>	H1 - AME617	SI	La Oficina de Control Interno considera ejecutada la acción de mejora, persiste el hallazgo, se debe seguir realizando seguimiento al presente hallazgo para verificar la efectividad de la acción, dado que la acción de mejora ayuda al seguimiento y control sobre la ejecución, pero no soluciona la otra causa del hallazgo que se refiere al reporte de información por parte de los organismos internacionales en forma oportuna
<p>Convenios finalizados a diciembre de 2019, sin legalización de los recursos entregados Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, Convenio No. 481, Saldo subcuenta 190801 a 31/12/2019 \$168.065.041. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito UNODC, Convenio No. 507, Saldo subcuenta 190801 a 31/12/2019 \$36.242.000. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO, Convenio No. 850, Saldo subcuenta 190801 a 31/12/2019 \$1.365.451.700.</p> <p>Lo anterior originado en que los cooperantes no han realizado las legalizaciones oportunamente y los supervisores no han exigido el cumplimiento de esta obligación; situación que sobrestima la subcuenta 190801 Recursos entregados en administración, por valor \$1.569.758.741, subestima los gastos y por ende sobrestima la subcuenta 310506 Capital fiscal.</p>	H1- AME618	SI	Se recibió evidencia de 8 contratos y/o convenios en los cuales reportaron información a la subdirección administrativa y financiera mediante formato GEFIN-F-019. La Oficina de Control Interno considera ejecutada la acción de mejora, persiste el hallazgo, se debe seguir realizando seguimiento al presente hallazgo para verificar la efectividad de la acción, dado que la acción de mejora ayuda al seguimiento y control sobre la ejecución, pero no soluciona la otra causa del hallazgo que se refiere al reporte de información por parte de los organismos internacionales en forma oportuna.

Hallazgo	Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	El hallazgo persiste en la vigencia actual auditada (SI/NO)?	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
	H1 - AME619	SI	Para la actividad planteada por la Entidad, fueron enviados los informes de ejecución financiera de convenios y/o contratos de la Dirección Jurídica de Tierras, haciendo uso del formato GEFIN-F-019 con la información financiera de los desembolsos y la ejecución. Se cumple la acción, persiste el hallazgo, se debe seguir realizando seguimiento al presente hallazgo para verificar la efectividad de la acción.
<p>Hallazgo 2. Legalización de desembolsos en convenios ANT. En los convenios interadministrativos, de cooperación internacional y contrato - acuerdo, celebrados por la ANT desde el año 2016, con el objeto de aunar esfuerzos institucionales, de cooperación técnica, administrativa y financiera, se observa que a diciembre 31 de 2019 se registra una baja ejecución de los recursos públicos.</p> <p>Lo observado se presenta por deficiencias de planeación que se reflejan en la estructuración de los estudios previos, en donde se establecen una serie de actividades para ejecutar en vigencias posteriores, pero se gira la totalidad de los recursos a los cooperantes, que implican la transgresión al principio de anualidad, obviando la autorización de vigencias futuras.</p> <p>De igual forma, se observa deficiencias en la vigilancia y control por parte de la supervisión, por cuanto no se realiza un seguimiento oportuno de las obligaciones del convenio, y de la legalización de los desembolsos por parte de los cooperantes.</p>	H2 - AME402	SI	Con la evidencia allegada por la ANT, se pudo verificar que se está dando cumplimiento a la acción de mejora con los contratos y convenios objeto de hallazgo, las actas de las mesas financieras reflejan mensualmente el avance en la ejecución con respecto a los desembolsos, no obstante el hallazgo también se refiere a la falta de soportes financieros para evidenciar la destinación de los recursos públicos por parte de los cooperantes, esta acción se evaluó en el proceso de auditoría, persiste el hallazgo, La Oficina de Control Interno considera ejecutada la acción de mejora, se debe seguir realizando seguimiento al presente hallazgo para verificar la efectividad del mismo
	H2 - AME403	SI	Con la evidencia allegada por la ANT, se pudo verificar que se está dando cumplimiento a la acción de mejora, se actualizó el manual de contratación y el manual de supervisión, también se creó el procedimiento de licitación pública. Esta Acción se evaluó en el proceso de auditoría, persiste el hallazgo, la Oficina de Control Interno considera ejecutada la acción de mejora, se debe seguir realizando seguimiento al presente hallazgo para verificar la efectividad de este.
<p>Hallazgo 5. Avalúo de terrenos. Evaluada la conciliación de saldos, realizada por la ANT, para la subcuenta 151002 Inventarios – Terrenos, entre la información registrada por contabilidad y la registrada por el Fondo Nacional de Tierras a diciembre 31 de 2019, se evidenció que fueron incorporados al patrimonio de la ANT, un total de 207 predios, mediante diferentes resoluciones con valor cero (0).</p> <p>De los predios incorporados, 56 corresponden a terrenos que no habían sido transferidos a la Agencia por el extinto INCODER y que se encontraban en actas anteriormente suscritas; 116 predios producto</p>	H5 - AME-412	SI	Para la actividad planteada por la Entidad, fueron enviadas las evidencias de las solicitudes de certificados catastrales realizadas al IGAC y Catastro Antioquia, con fecha 18 de diciembre del 2020. Sin embargo, no hay documentación de las respuestas, lo cual indica que esta acción no ha generado resultados. Persiste el hallazgo, la Oficina de Control Interno considera ejecutada la acción de mejora, se debe seguir realizando seguimiento al presente

