

INFORME DE AUDITORÍA AL PROCESO DE LIQUIDACION DEL INCODER

**PROCESO ENTIDAD EN LIQUIDACION–INSTITUTO COLOMBIANO DE
DESARROLLO RURAL-INCODER EN LIQUIDACIÓN
VIGENCIA 2016**

**CGR-CDSA No
JULIO DE 2017**

00821

Contralor General de la República	Edgardo José Maya Villazón
Vicecontralora General	Gloria Amparo Alonso Másmela
Contralor Delegado Sector Agropecuario	Andrés Bernal Morales
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Directora de Estudios Sectoriales	Adriana Lucía González Díaz
Supervisor de Auditoría	Carlos Mao Salamanca Rosas
Equipo Auditor	
Responsable de Auditoría:	Francisco José Orduz Avella
Integrantes del Equipo Auditor:	Fanny Matallana Molano Rafael Antonio Meza Pabón James Tunjano Hernández Carlos Andrés Peralta Vargas

TABLA DE CONTENIDO

	Página
TABLA DE HALLAZGOS.....	4
HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO.....	5
MIGUEL SAMPER STROUSS	7
2.1. Proceso gestión legal.....	7
2.2. Proceso gestión administrativa.....	8
2.3. Proceso activos y pasivos.....	8
2.4. Relación de Hallazgos.....	9
2.5. Plan de Mejoramiento.....	10
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	11
3.1. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL LIQUIDADOR.....	11
3.1.1. Macroproceso entidades en liquidación.....	11
3.1.2. Baldíos Reservados.....	41
3.2. Atención denuncias.....	48

TABLA DE HALLAZGOS

Hallazgo No. 1 - Movimiento Contable de la cuenta 163701 Propiedades Planta y Equipo no Explotados Terrenos Incoder en Liquidación.....	13
Hallazgo No. 2 - Cuentas Corrientes Davivienda INCODER en Liquidación	15
Hallazgo No. 3 - Entrega del INCODER en liquidación de predios al Patrimonio Autónomo de Remanentes PAR.....	16
Hallazgo No. 4 - Predios Fondo Nacional Agrario – ANT.	18
Hallazgo No. 5 - Distritos de Riego de Pequeña Escala (65) sin contabilizar en ADR.	19
Hallazgo No. 6 - Cuenta 147090 Otros Deudores de la ADR.	21
Hallazgo No. 7 - Cuenta 140722 Prestación de Servicios - Administración de proyectos de la ADR.....	21
Hallazgo No. 8 - Entrega de Muebles a la ADR.....	22
Hallazgo No. 9 - Estados Financieros PAR-MADR.....	23
Hallazgo No. 10 - Reservas presupuestales (D)	25
Hallazgo No. 11 - Contratos de arrendamiento de Islas del Rosario y San Bernardo suscritos el 07 de marzo de 2016 – Clausula Segunda - <i>DERECHO AL ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA</i> - Acuerdo 41 DE 2006	31
Hallazgo No. 12 - Contratos de arrendamiento de Islas del Rosario y San Bernardo suscritos el 07 de marzo de 2016 – Inexistencia de Pólizas.....	33
Hallazgo No. 13 - Gestión del liquidador cartera Islas del Rosario	38
Hallazgo No. 14 - Acreedores Sujetos a Devolución - Patrimonio Autónomo Incoder en Liquidación.....	39
Hallazgo No. 15 - Baldíos reservados – Islas del Rosario y San Bernardo - Contratos de arrendamiento - Principios de Prevención y Precaución – Supremacía de la Constitución.	43
Hallazgo No. 16 - Contrato de Consultoría No.00753 de 2014 entre Incoder y el Consorcio Ingeniería – Fundispro.....	49

HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO

El Gobierno Nacional, mediante Decreto 2365 de 2015, ordenó la supresión y liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER. Tras la liquidación se creó la Agencia Nacional de Tierras –ANT, según el Decreto Ley 2363 de 2015 y la Agencia Nacional de Desarrollo Rural –ADR, con el Decreto 2364 de 2015. Las nuevas agencias entraron a cumplir entre otras, las funciones del extinto, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-Incoder.

De acuerdo con lo anterior, al liquidador designado se le fijó un (1) año para cumplir con lo ordenado en el Decreto 2365 de 2015. Una vez finalizado el plazo, se suscribe el contrato de Fiducia Mercantil de Administración FID-072 del 5 de diciembre de 2016, entre la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A - Fiduagraria S.A., y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER en Liquidación, con el objeto de constituir el Patrimonio Autónomo de Remanentes-PAR que, en virtud del Decreto 1850 de 2016, se encargaría de administrar los bienes y las obligaciones pendientes de depurar al finalizar la liquidación.

El proceso de liquidación permitió evidenciar la falta de coordinación en la subrogación de los contratos y convenios entre el Incoder en Liquidación y las nuevas agencias, situación que, dado el plazo establecido de un año (1) para la liquidación de una entidad compleja y la puesta en marcha tardía de las dos agencias, generó riesgos de pérdida de información de toda índole, en especial la memoria histórica de las tierras en Colombia; aunado a que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR, como cabeza del sector agropecuario, según la evidencia recaudada por el equipo auditor, no cumplió a cabalidad con las funciones del control de tutela que le son propias, conforme a la normatividad y la jurisprudencia, en especial el Decreto 1071 de 26 de mayo de 2015, artículo 1.1.1.1.

De otro lado, es de aclarar que la entrega de bienes, activos y archivos a las agencias y al PAR fue deficiente, por lo que a la fecha de liberación del presente informe aún se está realizando la depuración de lo recibido por parte de estos. Es el caso de los proyectos productivos, en donde se encontró que el agente liquidador debía entregar 1.420 proyectos y solamente se entregaron 1.153 proyectos, quedando pendientes de entrega 267 proyectos¹.

Es importante también mencionar que, según información del exliquidador *“los aplicativos que utilizaba la Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo –IPTR y PPDRET en existencia del Incoder eran herramientas de registro a nivel nacional, donde desde las Direcciones Territoriales se ingresaba información a los mismos, sin que exista la evidencia de que se haya hecho algún tipo de depuración”*².

¹Acta final de Liquidación del 28 de marzo de 2017, página 42 Acta de entrega final ADR No 01 del 6 de diciembre de 2016, esta acta recoge 55 actas parciales por series o temas

² Información suministrada por el Exliquidador

El agente liquidador, al terminar el proceso liquidatorio, entregó al Patrimonio Autónomo -PAR³, nueve (9) cuentas embargadas, cuatro de ellas con saldo cero, para que se continúe con la gestión del desembargo⁴ y cancelación, las cuales se detallan a continuación:

Tabla No 1 Cuentas Embargadas

CUENTAS EMBARGADAS INCODER EN LIQUIDACION			
Cuenta	Saldo \$	Banco	Estado
302300003357	0	Banco Agrario	Embargada
18854509054	29 037,88	Bancolombia	Embargada
18862511091	2 603 199 466,96	Bancolombia	Embargada
18867342452	2 499,80	Bancolombia	Embargada
18877779048	1 364 672 947,92	Bancolombia	Embargada
3520000000657	0-	BBVA	Embargada
1970000027394	0-	BBVA	Embargada
1970000027402	0-	BBVA	Embargada
560000000359	39 996 261,00	BBVA	Embargada
TOTAL \$	4.007.900.213,56		

Fuente Acta final de liquidación del 28 de marzo de 2017 Páginas 12 y 18

Estos embargos, según el Decreto 254 de 2000, los debió entregar el agente liquidador, según lo establecido en el artículo 2°, iniciación del proceso de liquidación: "... La expedición del acto de liquidación conlleva: ... d) La cancelación de los embargos decretados con anterioridad a la vigencia del decreto que ordena la disolución y liquidación de la entidad y que afecten bienes de la misma, con la finalidad de integrar la masa de la liquidación".

³ Según el Acta final de liquidación (página13) en el numeral 3 7 "En atención al Artículo 14 del Decreto 2365 de 2015 de Liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural en Liquidación Subrogará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el Contrato de Fiducia Mercantil No 072-2016, previo el lleno de los requisitos formales de liquidación establecidos en el mismo Decreto, y por el cual se detallan los siguientes aspectos que debe atender el Patrimonio Autónomo de Remanentes INCODER en Liquidación, así 3 7 6 Embargos "

⁴ Acta Final de Liquidación, Página 2, Capítulo I numeral 1 Administrativos y de Gestión "Así mismo y en cumplimiento del literal D, artículo 2 del Decreto 254 se les solicito ordenar la cancelación de embargos decretados con anterioridad al 7 de diciembre de 2015 que afectaran bienes de la entidad con la finalidad de integrar la masa a liquidar"

Doctor

JUAN MANUEL SANTOS CALDERON

Presidente de la República

AURELIO IRAGORRI VALENCIA

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

CARLOS EDUARDO GECHEM SARMIENTO

Presidente de la Agencia de Desarrollo Rural

MIGUEL SAMPER STROUSS

Director General de la Agencia Nacional de Tierras

JUAN JOSE DUQUE LIZCANO

Presidente (e) Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A-FIDUAGRARIA

MAURICIO RAMOS ELIZALDE

Gerente Patrimonio Autónomo y Remanentes –PAR Incoder en liquidación

MAURO RODRIGO PALTA CERON

Ex Agente Liquidador - Incoder en Liquidación

La Contraloría General de la República -CGR, en cumplimiento del Plan de Vigilancia y Control Fiscal -PVCF- para la vigencia 2016 y de lo establecido en el Decreto 2365 de 2015, respecto de la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -Incoder, programó realizar auditoría a dicha entidad en liquidación, y con el propósito de informar a la comunidad los resultados de la misma, se permite emitir un concepto sobre la gestión adelantada por el agente liquidador en el proceso de liquidación, ejecución presupuestal y constitución de las reservas presupuestales.

Para lograr lo antes mencionado, se tuvo en cuenta el macroproceso “entidades en liquidación”, del que se tomaron los procesos de “gestión legal”, “gestión administrativa”, “activos y pasivos”.

A continuación se exponen las principales conclusiones

2.1. Proceso gestión legal

Del análisis efectuado, se destaca que los predios de Islas del Rosario y San Bernardo se constituyen en un tema de gran importancia para el control fiscal, por su impacto en el medio ambiente, como se indica en el hallazgo correspondiente.

2.2. Proceso gestión administrativa

Para la evaluación de este proceso, se tuvieron en cuenta las acciones del agente liquidador en los diferentes eventos, como son: la cartera de los predios en arriendo de las Islas del Rosario, con estado de morosidad a 7 de marzo de 2016.

Del análisis practicado a los saldos finales de la cuenta arrendamientos, se observó que el saldo se incrementó en un 70%, al pasar de \$847.354.000, en 2015, a \$1.432.862.995,33⁵ en 2016.

De otra parte, se observó que la gestión realizada por el agente liquidador del Incoder en Liquidación, en el periodo 2016, para lograr el desembargo de las cuentas, fue deficiente y se incumplió lo establecido en el artículo 6, del Decreto Ley 254 de 2000 y Ley 1105 de 2006, artículo 6, literal b.

Se evidenció que del contrato 753 de 2014, entre el Incoder y el Consorcio Ingeniería – FUNDISPROS, Estudios y Diseños Proyectos Huila, se generó un incumplimiento en los pagos que puede ocasionar un posible detrimento patrimonial, por el pago de intereses.

De otra parte, los sistemas de información entregados a las nuevas agencias, presentan debilidades en la documentación técnica de los aplicativos, control de versiones, documentación del código fuente y documentación técnica de la estructura en las bases de datos, la cual no fue suministrada por parte del INCODER en liquidación, dificultando en cierta medida, el asumir su administración por parte de las nuevas agencias.

2.3. Proceso activos y pasivos

En razón a que a la fecha de liquidación, el Incoder no contaba con un inventario físico de activos, el gerente liquidador contrató la realización de un inventario físico de todos los activos, para realizar la entrega a las Agencias Nacional de Tierras y de Desarrollo Rural, el cual fue confrontado con la información del ERP (Aplicativo para el Control de Activos Fijos Muebles), a fin de generar la depuración del mismo. Con el resultado se levantaron actas y resoluciones para la entrega de los activos, tales como: muebles, inmuebles, distritos de riego de gran escala, mediana y pequeña escala, edificaciones y vehículos.

Igualmente, se entregó con actas la cartera, acreedores sujetos a devolución, deuda pública, subrogación de la contratación. Lo que no se pudo depurar con relación a los activos y obligaciones, se entregó al Patrimonio Autónomo de Remanentes-PAR, del Incoder en liquidación.

⁵Según Acta de entrega parcial No 134 del 6 de diciembre de 2016, página No 4

Es importante resaltar que en este traspaso se presentaron diferencias significativas, entre lo entregado y lo recibido por las agencias, como se detalla en algunos hallazgos del presente informe.

Vale destacar por parte de la CGR, que el valor de los activos y pasivos por **\$438.545 millones**, con los que se conformó el Patrimonio Autónomo de Remanentes -PAR-Incoder en liquidación, no se registraron en el CHIP de la Contaduría General de la Nación al 31 de diciembre de 2016, lo que subestima los activos y pasivos del Balance General de la Nación.

Durante el ejercicio auditor, se presentaron las siguientes limitaciones:

Al no existir las instalaciones físicas del Incoder, el equipo auditor se instaló en el lugar de funcionamiento del Patrimonio Autónomo de Remanentes-PAR. Sin embargo, por deficiencias administrativas (no pago de arrendamiento) el PAR suspendió sus actividades, lo cual obligó a que el equipo se reinstalara en la Agencia Nacional de Tierras y, posteriormente, en la de Desarrollo Rural. Esto ocasionó dificultades para el desarrollo de los procesos de auditoría.

La CGR deja constancia expresa que este ejercicio auditor no abarcó la totalidad de las acciones liquidatorias desarrolladas, sino que, aplicando metodología de auditoría, realizó un ejercicio eminentemente selectivo y exclusivamente documental.

2.4. Relación de Hallazgos.

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron diez y seis (16) hallazgos administrativos (A), de los cuales uno (1) tiene presunta incidencia disciplinaria (D) el cual será trasladado ante la autoridad competente.

Se lograron cinco (5) beneficios de tipo cualitativo del proceso auditor, así:

- Registro contable de ajuste de dos predios mediante comprobante No. 7044 del 31 de marzo de 2017, realizado por la Agencia Nacional de Tierras - ANT.
- Registro comprobante contable No. 3570 del 1 de marzo de 2017, de Incorporación de 65 Distritos de Riego de Pequeña Escala en la ADR.
- Comprobante contable No. 3593 de marzo de 2017 del registro correcto del saldo de cartera del Municipio de la Capilla, en la ADR.
- Con el comprobante No. 3593 de marzo de 2017, se ajustaron y reclasificaron las cifras por tratarse de un error aritmético del registro de los intereses de cartera, en la ADR.
- Con los comprobantes Nos. 3590 y 3591 del 1 de marzo de 2017, se incorporaron los Muebles y Enseres, transferidos por el Incoder en Liquidación en la ADR.

2.5. Plan de Mejoramiento

Las entidades MADR, ANT, ADR deben ajustar el Plan de Mejoramiento con los hallazgos que les corresponde y el PAR deben generar acciones de mejoramiento, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en este informe.

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@contraloría.gov.co** el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo por parte de la entidad del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos electrónicos: cecilia.gomez@contraloria.gov.co, francisco.orduz@contraloria.gov.co, carlos.salamanca@contraloria.gov.co, y andres.bernal@contraloria.gov.co. Las entidades cuentan con los veinte (20) días hábiles siguientes al recibo del presente informe según lo establecido conforme a la Resolución 07350 de 2013, (SIRECI), emitida por la CGR.