Hallazgo	Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	El hallazgo persiste en la vigencia actual auditada (SI/NO)?	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
<p>de un proceso de “clarificación” realizado por la ANT, en la vigencia 2019, y 35 predios transferidos por la Sociedad de Activos Especiales - SAE; sin embargo, esta incorporación no se registró mediante un proceso de avalúo que hubiese permitido generar en la contabilidad valores ciertos para cada predio.</p> <p>Lo anterior, por ausencia de un procedimiento coordinado por la Dirección de Acceso a Tierras para el trámite de legalización y avalúo de estos predios, lo que impide establecer la cuantía de la incorrección que afecta la subcuenta 151002 Inventarios – Terrenos (con contrapartida a la subcuenta 310506 Capital fiscal), afectando de forma significativa la razonabilidad de los estados financieros a 31 de diciembre de 2019.</p>			<p>hallazgo para verificar su efectividad, puesto que adicionalmente tiene planteadas dos acciones de mejora que se encuentran en términos.</p>
<p>Hallazgo 6. Asignación Subsidio Integral de Reforma Agraria - SIRA. Durante la vigencia 2019, la ANT adjudicó 8 subsidios SIRA - Subsidio Integral de Desarrollo Rural por \$828.116.000, en cumplimiento de sentencias judiciales, que son de obligatorio cumplimiento.</p> <p>En verificación realizada al proceso de adjudicación de estos subsidios, se evidenció que 5 de ellos, por un valor \$517.572.500 fueron adjudicados sin antes revocar los anteriores Subsidios Integrales de Desarrollo Rural Agrario - SIDRA, otorgados con anterioridad por el INCODER, mediante resoluciones No. 12145, 12143, 12138, 12156 y 12157 de diciembre 9 de 2013, quedando de esta manera otorgado temporalmente doble subsidio para estos beneficiarios.</p> <p>El respectivo acto administrativo de revocatoria solo se llevó a cabo en los meses de enero y febrero de 2020, no obstante existir autorización de los beneficiarios, para dar trámite administrativo de revocatoria directa de las resoluciones antes mencionadas.</p>	H6 - AME-417	SI	<p>Como cumplimiento a la actividad planteada por la entidad, se recibió la actualización al Instructivo para la Administración del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, versión 2 de fecha 10/12/2021, en el numeral 10.1. se encuentra la incorporación de bienes al patrimonio de la entidad cuando al beneficiario se le ha revocado la asignación o adjudicación de un Subsidio Integral de Reforma Agraria - SIRA, Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria-SIDRA, Subsidio Integral de Acceso a Tierras –SIAT o cualquier subsidio expedido por la autoridad de tierras. Persiste el hallazgo, la Oficina de Control Interno considera ejecutada la acción de mejora, se debe seguir realizando seguimiento al presente hallazgo para verificar su efectividad, puesto que adicionalmente tiene planteadas dos acciones de mejora que se encuentran en términos.</p>
<p>De otra parte, se pudo evidenciar, a través de las resoluciones de adjudicación del SIDRA mencionadas en el párrafo anterior, que los predios Unidad Agrícola Familiar - UAF Diamante y Maracaibo que fueron inicialmente adjudicados y luego revocados, no han ingresado al Fondo Nacional de Tierras administrado por la ANT, al cierre de la vigencia 2019.</p> <p>La anterior situación evidencia debilidades en el proceso de compra de predios, al no advertir a la dependencia correspondiente de estas novedades; lo que impide establecer la cuantía de la incorrección que afecta la subcuenta 151002 Inventarios – Terrenos (con contrapartida a la subcuenta 310506 Capital fiscal), impactando la razonabilidad de los estados financieros a 31 de diciembre de 2019.</p>	H6 - AME-621	SI	<p>Como cumplimiento a la actividad planteada por la entidad, se recibió la actualización al Procedimiento ACCTI-P-016 Materialización del subsidio - adquisición del predio versión 6 de fecha 26/03/2021 y su instructivo ACCTI-I-016 Adjudicación del subsidio integral de reforma agraria – SIRA, versión 1 de fecha 30/08/2021. Allí se indican las actividades para adjudicación del nuevo subsidio SIRA bajo la modalidad de órdenes judiciales y las actividades en los casos que el beneficiario sea adjudicatario de un subsidio anterior.</p>