Sobre los Planes de Mejoramiento elaborados por las entidades intervinientes, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por los diferentes entes objeto de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

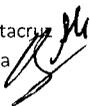
Bogotá D.C., 13 JUL. 2017



ANDRES BERNAL MORALES

Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

DVF - Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Supervisor - Carlos Mao Salamanca



3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL LIQUIDADADOR

Para la evaluación de la gestión y resultados, y de acuerdo a la matriz de riesgo de la CGR para entidades en liquidación, se definieron los procesos de gestión legal, gestión administrativa, activos y pasivos, respecto de las actividades establecidas y ejecutadas en el cronograma de liquidación, por el gerente liquidador de la entidad en la vigencia 2016.

3.1.1. Macroproceso entidades en liquidación

3.1.1.1. Proceso de Revelación de Estados Financieros, Activos y Pasivos Entidades en liquidación.

La auditoría a los Estados Financieros del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER en liquidación, se realizó a las cuentas más representativas como son:

Cuenta Deudores, con saldo a diciembre 6 de 2016 de \$360.453.86 millones, con una representatividad del 82% del total del activo, las subcuentas con materialidad son: **Recursos Entregados en Administración**, con saldo de \$55.234.62 millones; **Otros Deudores**, con saldo \$318.509.85 millones, **Arrendamiento** por \$1.441 millones, y acreedores sujetos a devolución registrados en la Dirección del Tesoro Nacional por \$303.873.31 millones.

Cuenta Propiedades Planta y Equipo, con saldo a diciembre 6 de 2016 de \$78.579.22 millones que representa el 17% del total del activo, la subcuenta más representativa es **Propiedad Planta y Equipo no Explotados**, por valor de \$106.867.77 millones, menos las respectivas depreciaciones; dentro de esta subcuenta están registrados los predios del Fondo Nacional Agrario, con saldo al 6 de diciembre de 2016 por valor de \$72.299.51 millones.

Cuentas por Pagar, con saldo a 6 de diciembre de 2016 de \$113.044.41 millones, con una representatividad del 59,19% del total del pasivo.

Cuenta Pasivos Estimados, con saldo a 6 de diciembre de 2016, de \$73.266.21 millones, con una representatividad del 38.36% del total del pasivo, donde se encuentra registrada la Provisión para Contingencias Litigios.

Verificados los saldos de los estados financieros del Incoder en Liquidación, al 31 de diciembre de 2016, se encontraron en ceros (0), debido a que la entidad se extinguió el 6 de diciembre de 2016 y los activos y pasivos, a esta fecha, fueron entregados a las Agencias de Desarrollo Rural y Nacional de Tierras. Con lo no transferido, se constituyó un patrimonio autónomo de remanentes con Fiduagraria, para lo cual se suscribió el contrato FID-072-2016, entre la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A- FIDUAGRARIA S.A. y el Incoder en Liquidación.

Por lo anterior y por sustracción de materia, no se emitió opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros, al 31 de diciembre de 2016.

Las pruebas realizadas se enfocaron a la verificación y confrontación de las actas y resoluciones suscritas conjuntamente entre el Liquidador del Incoder y las Agencias, que recibieron funciones, propiedades, obligaciones y contratos subrogados del extinto Incoder. Además, la verificación de los registros contables de la incorporación de los activos y pasivos transferidos en las Agencias, la Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas-URT y el Patrimonio Autónomo de Remanentes Incoder en Liquidación PAR, como se relaciona a continuación:

- Con las actas No. 2,4, 8, 81, 82, 224, 225 y 226 de 2016, se transfirieron bienes muebles a la Agencia Nacional de Tierras y con las actas 6, 219, 220 y 221 de 2016 a la Agencia de Desarrollo Rural.
- Con las actas Nos.1, 5, 9, 27, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 43,44,45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56,57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 103, 104, 105, 136, 137, 139 y 140 de 2016, se realizó la transferencia de los predios del Fondo Nacional Agrario a la Agencia Nacional de Tierras.
- Con el Acta 134 del 6 de diciembre de 2016, se hace entrega detallada de la cartera por arrendatario, por valor de \$1.432,9 millones, con corte a 7 de marzo de 2016, Provisión de arrendamientos por mora por \$341,46 millones, Pagos por Anticipado de Arrendamiento \$403,88 millones, Banco Colombia - Cuenta Corriente 18862511091 (embargada), a la Agencia Nacional de Tierras.
- Con las actas No. 213, 214, 215, 216 y 217 de 2016, se realizó la transferencia de los recursos depositados en la DNT - Acreedores Sujetos Devolución a la Agencia Nacional de Tierras.
- Con el acta 223 de 2016 se entrega a la Agencia de Desarrollo Rural, el estado de cartera de tarifas de los distritos de riego administrados por el INCODER, provisión y recuperación de inversión, venta de distritos y listado de pagarés por concepto de venta de distritos.
- Con el Acta 222 de 2016, se entregaron los equipos que hacen parte del inventario del Banco de Maquinaria al Servicio de distritos de riego, entregados por CORPOICA a INCODER, según convenio No. 0252 de 2008.

Igualmente, se efectuó la entrega a la ADR de los distritos de riego de mediana y gran escala con su respectiva cartera, como se detalla en el cuadro siguiente:

Tabla No. 2 Actas de entrega de Distritos de Riego a la Agencia de Desarrollo Rural

No Acta	FECHA INCODER	DISTRITO
10	Diciembre 5 de 2016	Entrega Distritos de adecuación de Tierras de "Valle de Sibundoy"
11	Diciembre 5 de 2016	Entrega Distritos de adecuación de Tierras de "Repelón" y estado de cartera con corte a 29 de febrero de 2016
12	Diciembre 5 de 2016	Entrega Distritos de adecuación de Tierras de "Montería-Mocari" y estado de cartera
13	Noviembre 25 de 2016	Entrega Distritos de adecuación de Tierras de " Distrito Manatí" y estado de cartera
14	Octubre 5 de 2016	Entrega Distritos de adecuación de Tierras de " Distrito Santa Lucía" y estado de cartera
15	Octubre 5 de 2016	Entrega Distritos de adecuación de Tierras de " Distrito la Doctrina" y estado de cartera
16	Octubre 5 de 2016	Entrega Distritos de adecuación de Tierras de " Distrito Roldanillo, La Unión, Toro - Rut" y estado de cartera
17	Octubre 5 de 2016	Entrega Distritos de adecuación de Tierras de " Distrito Alto Chicamocha y Firavitoba" y estado de cartera
18	Octubre 5 de 2016	Entrega Distritos de adecuación de Tierras de " Distrito Río Zulia", bienes muebles y estado de cartera
19	Octubre 5 de 2016	Entrega Distritos de adecuación de Tierras de " Distrito María La Baja" y estado de cartera
20	Octubre 5 de 2016	Entrega Distritos de adecuación de Tierras de " Distrito Río Tukurinca" y estado de cartera
21	Octubre 5 de 2016	Entrega Distritos de adecuación de Tierras de " Distrito Río Frio" y estado de cartera
22	Octubre 5 de 2016	Entrega Distritos de adecuación de Tierras de " Distrito Abrego" y estado de cartera
23	Octubre 5 de 2016	Entrega Distritos de adecuación de Tierras de " Distrito de Aracataca" y estado de cartera
24	Octubre 5 de 2016	Entrega Distritos de adecuación de Tierras de " Distrito Río Lebrija" y estado de cartera
97	Noviembre 30 de 2016	Entrega Proyecto del Distrito de Adecuación de Tierras de "Triángulo del Tolima"
98	Noviembre 30 de 2016	Entrega Proyecto del Distrito de Adecuación de Tierras de "Río Ranchería"
99	Noviembre 30 de 2016	Entrega Proyecto del Distrito de Adecuación de Tierras de "Tesalia - Paicol"

Fuente PAR

Con la resolución No. 01275 del 27 de octubre de 2016, se transfiere a título gratuito a la Agencia de Desarrollo Rural ADR, el derecho de dominio y posesión de los 65 distritos de riego de pequeña escala.

Hallazgo No. 1 - Movimiento Contable de la cuenta 163701 Propiedades Planta y Equipo no Explotados Terrenos Incoder en Liquidación.

El Decreto 2365 del 7 de diciembre 2015: *"Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones."* artículo 8. *Bienes excluidos de la masa de la liquidación. "No formarán parte de la masa de la liquidación, ni del activo por liquidar, los bienes de que trata el artículo 21 del decreto Ley 254 de 2000, modificado por el artículo 11 de la Ley 1105 de 2006, ni los siguientes: 1. Los recursos y bienes que pertenecen al Fondo Nacional Agrario, conforme a los artículos 16 y 19 de la Ley 160 de 1994, los cuales serán transferidos, por estar afectos al servicio, a título gratuito y por virtud de los dispuesto en los decretos de creación de la Agencia nacional de Tierras y de la Agencia de Desarrollo Rural, a estas últimas entidades"*.

Revisado el movimiento contable de la cuenta 163701 “Propiedades Planta y Equipo no Explotados Terrenos del Incoder en Liquidación”, se observó, que existen diferencias entre los registros contables, frente a los valores transferidos a la ANT con las actas No.1, 63, 64 y 36, por mayor valor retirado de la cuenta contable 163701 de \$39.667.688, como se explica a continuación:

1. Acta de entrega No.1 del 11 de julio de 2016, con la cual se entregaron predios del Fondo Nacional Agrario de la Dirección Territorial de Caldas, por \$6.588.014.452; sin embargo, se verificó que los retiros contables soportados con esta acta fueron por \$10.450.914.730, presentando un mayor retiro por \$3.862.900.278 de la cuenta contable, así:

Tabla No. 3 Valor retiros contables Fondo Nacional Agrario

RETIRO CONTABLE			Concepto
Comprobante Contable	Fecha Comprob	Valor \$	
1473	09-16-2016	\$1 908 737 331	Retiro de 36 predios, Cauca 20, Valle 6 Putumayo 2 Risaralda 4 Caldas 4 De acuerdo al Acta No 001 Retiro por entrega a la Agencia Nacional de Tierras
1473	09-16-2016	1 338 050 000	
1473	09-16-2016	6 586 692 649	
20500	09-16-2016	30 000 000	
20500	09-16-2016	587 434 750	
	TOTAL	\$10 450 914 730	

Fuente PAR

2. Soportado en las actas de entrega No. 63 y 64 del 28 de noviembre de 2016, correspondientes a predios del Fondo Nacional Agrario de Risaralda, las cuales suman \$9.324.955.505, se realizaron retiros contables por valor de \$5.498.770.450, según comprobantes que se detallan en el siguiente cuadro, pese a que el valor del acta No. 63 era de \$7.783.303.776 y la No. 64 es de \$1.541.651.729, presentando una diferencia de \$3.826.185.055 de menor valor retirado.

Tabla No. 4 Valor retiros contables Fondo Nacional Agrario

RETIRO CONTABLE			Concepto
Comprobante Contable	Fecha	Valor \$	
23609	28/11/2016	\$3 957 118 721	Acta 63 Y 64 del 28 de noviembre, se hace entrega real y efectiva a la Agencia Nacional de Tierras de los departamentos Magdalena y Risaralda
2023	28/11/2016	\$1 541 651 729	
	TOTAL	\$5 498 770 450	

Fuente PAR

Acta de entrega No. 36 del 27 de octubre de 2016, por la cual se entregan predios del Fondo Nacional Agrario, se observó que se realizaron retiros soportados con la mencionada acta No. 36, por valor de \$37.144.480, presentando una diferencia de \$2.952.465 de mayor valor retirado, dado que el valor del acta era de \$34.192.015.

Tabla No. 5 Valor retiros contables Fondo Nacional Agrario

RETIRO CONTABLE			Concepto
Comprobante Contable	Fecha Comprob.	Valor \$	
22789	27-10-2016	2 952 465	Acta No 0036 de fecha 27 de octubre de 2016 El liquidador de Incoder, realiza entrega real y efectiva a la Agencia Nacional de Tierras Rurales –ANT-, de 86 predios aptos del Fondo Nacional Agrario
22790	27-10-2016	34 192 015	Acta No 0036 de fecha 27 de octubre de 2016, el liquidador de Incoder, realiza entrega real y efectiva a la Agencia Nacional de Tierras Rurales –ANT- de 56 predios aptos y 1 predio no apto del Fondo Nacional Agrario
	TOTAL	37 144 480	

Fuente PAR

Lo anterior, obedece a controles inadecuados en el manejo de esta información por parte del Fondo Nacional Agrario, lo que ha generado distorsiones en los saldos y movimientos contables.

En la respuesta de la entidad, no se desvirtúan los puntos observados, por cuanto la Contraloría evidenció diferencias entre el valor de las actas y lo disminuido en la cuenta 1637 del Fondo Nacional Agrario, y no lo registrado en el inventario por parte del Fondo Nacional Agrario, como fue argumentado por parte del Liquidador.

Hallazgo No. 2 - Cuentas Corrientes Davivienda INCODER en Liquidación

El Decreto 2365 de 2015 “por medio del cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones, establece en su artículo 18: *“Obligaciones especiales de los servidores públicos de manejo y confianza y responsables de los archivos de la entidad. Los servidores públicos que desempeñen empleos o cargos de manejo y confianza, y los responsables de los archivos de la entidad, deberán rendir las correspondientes cuentas fiscales e inventarios y efectuar la entrega de los bienes y archivos a su cargo, antes de la finalización de la liquidación, conforme a las normas y procedimientos establecidos por la Contraloría General de la República, la Contaduría General de la Nación y el Archivo General de la Nación, sin que ello implique exoneración de la responsabilidad fiscal, disciplinaria y/o penal”*.

Con la comunicación No. 2017EE0041407 del 31 de marzo de 2017, dirigida al Banco Davivienda, se solicitó información relacionada con las cuentas aperturadas por INCODER y vigentes a la fecha, con sus respectivos saldos; a lo cual la entidad informó: *“Reciban un cordial saludo de Davivienda. De acuerdo a su requerimiento me permito enviar la información solicitada de las cuentas que INCODER tiene vigentes a la fecha de abril 6 de 2017 con Davivienda y su respectivo saldo”*, las cuales tienen un valor total de \$361.311.472,64 y se relaciona a continuación:

Tabla No. 6 Cuentas Incoder liquidación con saldos en Banco Davivienda

No. CUENTA CORRIENTE	OFICINA RADICACION	SALDO ABRIL DE 2017
0372-6999-9258	CALAZANS	\$2 270,50
1060-6999-7661	PRINCIPAL PASTO	\$13 307 000 01
0003-5362-7904	CARRERA 20	CUENTA BLOQUEADA
0003-5362-7912	CARRERA 20	CUENTA BLOQUEADA

No. CUENTA CORRIENTE	OFICINA RADICACION	SALDO ABRIL DE 2017
0003-9806-8809	ALTO PRADO	\$38 83
0003-9806-8791	ALTO PRADO	\$13 621,27
0002-6512-6904	BOLIVAR	\$0
0002-6512-6896	BOLIVAR	\$0
0002-6512-5815	BOLIVAR	\$0
0003-4106-6371	CENTRO HISTORICO	\$0
0003-4106-6371	CENTRO HISTORICO	\$0
0003-0212-6586	CIUDAD VICTORIA	\$98 87
0000-08602-8172	ARMENIA CAFETERA	\$7 954,58
0003-7108-5291	PLAZOLETA BANCARIA	\$0
0003-7906-7501	LOPERENA	\$653,48
0000-2699-3246	LA ESMERALDA	\$96 493 883,84
0000-2699-3212	LA ESMERALDA	\$7 488 027,19
0000-2699-3204	LA ESMERALDA	\$16 854,42
0000-2699-3121	LA ESMERALDA	\$0
0000-2699-2917	LA ESMERALDA	\$19,68
0000-2615-6463	LA ESMERALDA	\$16,00
0000-2615-3023	LA ESMERALDA	\$0
0000-2615-3015	LA ESMERALDA	\$0
0000-2615-2991	LA ESMERALDA	\$0
0000-2615-2744	LA ESMERALDA	\$7 798 825,74
0000-2615-2736	LA ESMERALDA	\$249 489 297,94
0002-0701-8938	FLORENCIA	\$48
		\$ 361 311 472,64

Fuente Banco Davivienda

De la revisión practicada a las cuentas de Incoder en Davivienda, se observó que aún tienen saldos con corte al 6 de abril de 2017, no obstante haberse terminada la liquidación el 6 de diciembre de 2016, debido a que el responsable de manejo de las cuentas bancarias (tesorero), no realizó la gestión necesaria para devolver los saldos y cancelar las cuentas, lo cual puede generar riesgo de pérdida de recursos.