Hallazgo	Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	El hallazgo persiste en la vigencia actual auditada (SI/NO)?	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
			Persiste el hallazgo dado que con la documentación allegada no se pudo verificar que los predios objeto de hallazgo hayan sido incorporados al patrimonio, la Oficina de Control Interno considera ejecutada la acción de mejora, se debe seguir realizando seguimiento al presente hallazgo para verificar su efectividad, puesto que adicionalmente se encuentran planteadas otras dos acciones de mejora que se encuentran en términos.
<p>Hallazgo 9. Reservas presupuestales 2019 - ejecución contractual. En la revisión realizada a la constitución de las reservas presupuestales, para la vigencia 2019, se observa que la Agencia Nacional de Tierras, constituyó las siguientes partidas como reservas de apropiación, incumpliendo los requisitos establecidos por la normatividad vigente, por cuanto las partidas no se enmarcan dentro del criterio de "caso fortuito y/o fuerza mayor"</p> <p>Todo lo anterior, denota inoportunidad, incumplimiento de las funciones y falta de gestión de los supervisores, de los contratistas y la administración. Lo que ocasiona sobrestimación de las reservas en los rubros presupuestales detallados en la tabla, por valor de \$589.853.467.</p> <p>Así mismo, las partidas correspondientes de las reservas presupuestales identificadas, no se refrendan por cuanto incumplen los requisitos para su constitución.</p>	H9 - AME-425	SI	Como soporte al cumplimiento de la actividad planteada por la entidad, se recibieron los memorandos dirigidos a los supervisores, mas no fue posible evidenciar que dichas acciones solicitadas fueran ejecutadas por parte de los mismos. Esta acción se evaluó en el proceso de auditoría, persiste el hallazgo, La Oficina de Control Interno considera ejecutada la acción de mejora, se debe seguir realizando seguimiento al presente hallazgo para verificar la efectividad.
	H9 - AME-426	SI	Con la evidencia allegada por la ANT, se pudo verificar que se está dando cumplimiento a la acción de mejora, se actualizó el concepto de reservas presupuestales en el manual de políticas contables de fecha 25-11-2020 versión 4. Esta Acción se evaluó en el proceso de auditoría, persiste el hallazgo, la Oficina de Control Interno considera ejecutada la acción de mejora, se debe seguir realizando seguimiento al presente hallazgo hasta tanto se corrobore la efectividad de las acciones propuestas y ejecutadas
	H9 AME-427	SI	Con la evidencia allegada por la ANT, se pudo verificar que se está dando cumplimiento a la acción de mejora, se actualizó el formato de solicitud de reservas presupuestales. Esta Acción se evaluó en el proceso de auditoría, persiste el hallazgo, la Oficina de Control Interno considera ejecutada la acción de mejora, se debe seguir realizando seguimiento al presente hallazgo hasta tanto se corrobore la efectividad de las acciones propuestas y ejecutadas

Hallazgo	Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	El hallazgo persiste en la vigencia actual auditada (SI/NO)?	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
	H9 - AME-428	SI	Como soporte al cumplimiento de la actividad planteada por la entidad, se recibió la matriz de riesgo en la cual se encuentra el riesgo "fallas en la constitución de la reserva presupuesta" sus causas, consecuencias y las acciones preventivas. Se dio cumplimiento a la acción de mejora. Esta Acción se evaluó en el proceso de auditoría y persiste el hallazgo, la Oficina de Control Interno considera ejecutada la acción de mejora, se debe seguir realizando seguimiento al presente hallazgo hasta tanto se corrobore la efectividad de las acciones propuestas y ejecutadas.

4.4.2. Seguimiento a las Glosas de la Comisión Legal de Cuentas

La ANT se encuentra dentro de las 111 Entidades Ejecutoras del Presupuesto General de la Nación, que le reportaron a la Comisión Legal de cuentas de la Cámara de Representantes que el sistema integrado de información financiera SIIF II Nación, presentó limitaciones en su aplicación a 31 de diciembre de 2020.

La Agencia Nacional de Tierras en relación con la Evaluación de Control Interno Financiero CGR 2019, obtuvo concepto con deficiencias y opinión contable CGR 2019 con salvedades, sin embargo, para la vigencia 2020 no fue sujeto de auditoría financiera por parte de la CGR.

La Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, realizó las siguientes actividades durante el año 2021, con el fin de contar con los elementos necesarios para el fenecimiento de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y el Estado de Actividad Financiera (Balance General) de la Nación para la vigencia fiscal 2020. En el mes de marzo de 2021, se circularizaron 330 empresas, entidades, fondos y patrimonios autónomos del Estado solicitando información presupuestal, contable, administrativa, resultado de la autoevaluación del sistema control interno contable, dictámenes de los revisores fiscales (en los casos que la Ley obligue a tenerlos) y cumplimiento de los planes de mejoramiento vigencia 2020, entre ellas la ANT.

La Cámara de Representantes una vez revisada y analizada la información presupuestal, Contable, Administrativa, el estado del Control Interno Contable, el

Dictamen de los servidores Fiscales y el cumplimiento de los Planes de Mejoramiento correspondientes a 330 Empresas, Entidades, Fondos, Patrimonios Autónomos del nivel Nacional para la vigencia fiscal 2020, La Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, determino varias observaciones, sin embargo una vez revisadas las actuaciones fiscales consignadas en la Gaceta del Congreso No. 1604 del 2021 se pudo evidenciar que no se llevó a cabo auditoría financiera a la ANT en la vigencia 2020, motivo por el cual no se encuentra información respecto a hallazgos de la vigencia 2020 en la citada gaceta.

En cumplimiento del párrafo único del artículo 310 de la Ley 5ª de 1992, a las empresas, entidades, fondos y patrimonios autónomos que obtuvieron para la vigencia fiscal 2020 dictamen negativo o abstención de opinión para sus estados financieros, la Comisión legal de Cuentas de la Cámara de Representantes garantizando el debido proceso, le solicitó por escrito las explicaciones del caso a cada una de ellas. No obstante, la Agencia Nacional de Tierras no se encuentra dentro del listado de entidades con dictamen negativo relacionado en la gaceta 1604 del 2021.

ANEXOS

Anexo No. 01. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD
Administrativo	12
Fiscal	1
Penal	1
Disciplinario	5
Proceso Administrativo Sancionatorio Fiscal – PASF	1

Anexo 01. Cuadro consolidado de hallazgos

Anexo 02. Estados Financieros con corte al 31 de diciembre de 2021

Anexo 03. Notas a los Estados Financieros

.

Anexo 02. Estados Financieros con corte al 31 de diciembre de 2021



AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS- ANT
ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA COMPARATIVO
A 31 DE DICIEMBRE DE 2021
(VALORES EXPRESADOS EN PESOS COLOMBIANOS)