En respuesta dada por el agente liquidador, se aceptó el hecho comunicado. Así, informó que los recursos que se encuentran depositados en cuentas bancarias a nombre del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural en Liquidación a nivel nacional, pasan al MADR, que debe posteriormente tramitar el cierre y devolución de dichos recursos. La CGR realizará seguimiento a la cancelación correspondiente.

Hallazgo No. 3 - Entrega del INCODER en liquidación de predios al Patrimonio Autónomo de Remanentes PAR.

El Decreto 2365 del 7 de diciembre 2015, *“Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones.”*, dispuso en su artículo 8. *“Bienes excluidos de la masa de la liquidación. No formarán parte de la masa de la liquidación, ni del activo por liquidar, los bienes de que trata el artículo 21 del decreto Ley 254 de 2000, modificado por el artículo 11 de la Ley 1105 de 2006, ni los siguientes: 1. Los recursos y bienes que pertenecen al Fondo Nacional Agrario, conforme a los artículos 16 y 19 de la Ley 160 de 1994, los cuales serán transferidos, por estar afectos al servicio, a título gratuito y por virtud de los dispuesto en los decretos de creación de la Agencia nacional de Tierras y de la Agencia de Desarrollo Rural, a estas últimas entidades”*.

Revisado el movimiento contable del Incoder en Liquidación, se observó que al 6 de diciembre de 2016, la cuenta 163701 *“Propiedades Planta y Equipo no Explotados*

"Terrenos", presentaba un saldo de \$72.299.5 millones, de los cuales le fueron entregados al Patrimonio Autónomo de Remanentes del Incoder en Liquidación, predios por valor de \$72.190 millones, sin haber disminuido los que ya se habían entregado y registrado contablemente en la Agencia Nacional de Tierras, por valor de \$51.376 millones según actas entregas Nos. 103, 104, 136, 105, 137, 139 y 140, de 2016, como se aprecia en los cuadros siguientes:

Tabla No. 7 Entrega de predios al PAR

TERRITORIAL	TRASLADO AL PAR \$
CAUCA	12 733 744 735,56
HUILA	9 736 182 313,55
ANTIOQUIA	1 827 053 853,58
CALDAS	2 394 590 244,02
CESAR	1 602 674 288,00
MAGDALENA	5 224 274 413,29
SUCRE	562 724 676,00
ARAUCA	226 923 900,00
GUAJIRA	5 325 625,00
NARIÑO	18 910 785 300,27
N/SANTANDER	5 966 876 638,60
TOLIMA	7 220 039 148,25
ATLANTICO	479 227 577,35
BOLIVAR	364 518 666,00
CAQUETA	398 535 136,00
CORDOBA	1 277 893 293,00
CUNDINAMARCA	2 398 384,00
SANTANDER	487 019 883,00
META	131 766 795,00
VALLE DEL CAUCA	639 219 752,00
PUTUMAYO	237 345 425,00
BOYACA	43 664 911,00
CHOCO	3 051 500,00
QUINDIO	35 005 191,00
RISARALDA	1 580 980 919,02
CASANARE	-
AMAZONAS	95 590 000,00
VICHADA	2 801 250,00
TOTALES	72.190 213 818,49

Fuente PAR

Tabla No. 8 Actas registradas en el patrimonio autónomo y que fueron entregadas y registradas contablemente en la ANT

No Acta	Valor \$	Territoriales
103	12 321 166 469,00	Huila, Cauca, Antioquia, Caldas
104	7 381 831 062,00	Arauca, Cauca, Cesar, Guajira, Magdalena, Nariño, N/Santander y Sucre
136	18 910 450 461,00	Nariño
105	5 869 060 659,40	Norte de Santander
137	2 636 237 722,53	Tolima
139	3 096 616 962,28	Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caldas, Caquetá, Cauca, Córdoba , Huila, Magdalena, Tolima
140	1 160 211 652,00	Tolima, Antioquia, Bolívar, Cauca, Cesar, Córdoba Cundinamarca, Huila, Magdalena, Santander, Sucre
TOTAL	51.375 574 988,21	

Fuente PAR

Lo anterior obedeció a controles inadecuados en el manejo de la información por parte del Fondo Nacional Agrario, lo que generó una sobreestimación de los activos del Patrimonio Autónomo al 31 de diciembre de 2016, por valor de \$51.376 millones.

En la respuesta del liquidador informa lo siguiente: “(...) *Por lo anterior y en congruencia con lo manifestado en las Notas a los Estados Financieros Finales de INCODER en Liquidación de 2016, se informa que no se registraron dichas actas debido a que no llegaron oportunamente a Gestión Contable, por lo cual esta gestión se encuentra contemplada en la actividad postcierre denominada: “Culminación de las actividades de saneamiento contable a cargo del Patrimonio Autónomo de Remanentes Incoder en Liquidación”(...)*

Para la CGR, la entidad no desvirtuó la observación por lo que se valida el hallazgo.

Hallazgo No. 4 - Predios Fondo Nacional Agrario – ANT.

El Decreto 2365 del 7 de diciembre 2015 “*Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones.*” artículos 8 y 12 y el Decreto 2363 del 7 de diciembre de 2015 “*Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura*” establece en su artículo 5 numeral 6 y artículo 36, que los bienes del Fondo Nacional Agrario por estar afectos al servicio deben ser transferidos a título gratuito, mediante acta de entrega y recibo de inventario detallado, suscrita por los respectivos representantes legales, o su delegado, del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER en liquidación y la Agencia Nacional de Tierras ANT, las cuales serán registradas en las respectivas oficinas de registro.

En cumplimiento del Decreto de liquidación, el liquidador del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural en liquidación, hace entrega real y efectiva de los Predios del Fondo Nacional Agrario a la Agencia Nacional de Tierras –ANT con las actas Nos. 1, 5, 5(aclaratoria) 6, 9, 27, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61,62, 63, 64, 65, 103, 104, 105, 136, 137, 139, y 140, por un valor de actas de \$276.168 millones, observándose las siguientes situaciones:

La Agencia Nacional de Tierras ANT, con el acta 44 del 15 de noviembre de 2016 del INCODER en Liquidación, contabilizó con valor cero (0) el predio denominado Las Catas, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria FMI 141-50, ubicado en Córdoba-Ayapel y su valor en resolución es de \$29.930 millones.

Igualmente, con el acta 47 del INCODER en Liquidación, fechada el 17 de noviembre de 2016, el predio denominado El Bosque, identificado con la matrícula inmobiliaria FMI 124-3112, ubicado en Cauca-Caloto, se registró contablemente con valor cero y su valor en libros es de \$400.000.

Lo anterior, debido a errores al momento de ingresar todos y cada uno de los predios por parte del área contable de la ANT, afectando el valor de la cuenta

151002 Inventario Mercancías en Existencia Terrenos, por valor de \$29.930.7 millones, con su afectación en el Patrimonio de la Agencia Nacional de Tierras.

En la respuesta dada por la Agencia Nacional de Tierras, se acepta la deficiencia contable así: (...) *efectivamente, tal como lo indica el equipo auditor en la observación, el archivo plano entregado por el Incoder presentó inconsistencia en el momento de su conversión dejando sin valor dos predios. Por lo anterior, la Agencia Nacional de Tierras procedió a realizar los registros contables de ajuste (...).* Este hallazgo constituye un beneficio del proceso auditor.

Hallazgo No. 5 - Distritos de Riego de Pequeña Escala (65) sin contabilizar en ADR.

El Decreto 2365 de 2015 en su artículo 8, estipula los bienes excluidos de la masa de liquidación y el cual se establece: Numeral 2. *“Todos los bienes y recursos que conforman el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras FONAT, los distritos de adecuación de tierras, subsidios pendientes de pago y los recursos correspondientes a recuperación de inversiones, los cuales serán transferidos, por estar afectos al servicio, a título gratuito y por virtud de los dispuesto en los decretos de creación de la Agencia Nacional de Tierras y de la Agencia de Desarrollo Rural, a estas últimas entidades”.*

El Decreto 2364 del 7 de diciembre de 2015, por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural –ADR, determina su objeto y su estructura orgánica, específicamente los artículos 5 y 34, cuyo tenor es el siguiente: *“Artículo 5. Patrimonio y recursos. El patrimonio de la Agencia de Desarrollo Rural ADR, estará conformado por. (...) Los bienes muebles e inmueble, así como acciones o títulos representativos de capital de sociedades o activos de la Nación, que le transfiera el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las entidades del sector y demás entidades públicas”.*

Resolución 53 de 2009 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, *“transfirió a título gratuito al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER- el derecho pleno de dominio y posesión plena que tenía la Unidad Nacional de Tierras Rurales –UNAT – En liquidación sobre los sesenta y cinco (65) distritos de adecuación de tierras de pequeña escala, que pertenecen a la Entidad en Liquidación”.*

Con corte a 31 de diciembre de 2016 y revisada la resolución No. 01275 del 27 de octubre de 2016, artículo primero *“Transfiere a Título Gratuito a la Agencia de Desarrollo Rural ADR, el derecho de dominio y posesión plena que tiene el INCODER en liquidación, sobre los distritos de riego de pequeña escala”*, conforme a la información que se registra en libros contables, se observa que los 65 distritos de adecuación de tierras de pequeña escala no fueron registrados contablemente, por parte del área financiera, de la Agencia de Desarrollo Rural ADR, al cierre del ejercicio 2016, por valor de \$15.231 millones, afectando el saldo de la cuenta otros activos, con efectos en el patrimonio de la mencionada agencia.

	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	NOMBRE DEL DISTRITO	VALOR \$
1	Antioquia	Cañas Gordas	Memcristal	293 247 034
2	Antioquia	Liborina	Encenillos	7 061 819
3	Antioquia	Peque	Llano del pueblo	2 723 602
4	Antioquia	Sopetran	Otrabanda	109 094 560
5	Antioquia	Olaya	Quebrada seca	1 372 740
6	Antioquia	Cisneros	Santa Bárbara	8 889 678
7	Atlántico	Projo	Aguas Vivas	1 200 000
8	Atlántico	Sabana Larga	Albornoz	168 877 778
9	Atlántico	Galapa	Alpes de Sevilla	1 200 000
10	Atlántico	Projo	Binguito	1 200 000
11	Atlántico	Cancelaria	Coco	1 200 000
12	Atlántico	Projo	Guaibana	338 505 926
13	Atlántico	Cancelaria	Loma de Caballo	1 200 000
14	Atlántico	Cancelaria	Orjata	1 200 000
15	Atlántico	Polo Nuevo	San Pablo	526 365 799
16	Boyacá	San Mateo	Guayabal	1 200 000
17	Cauca	Piendamó	Farallones	1 200 000
18	Cauca	Piendamó	La Esperanza	1 200 000
19	Cauca	Silvia	La Esperanza	1 200 000
20	Cauca	Piendamó	La María	1 200 000
21	Cauca	Silvia	Nimbe-Campana	1 200 000
22	Cauca	Caloto	Pilamo	1 200 000
23	Cauca	Caloto	San Lorenzo	19 993 365
24	Cauca	Santander de Quilichao	Agua Blanca	275 024 918
25	Cauca	Caloto	Toeza	1 200 000
26	Cesar	La Gloria	Torcoroma	75 031 000
27	Córdoba	San Andrés de Sotavento	Aguas Mohosas	1 200 000
28	Córdoba	Montería	Las Palomas	729 587 450
29	Córdoba	San Andrés de Sotavento	La Esmeralda	6 260 000
30	Cundinamarca	Beltrán	Paquilo	1 200 000
31	Cundinamarca	Fomeque	El Porvenir	1 014 726 772
32	Cundinamarca	Fomeque	Susa-Gramal	1 200 000
33	Cundinamarca	Fusagasugá	Espinalito	302 290 038
34	Cundinamarca	Pasca	LazaroFonte	1 200 000
35	Cundinamarca	Ubaque	Asodisriego No 2	1 200 000
36	Guajira	Barrancas	Cabrera	100 001 268
37	Guajira	San Juan del Cesar	Los Haticos	1 200 000
38	Guajira	Molino	El Molino	332 160 500
39	Guajira	Riohacha	Tabaco Rubio	297 838 127
40	Huila	Algeciras	Bellavista El Puente	1 200 000
41	Huila	Colombia	San Antonio Alto	59 305 515
42	Huila	Rivera	La Ulloa	306 524 964
43	Magdalena	Santa Marta	El Porvenir	260 111 544
44	Meta	Acacias	San Juania	459 705 315
45	Nariño	El Peñol	San Francisco	307 501 909
46	Nariño	Funes	Chitarran	1 043 084 059
47	Nariño	Guaitarilla	Alex-San Alejandro	731 946 289
48	Nariño	Ipiales	San Juan	1 200 000
49	Nariño	Pososí	Loma del Medio	778 215 450
50	N/Santander	Labateca	Cherela	69 798 000
51	N/Santander	Cacota	Fernandaria	754 306 573
52	N/Santander	Chinácota	Venudites	266 655 715
53	N/Santander	Chitaga	Hato Viejo - Llano Gra	214 507 353
54	N/Santander	Gamalote	Villanueva	549 694 052
55	N/Santander	Pamplonita	Tulanta 2	1 200 000
56	Santander	Molagavita	Centro Jaime	1 200 000
57	Santander	Vélez	Aco Peña Blanca	532 664 345
58	Sucre	Sampués	Escobar Arriba	115 591 122
59	Sucre	Sampués	la María	93 493 319
60	Sucre	Sincelejo	La Pastora	51 401 087
61	Sucre	Morroa	Vela la Mesa	164 365 573

	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	NOMBRE DEL DISTRITO	VALOR \$
62	Tolima	Guayabal	Palmeras 1	1 200 000
63	Tolima	Ortega	Paso Ancho	128 501 338
64	Tolima	Coyaima	Zaragoza	3 900 000
65	Antioquia	Támesis	Asodisniego	3 700 668 311
			TOTAL	15.230.994.207

Fuente: Agencia Desarrollo Rural

En la respuesta, la Agencia de Desarrollo Rural aceptó la deficiencia y procedió a realizar el registro contable con el comprobante No. 3570 del 1 de marzo de 2017. Este hallazgo constituye un beneficio del proceso auditor.

Hallazgo No. 6 - Cuenta 147090 Otros Deudores de la ADR.