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	2021	2020	NOTA	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	2021	2020	NOTA
1	ACTIVOS	622.001.944.604,45	630.885.948.696,39		2	PASIVOS	159.481.494.383,35	162.980.199.543,00	
	ACTIVOS CORRIENTES	595.451.014.664,94	605.308.967.959,43			PASIVOS CORRIENTES	159.481.494.383,35	162.973.332.689,45	
11	EFFECTIVO Y EQUIVALENTES AL EFFECTIVO	313.625.460,90	155.343.928,37	5	24	CUENTAS POR PAGAR	140.176.030.670,96	129.328.326.366,88	21
1110	DEPOSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS	515.625.460,90	155.343.928,37		2401	ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS NACIONALES	21.548.309.877,84	428.862.770,00	
13	CUENTAS POR COBRAR	89.004.021.336,13	99.342.902.770,11	7	2407	RECLAMOS A FAVOR DE TERCEROS	77.507.037,30	48.842.735,54	
1311	CONTRIBUCIONES TASAS E INGRESOS NO TRIBUTARIOS	-	2.004.158.219,54		2424	DESCUENTOS DE NOMINA	3.531.115,00	3.328.898,00	
1317	TRANSFERENCIAS POR COBRAR	17.791.028,00	17.791.028,00		2430	SUBSIDIOS ADIVADOS	17.078.111.918,00	31.279.898.871,00	
1324	OTRAS CUENTAS POR COBRAR	90.865.553.194,95	99.537.536.823,58		2438	RETENCION EN LA FUENTE E IMPUESTO DE TIMBRE	398.451.790,00	304.033.543,00	
1325	CUENTAS POR COBRAR DE OPCIÓN RECAUDO	2.189.483.822,14	-		2445	IMPUESTO AL VALOR ADICIONADO - IVA	234.108.837,28	304.033.543,00	
1326	DETERIORO ACUMULADO DE CUENTAS POR COBRAR (CR)	4.048.588.548,95	6.286.883.581,29		2480	OTRAS CUENTAS POR PAGAR	83.702.780.811,78	95.035.748.913,72	
15	INVENTARIOS	493.673.574.218,95	399.671.594.300,41	9	2490	BENEFICIOS A LOS EMPLEADOS	2.500.972.859,00	2.002.149.153,72	21
1510	MERCANCIAS EN EXISTENCIA	493.673.574.218,95	399.671.594.300,41		2511	BENEFICIOS A LOS EMPLEADOS A CORTO PLAZO	2.500.972.859,00	2.002.149.153,72	
1519	OTROS ACTIVOS	72.493.793.428,96	108.129.526.896,94		25	PROVISIONES	16.858.220.130,00	31.488.839.488,00	25
1905	BIENES Y SERVICIOS PAGADOS POR ANTICIPADO	54.819.508,35	155.898.094,93	18	3701	LITIGIOS Y OBLIGACIONES	149.270.663,37	188.017.680,85	24
1906	RECLAMOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN	85.003.502.000,37	94.783.262.128,85	18	2910	INGRESOS RECIBIDOS POR ANTICIPADO	-	6.866.833,55	
1970	ACTIVOS INTANGIBLES	15.551.890.303,13	13.290.402.220,44	14		PASIVOS NO CORRIENTES	-	6.866.833,55	
1973	AMORTIZACIÓN ACUMULADA DE ACTIVOS INTANGIBLES (CR)	10.278.443.018,09	8.698.555.845,71	14	25	PRESTAMOS POR PAGAR	-	6.866.833,55	
1986	ACTIVOS DIFERIDOS	4.115.024.853,00	6.614.532.030,00	16	2518	FINANCIAMIENTO EXTERNO DE CORTO PLAZO	-	6.866.833,55	
	ACTIVOS NO CORRIENTES	26.950.929.939,51	27.576.981.100,96			TOTAL PASIVO	159.481.494.383,35	162.980.199.543,00	
16	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	26.950.929.939,51	27.576.981.100,96	10	3	PATRIMONIO	462.520.450.221,10	467.909.749.153,39	
1605	TERRENOS	11.845.575.950,00	11.845.575.950,00		31	PATRIMONIO DE LAS ENTIDADES DE SERVIDIO	462.520.450.221,10	467.909.749.153,39	27
1635	BIENES MUEBLES EN BODEGA	2.738.883.238,48	3.486.185.887,18		3105	CAPITAL FISCAL	483.383.593.511,73	485.800.088.171,73	
1637	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO NO EXPLOTADOS	581.924.533,75	478.887.047,42		3109	RESULTADOS DE EJERCICIOS ANTERIORES	206.762.579,18	378.491.525.451,27	
1640	EDIFICACIONES	9.897.880.391,28	9.897.880.391,28		3110	RESULTADO DEL EJERCICIO	3.294.383.011,47	378.597.138.412,94	
1655	MAQUINARIA Y EQUIPO	79.593.822,45	76.519.887,90			TOTAL PATRIMONIO	462.520.450.221,10	467.909.749.153,39	
1665	MUEBLES, ENSERES Y EQUIPO DE OFICINA	2.331.529.459,58	1.424.001.188,13			TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO	622.001.944.604,45	630.885.948.696,39	
1670	EQUIPOS DE COMUNICACIÓN Y COMPUTACIÓN	7.026.927.488,99	7.229.482.151,05						
1675	EQUIPOS DE TRANSPORTE, TRACCION Y ELEVACION	180.930.000,00	180.930.000,00						
1680	EQUIPOS DE COCINADOR, CORDONA, DESPESA Y HOTELERIA	2.893.715,58	2.985.915,58						
1685	DEPRECIACIÓN ACUMULADA DE PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO (CR)	3.594.485.842,35	6.790.593.275,55						
8	CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS	-	-		9	CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS	-	-	
81	ACTIVOS CONTINGENTES	4.799.559.278,93	4.245.987.707,23	25	91	PASIVOS CONTINGENTES	6.518.414.523.067,13	5.928.923.136.919,19	25
8120	LITIGIOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE	4.799.559.278,93	4.245.987.707,23		9120	LITIGIOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN	6.518.414.523.067,13	5.928.923.136.919,19	
85	DEUDORAS DE CONTROL	18.803.186.646,06	17.384.941.589,42	26	95	ACREEDORAS DE CONTROL	9.287.728.860,74	3.010.589.117,00	26
8515	BIENES Y DERECHOS RETIRADOS	5.503.809.172,52	15.773.571.859,42		9505	SOLUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN	9.287.728.860,74	3.010.589.117,00	
8547	BIENES ENTREGADOS A TERCEROS	337.539.354,00	337.539.354,00						
8555	EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN	9.957.729.880,74	3.010.589.117,00						
8590	OTRAS CUENTAS DEUDORAS DE CONTROL	3.965.339,00	260.912.299,00						
89	DEUDORAS POR CONTRA (CR)	23.602.745.922,99	21.630.909.276,67	28	99	ACREEDORAS POR CONTRA (DE)	6.528.372.052.927,87	5.931.953.726.096,19	28
8905	ACTIVOS CONTINGENTES POR CONTRA (CR)	4.799.559.278,93	4.245.987.707,23		9905	PASIVOS CONTINGENTES POR CONTRA (DE)	6.518.414.523.067,13	5.928.923.136.919,19	
8915	DEUDORAS DE CONTROL POR CONTRA (CR)	18.803.186.646,06	17.384.941.589,42		9915	ACREEDORAS DE CONTROL POR CONTRA (DE)	9.287.728.860,74	3.010.589.117,00	