El Decreto 2365 de 2015 “por medio del cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones en su artículo 8 numeral 3 dispone: *“La Cartera a cargo de los usuarios y asociaciones de los distritos de riego a favor del INCODER, la cual será transferida, por estar afecta al servicio, a título gratuito y por virtud de los dispuesto en los decretos de creación de la Agencia de Desarrollo Rural, a esta última entidad”*,

Revisada la cuenta 147090 Otros Deudores, de la Agencia de Desarrollo Rural ADR, con corte a 31 de diciembre de 2016, se evidenció que la Agencia al realizar el registro contable del Acta de Entrega No. 223, del 6 de diciembre de 2016 del INCODER en liquidación *“Cartera para la entrega a la Agencia de Desarrollo Rural ADR”*, Municipio de la Capilla, le registró contablemente un saldo de cartera por valor de \$23.970.483, siendo su valor real de \$23.974.483. Lo anterior, debido a errores al momento de la incorporación, lo que tuvo como consecuencia la afectación del saldo real de los terceros registrados en la cuenta Deudores y en su respectiva contrapartida en el patrimonio.

En respuesta, la Agencia de Desarrollo Rural, informa que: *“(.) Una vez la información financiera y de acuerdo a las observaciones realizadas mediante comprobante contable No. 3593 que se anexa, se ajustaron y reclasificaron las cifras por tratarse de un error aritmético que tuvo al registrar el sistema de información de manera manual. (...)”*

Para la CGR, se aceptó la observación, por lo que se validó como hallazgo contable. Este hallazgo constituye un beneficio del proceso auditor.

Hallazgo No. 7 - Cuenta 140722 Prestación de Servicios - Administración de proyectos de la ADR.

El Decreto 2365 de 2015 ,*“Por medio del cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones”* en su artículo 8, numeral 3, señala: *“La Cartera a cargo de los usuarios y asociaciones de los distritos de riego a favor del INCODER, la cual será transferida,*

por estar afecta al servicio, a título gratuito y por virtud de los dispuesto en los decretos de creación de la Agencia de Desarrollo Rural, a esta última entidad”.

Revisado el cargue contable del acta No. 223 del 6 de diciembre de 2016, “*Cartera entregada a la Agencia de Desarrollo Rural – ADR*” en la cuenta 140722, “*Prestación de Servicios - Administración de proyectos*”, de la Agencia de Desarrollo Rural ADR, se observaron diferencias entre la causación y la contabilización de los intereses en algunos distritos de pequeña escala de Boyacá que el INCODER construyó, rehabilitó o le realizó alguna obra de mejora, así:

Tabla No. 10 Diferencias en registros de intereses

NOMBRE	CAPITAL \$	INTERESES CAUSADOS \$	INTERESES CONTABILIZADOS \$
ASOSALITRILLO	25 229 852,86	0,00	3 680 384,31
ASOLLANO	25 588 661,18	3 680 384,31	1 156 391,94
ASOSISCUNSI	46 165 775,83	1 156 391,94	1 950 140 37
ASOLASPALMAS	13 728 468,30	1 950 140,37	0

Fuente: Agencia de Desarrollo Rural

Lo anterior, debido a errores en el momento de la transcripción del archivo plano, de los intereses causados por parte del área financiera, afectando los saldos reales de las cuentas de los clientes relacionados.

En respuesta de la Agencia de Desarrollo Rural, se informa: “ (..) Una vez la información financiera y de acuerdo a las observaciones realizadas mediante comprobante contable No. 3593 que se anexa, se ajustaron y reclasificaron las cifras por tratarse de un error aritmético que tuvo al registrar el sistema de información de manera manual. (...)”.

Para la CGR se aceptó la observación, por lo que se validó como hallazgo contable. Este hallazgo constituye un beneficio del proceso auditor.

Hallazgo No. 8 - Entrega de Muebles a la ADR

Decreto 2365 de 2015, “*por medio del cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones*” en su artículo 8 numeral 4 manifiesta: “*Los bienes muebles e inmuebles, derechos y obligaciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER- que estén afectos al servicio de la Agencia Nacional de Tierras y Agencia Nacional de Desarrollo Rural, los cuales serán transferidos a estas últimas entidades*”.

De acuerdo con la resolución 1576 del 6 de diciembre de 2016 y el acta de entrega No. 219 del 6 de diciembre de 2016, el INCODER en liquidación, realizó transferencia de muebles a la Agencia de Desarrollo Rural.

Se observó que la mencionada acta no fue registrada contablemente, con corte a 31 de diciembre de 2016, subestimando la cuenta 16 Propiedad Planta y equipo, por valor de \$1.417.678.687, con afectación de su contrapartida en el patrimonio en igual cuantía.

El acta 219, del 6 de diciembre de 2016, fue registrada hasta el mes de marzo de 2017, con los comprobantes contables 3590 y 3591 de la ADR, como se puede evidenciar en la información que se expone a continuación:

Acta de entrega No. 219 del 6 de diciembre de 2016, “*Para proceder a transferir y recibir a título gratuito, trescientos diez (310) bienes muebles enseres que se encuentran en las instalaciones del edificio Central del INCODER en liquidación*”, contabilizado con el comprobante contable No. 3590 del 1-03-2017, así:

Tabla No. 11 Muebles y Enseres recibidos por la ADR

Cuenta	Descripción	Valor \$
166501	Muebles y Enseres	11 474 470
166502	Equipo de Maquinaria de oficina	30 016 000
167001	Equipo de Comunicación	38 979 580
167002	Equipo de computación	256 696 545
168002	Equipo de restaurante y cafetería	182 000
	Total	310 348 595

Fuente ADR

Resolución 1576 del 6 de diciembre de 2016: “*por medio de la cual se trasfiere a título gratuito unos bienes muebles, enseres, elementos de oficina y equipos tecnológicos que se encuentran ubicados en el edificio de nivel central –CAN en Bogotá a la Agencia de Desarrollo Rural*”, por valor de \$1.107.330.092, con afectación de las cuentas y se contabilizó mediante comprobante contable No. 3591 del 1-03-2017.

Tabla No. 12 Muebles y Enseres recibidos por la ADR

Cuenta	Descripción	Valor \$
165590	Otras maquinarias y equipos	10 434 500
166501	Muebles y Enseres	54 085 850
166502	Equipo y maquinaria de oficina	9 876 500
166590	Otros muebles, enseres y equipos de oficina	39 900 000
167001	Equipo de Comunicación	71 392 400
167002	Equipo de Computación	920 877 842
168002	Equipo de restaurante y cafetería	763 000
	Total	1 107 330 092

Fuente ADR

La situación descrita, se debió a que los soportes del acta mencionada no fueron suministrados oportunamente al área financiera de la ADR, por parte del área encargada, para su registro contable. Este hallazgo constituye un beneficio del proceso auditor.

Hallazgo No. 9 - Estados Financieros PAR-MADR.

El Decreto 2365 del 7 de diciembre de 2015: “*Por el Cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER)*” en su artículo 29 dispuso: “*Constitución del Patrimonio Autónomo. A la terminación del plazo de la liquidación, el liquidador podrá celebrar contrato de fiducia mercantil en los términos del artículo 35 del Decreto 254 de 2000, modificado por el Artículo 19 de la Ley 1105 de 2006.*”

En virtud de lo anterior, el liquidador y el representante legal suplente de la Fiduciaria Fiduagraria, firmaron el 5 de diciembre de 2016, la constitución de un patrimonio autónomo de remanentes, según contrato de Fiducia Mercantil No. 072 de 2016, en virtud del Decreto 1850 de 2016, expedido por el MADR, que en su cláusula segunda: *“OBJETO: el objeto del presente contrato es la constitución de un patrimonio autónomo de remanentes en virtud del Decreto 1850 del 2016, expedido por el MADR, con los activos que mas adelante se de indican, con el fin de desarrollar las siguientes actividades (...).”*

Consultado el aplicativo CHIP de la Contaduría General de la Nación, se observa que los estados financieros del Patrimonio Autonomo de Remanentes Incoder en Liquidación (PAR), al 31 de diciembre de 2016, no fueron reportados a la CGN, lo que subestima los activos del Balance General de la Nación en \$438.545 millones y, en igual cuantía, el pasivo y patrimonio, como se aprecia en la tabla siguiente:

**Tabla No. 13 Balance Patrimonio Autónomo de Remanentes
Incoder en liquidación-PAR
A 31-12-2016**

CODIGO	CUENTA	SALDO A DICIEMBRE 31 DE 2016 (Miles \$)
	ACTIVOS	
11	Efectivo	1,185,643 00
12	Inversiones	-
14	Deudores	360,453,857 00
15	Inventarios	-
16	Propiedades Planta y Equipo	78,579,219 00
19	Otros Activos	(1,673,169 00)
	Total Activo	438,545,550 00
	PASIVOS	
22	Operaciones de Crédito Público	-
24	Cuentas por Pagar	113,044,409 00
25	Obligaciones Laborales	85,338 00
27	Pasivos Estimados	73,266,207 00
28	Otros Pasivos	4,590,219 00
	Total Pasivos	190,986,173 00
	PATRIMONIO	
32	Patrimonio Institucional	247,559,374 00
	TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO	438,545,547 00
	Diferencia	-3 00

Fuente: Estados Financieros PAR Incoder liquidación

Lo anterior, debido a que el MADR no realizó oportunamente la gestión del usuario y clave, para reportar en el sistema CHIP de la CGN.