Myriam Carolina Martínez Gárdano
C.C. 80.384.041 de Cúcuta
Directora General


Raúl Alberto Badillo Espitia
Secretario General


Heidy Jeanneth Velásquez Camacho
C.C. 33.538.005 de Bogotá
T.P. 110885-T
Contador ANT


Wilmar Andrés Kuleido Acosta
Subdirector Administrativo y Financiero

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	2021	2020	NOTA
	ACTIVIDADES ORDINARIAS			
	INGRESOS SIN CONTRAPRESTACIÓN			
	ACTIVIDADES ORDINARIAS			
4	INGRESOS OPERACIONALES	259.098.236.632,75	199.800.036.730,26	
44	TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIÓNES	19.007.239.084,00	4.440.146.719,25	25
4428	OTRAS TRANSFERENCIAS	19.007.239.084,00	4.440.146.719,25	
442807	Bonías recibidas sin contraprestación	8.225.085.430,00	491.552.500,25	
442805	Donaciones	12.782.170.654,00	-	
442890	Otras transferencias	-	3.948.594.419,00	
47	OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	239.015.980.376,15	190.183.674.795,64	26
4705	FONDOS RECIBIDOS	239.015.980.376,15	187.028.860.606,94	
470505	Funcionamiento	50.573.222.398,59	29.329.541.813,24	
470509	Servicio de la deuda	-	40.736.002,04	
470510	Inversión	205.199.790.306,47	157.055.782.789,66	
4722	OPERACIONES SIN FLUJO DE EFECTIVO	4.040.957.870,79	3.154.814.188,70	
472201	Cruce de cuentas	3.176.544.833,67	2.823.581.188,70	
472203	Cuota de fiscalización y auditoría	854.738.739,00	331.233.000,00	
472290	Otras operaciones sin flujo de efectivo	7.886.488,12	-	
48	OTROS INGRESOS	175.016.972,60	1.176.215.215,37	28
4802	FINANCIEROS	175.016.972,60	1.176.215.215,37	
480232	Rendimientos sobre recursos entregados en administración	14.740.137,21	833.153.830,48	
480235	Intereses de mora	160.276.835,39	323.029.584,89	
5	GASTOS OPERACIONALES	284.478.060.441,80	232.402.727.192,66	
51	DE ADMINISTRACIÓN Y OPERACIÓN	237.644.634.318,83	196.371.246.060,14	29
5101	SUELDOS Y SALARIOS	12.198.449.370,00	9.923.875.334,58	
510101	Sueldos	10.353.790.712,00	8.768.261.397,00	
510110	Prima técnica	515.433.591,00	818.772.832,00	
510119	Bonificaciones	429.223.067,00	336.819.333,58	
5102	CONTRIBUCIONES IMPUTADAS	42.621.440,00	31.700.482,00	
510201	Incapacidades	3.021.873,00	3.754.231,00	
510204	Gastos médicos y drogas	12.365.247,00	18.989.092,00	
510216	Licencias	22.234.318,00	4.577.159,00	
5103	CONTRIBUCIONES EFECTIVAS	3.147.036.138,00	2.483.775.943,00	
510302	Aportes a cajas de compensación familiar	333.148.300,00	440.280.000,00	
510303	Cotizaciones a seguridad social en salud	1.049.500.779,00	826.535.494,00	
510305	Cotizaciones a riesgos laborales	80.740.700,00	48.885.700,00	
510306	Cotizaciones a entidades administradoras del régimen de prima media	347.979.748,00	708.517.188,00	
510307	Cotizaciones a entidades administradoras del régimen de ahorro individual	333.885.431,00	461.731.363,00	
5104	APORTES SOBRE LA NÓMINA	668.967.300,00	590.130.900,00	
510401	Aportes al icbf	401.334.800,00	330.081.200,00	
510402	Aportes al sena	267.632.700,00	220.089.700,00	
5107	PRESTACIONES SOCIALES	3.323.004.432,28	4.099.317.033,62	
510701	Vacaciones	321.885.088,42	848.239.339,81	
510702	Cesantías	1.208.882.230,00	993.122.943,00	
510704	Prima de vacaciones	372.083.084,18	440.416.928,47	
510705	Prima de navidad	1.098.102.718,00	833.117.732,01	
510706	Prima de servicios	491.337.247,00	442.189.093,00	
510707	Bonificación especial de recreación	84.033.303,88	35.833.274,33	
510790	Otras primas	1.070.887.821,00	881.572.007,00	
5108	GASTOS DE PERSONAL DIVERSOS	11.000.000,00	101.348.070,00	
510803	Capacitación, bienestar social y estímulos	11.000.000,00	101.348.070,00	
5111	GENERALES	214.618.882.695,59	178.411.166.492,94	
511109	Gastos de desarrollo	112.925.490.789,24	97.839.929.198,47	
511113	Vigilancia y seguridad	358.833.039,09	347.216.836,90	
511114	Materiales y suministro	83.188.331,32	212.094.586,32	
511115	Mantenimiento	745.132.370,37	1.349.402.039,37	
511117	Servicios públicos	490.878.310,00	433.832.022,88	
511118	Arrendamiento operativo	1.339.886.985,84	1.307.383.342,00	
511119	Viajes y gastos de viaje	3.384.482.381,00	1.992.874.110,07	
511121	Impresos, publicaciones, suscripciones y afiliaciones	84.493.380,00	33.780.030,00	
511122	Comunicación y transporte	3.219.023.813,00	3.121.174.373,19	
511123	Seguros generales	144.840.847,38	438.430.888,08	
511125	Seguros generales	23.880.820,74	13.032.339,00	
511146	Combustibles y lubricantes	-	827.309.337,38	
511149	Servicios de asco, cafetería, restaurante y lavandería	872.635.402,85	827.309.337,38	
511159	Licencias	-	42.189.729,02	
511184	Gastos legales	-	4.330.498,00	
511185	Intangibles	2.097.970,00	149.970.282,00	
511188	Costos procesales	8.342.328,00	-	
511176	Comisiones	-	3.309,00	
511179	Honorarios	78.385.993.446,37	57.884.823.987,18	
511180	Servicios	13.724.208.982,37	11.591.523.819,74	
511190	Otros gastos generales	42.510.954,00	-	
5120	IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y TASAS	1.634.652.903,00	767.993.582,00	
512001	Impuesto predial unificado	778.489.184,00	418.899.482,00	
512002	Cuota de fiscalización y auditoría	854.738.739,00	330.821.100,00	
512011	Impuesto sobre vehículos automotores	421.000,00	419.000,00	R

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	2021	2020	NOTA
53	DETERIORO, DEPRECIACIONES, AMORTIZACIONES Y PROVISIONES	9.179.050.694,90	9.908.083.722,61	29
5347	DETERIORO DE CUENTAS POR COBRAR	856.963.209,64	702.180.240,58	
534790	Otras cuentas por cobrar	856.963.209,64	702.180.240,58	
5360	DEPRECIACIÓN DE PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	2.039.920.837,21	2.693.118.011,90	
536001	Edificios	201.829.818,24	201.829.818,11	
536004	Mecinería y equipo	7.582.039,88	7.494.247,78	
536008	Muebles, enseres y equipo de oficina	228.735.091,49	220.358.981,21	
536007	Equipos de comunicación y computación	1.583.145.984,78	2.221.727.150,25	
536008	Equipos de transporte, tracción y elevación	40.080.000,00	40.080.000,43	
536009	Equipos de comedor, cocina, discoteca y hotelería	251.883,02	448.233,12	
5366	AMORTIZACIÓN DE ACTIVOS INTANGIBLES	4.208.970.682,65	4.318.879.052,13	
536605	Licencias	2.888.951.887,88	3.403.773.948,27	
536608	Softwares	58.978.412,78	338.272.823,18	
536690	Otros activos intangibles	1.480.041.382,23	578.832.480,70	
5368	PROVISIÓN LITIGIOS Y DEMANDAS	2.076.205.965,00	2.193.906.418,00	
536801	Civil	3.935.331,00	748.151.344,00	
536803	Administrativas	2.072.270.634,00	1.445.755.074,00	
55	GASTO PÚBLICO SOCIAL	24.977.737.103,19	14.369.933.710,27	29
5507	DESARROLLO COMUNITARIO Y BIENESTAR SOCIAL	24.977.737.103,19	13.461.407.605,27	
550708	Asignación de bienes y servicios	24.977.737.103,19	13.461.407.605,27	
5590	SUBSIDIOS ASIGNADOS	-	908.526.105,00	
559005	Para compra de tierra	-	908.526.105,00	
57	OPERACIONES INTERSTITUCIONALES	12.676.628.123,28	11.733.463.699,64	29
5720	OPERACIONES DE ENLACE	12.676.628.123,28	11.733.463.699,64	
572080	Recaudos	12.676.628.123,28	11.733.463.699,64	
	EXCEDENTE (DEFICIT) OPERACIONAL	25.379.843.809,05	36.602.690.462,40	
4	INGRESOS NO OPERACIONALES	22.407.086.006,36	413.294.308.110,69	
48	OTROS INGRESOS	22.407.086.006,36	413.294.308.110,69	28
4806	AJUSTE POR DIFERENCIA EN CAMBIO	3.103.034.181,00	109.035.741,07	
480690	Recursos entregados en administración	3.103.034.181,00	109.035.741,07	
4808	INGRESOS DIVERSOS	18.246.673.769,52	413.158.823.606,57	
480813	Fotocopias	2.057.702,00	2.049.838,00	
480817	Arrendamiento operativo	1.913.121.880,51	1.339.541.518,85	
480828	Recuperaciones	18.113.238.518,07	412.888.700.250,83	
480827	Apropiaciones	189.499.298,00	330.287.282,00	
480828	Indemnizaciones	-	261.529,28	
480839	Compensación o indemnización por deterioro, pérdidas o abonos	28.738.500,00	-	
480890	Otros ingresos diversos	17.891,14	3.410,05	
4830	REVERSION DE LAS PÉRDIDAS POR DETERIORO DE VALOR	1.035.378.035,84	26.628.763,01	
483002	Cuentas por cobrar	1.035.378.035,84	26.628.763,01	
5	GASTOS NO OPERACIONALES	281.623.208,78	94.631.235,31	
58	OTROS GASTOS	281.623.208,78	94.631.235,31	29
5803	AJUSTE POR DIFERENCIA EN CAMBIO	484.750,83	3.766.115,92	
580342	Financiamiento interno de corto plazo en préstamos por pagar	484.750,83	-	
580345	Financiamiento externo de largo plazo en préstamos por pagar	-	3.766.115,92	
5804	FINANCIEROS	992.311,72	-	
580454	Costo efectivo de préstamos por pagar - financiamiento interno de corto plazo	314.893,72	-	
580490	Otros gastos financieros	677.418,00	-	
5890	GASTOS DIVERSOS	280.146.146,21	88.865.119,39	
589012	Sentencias	113.457.474,00	78.279.411,00	
589019	Pérdida por baja en cuentas de activos no financieros	166.688.672,21	11.585.708,39	
	EXCEDENTE (DEFICIT) NO OPERACIONAL	22.123.462.797,58	413.199.876.873,34	
	EXCEDENTE (DEFICIT) DE ACTIVIDADES ORDINARIAS	3.254.581.011,47	378.597.186.412,94	
	EXCEDENTE (DEFICIT) DEL EJERCICIO	3.254.581.011,47	378.597.186.412,94	


Myriam Carolina Martínez Cárdenas
C.C. 80.584.041 de Cúcuta
Directora General


Heidi Jasmith Velásquez Camesco
C.C. 52.528.028 de Bogotá
T.P. 110955-T
Contador ANT


Raúl Alberto Badillo Espitia
Secretario General


Willem Andrés Robledo Acosta
Subdirector Administrativo y Financiero

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS -ANT
ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO
A 31 DE DICIEMBRE DE 2021
(VALORES EXPRESADOS EN PESOS COLOMBIANOS)

CUENTAS CODIGO	CONCEPTO			VALOR	NOTA
31	Saldo del patrimonio a 31 de Diciembre de 2020			467.905.749.153,39	
31	Variaciones patrimoniales			5.385.298.932,29	
31	Saldo del patrimonio a 31 de Diciembre de 2021			462.520.450.221,10	
DETALLE DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES		Período Actual	Período Actual	VARIACION	
		Dic 31 2021	Dic.31 2020		
INCREMENTOS					
3105	Capital Fiscal	465.983.593.811,73	465.800.086.171,72	183.507.640,01	27
3109	Resultado de Ejercicios anteriores	-	-	-	
3110	Resultado del Ejercicio	-	-	-	
DISMINUCIONES					
3105	Capital Fiscal	-	-	-	
3109	Resultado de Ejercicios anteriores	- 208.762.579,16	- 376.491.523.431,27	376.282.760.852,11	27
3110	Resultado del Ejercicio	- 3.254.381.011,47	- 378.597.186.412,94	381.851.567.424,41	27
TOTAL VARIACION				5.385.298.932,29	


Myriam Carolina Martínez Cárdenas
C.C 60.384.041 de Cúcuta
Directora General


Reul Alberto Bedillo Espitia
Secretario General


Heidi Jezmith Velasquez Camacho
C.C. 52.526.028 de Bogotá
T.P. 110955-T


William Andrés Robledo Acosta
Subdirector Administrativo y Financiero