En respuesta dada por el MADR, informa a la CGR que se realizaron los trámites ante la CGN durante el mes de marzo de 2017 para subsanar esta falencia, código CHIP que fue asignado por la CGN, el 29 de marzo de 2017.

- **Rezago Presupuestal**

El presupuesto asignado para el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER en liquidación, para la vigencia 2016 fue:

Tabla No. 14 Presupuesto Incoder en liquidación 2016

PRESUPUESTO	VALOR (millones de Pesos)
-------------	---------------------------

Apropiación Inicial	460 588 95
Apropiación Adicionada	60 401 50
Apropiación reducida	456 713 17
Apropiación Vigente	64 277 28
Compromisos	63 794 25
Pagos	49 818 19
Fuente Incoder en Liquidación	

El rezago presupuestal, de la vigencia 2016, fue constituido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR – a través de la creación de la Sub-unidad Ejecutora 17.13.01 - Incoder en liquidación, dependiente de la Unidad Ejecutora Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – Gestión General.

Tabla No. 15 Rezago Presupuestal Incoder en liquidación-2016

CONSTITUCION REZAGO PRESUPUESTAL 2016 (Millones \$)	
Reservas Presupuestales	13.923
Cuentas por Pagar	52 8
Total	13.975

Fuente SIIF Nación

Hallazgo No. 10 - Reservas presupuestales (D)

El Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto establece:

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

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales solo 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. (Resaltado fuera de texto).

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

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

Artículo 2.8.1.7.3.2. Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar. A más tardar el 20 de enero de cada año, los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación constituirán las reservas presupuestales y cuentas por pagar

de la respectiva sección presupuestal correspondientes a la vigencia fiscal anterior, de conformidad con los saldos registrados a 31 de diciembre a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. En dicho plazo, podrán efectuar los ajustes a que haya lugar para la constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar, sin que en ningún caso se puedan registrar nuevos compromisos. (Resaltado fuera de texto)

La CGR observó que, al cierre de la vigencia fiscal, se constituyeron 107 reservas del presupuesto de gastos de funcionamiento, por un total de \$13.822 millones, según el listado del SIIF suministrado por el ex liquidador del Incoder, el cual fue corroborado por el equipo auditor directamente en el sistema del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Pese a que con los oficios 001 del 30 de enero, 004 del 15 de marzo, y verbalmente el 9 de marzo de 2017, se solicitaron los soportes que evidenciaran los compromisos que al 31 de diciembre de 2016 no se habían cumplido, como lo establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto y que, en consecuencia, son la razón para la constitución de las reservas mencionadas, los documentos no fueron allegados al equipo auditor y por lo tanto no se pudo verificar que las reservas correspondieran a compromisos legalmente contraídos y que desarrollaran el objeto de la apropiación correspondiente.

Lo anterior, no permite que las reservas sean certificadas por la CGR por no evidenciar los soportes que respaldaron su constitución. Lo expuesto obedece a deficiencias en la organización de la información en el Patrimonio Autónomo.

En la respuesta a la observación el Liquidador del Incoder informó: *“Como es de conocimiento por parte del equipo auditor de la Contraloría, la tarea de gestión documental encomendada al PAR, no se ha iniciado, debido a las dificultades presupuestales que se han presentado para el desarrollo del contrato*

Por lo tanto el acceso a los documentos originales se encuentra sujeto al tiempo que determine el PAR para realizar la gestión de análisis, depuración y organización de los archivos entregados por el INCODER en liquidación.”

Finalmente y dado que el equipo auditor no tuvo acceso a los soportes de los compromisos, se validó como hallazgo y no se refrenda el rezago presupuestal. Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

3.1.1.2. Gestión Legal

En desarrollo de este proceso, la CGR evaluó de manera transversal la aplicación del Decreto 2365 de 2015, con el cual se decreta la Liquidación del Incoder. Dentro de este marco legal, se verificó el cumplimiento de la entrega de activos, pasivos, funciones, obligaciones a la agencias creadas con ocasión de la extinción del Incoder, para lo cual, se seleccionaron algunas actas de entrega y algunos contratos

en liquidación y suscritos durante la vigencia de 2016. De lo anterior se tiene lo siguiente:

- Entrega de contratos y convenios del Incoder en Liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR)

Se debe resaltar, que en todas las actas de entrega de contratos y convenios del Incoder en Liquidación a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), existe una cláusula en la que se destaca por esta última que *“analizada la información remitida por el INCODER EN LIQUIDACION respecto del contrato..., la AGENCIA DE DESARROLLO RURAL elaboró documento de verificación, en el que se dejan las respectivas constancias, documentos que forma parte integral de la presente acta.”*; es decir, para cada contrato o convenio, se realizaron las respectivas verificaciones de lo que se recibía por parte de la ADR, en formatos denominados *“Lista de chequeo Convenio/contrato (contratación directa) para entrega de expedientes físicos-Incoder en Liquidación –ADR”* e *“Informe de revisión técnica y financiera del expediente contractual”*.

En el proceso de gestión legal, se evaluó la entrega de los convenios y contratos, que realizó el Liquidador del Incoder a la Agencia Nacional de Tierras y a la Agencia de Desarrollo Rural.

Con base en lo anterior, se estableció una muestra selectiva de la contratación realizada por el liquidador durante la vigencia 2016, contratos liquidados de vigencias anteriores y de los contratos y convenios con registros en las cuentas más representativas en los estados financieros. Además, se evaluó el contrato de Fiducia Mercantil 072 del 5 de diciembre 2016, cuyo valor generó el 95% de las reservas presupuestales.

Se verificó la gestión del liquidador con respecto a la subrogación de los cuarenta y cinco (45) contratos y convenios entregados a la Agencia de Desarrollo Rural:

Tabla No. 16 Contratos Subrogados por el Incoder en liquidación a la Agencia Desarrollo Rural

Concepto	Contratos subrogados ADR
Contratos de obra e interventoría y convenios interadministrativos	24
Contratos de Administración operación y mantenimiento de distritos de riego	9
Acuerdos de financiamiento y contratos de operación y funcionamiento de proyectos productivos	12
TOTAL	45

Fuente Información Actas de entrega

- Contratos subrogados a la Agencia Nacional de Tierras ANT.

Se subrogaron 118 Contratos de arrendamiento de los predios de Islas del Rosario y San Bernardo, celebrados con ocupantes o poseedores del archipiélago. De estos, por tener una relevancia especial, debido a lo evidenciado por la misma Agencia Nacional de Tierras, se verificaron diez (10) contratos de arrendamiento firmados por

el liquidador el 06 de marzo de 2016, los cuales están registrados en la ANT en la cuenta 147006 - Arrendamientos por valor de \$847 millones. La información se detalla a continuación:

Tabla No. 17 Contratos Subrogados por el Incoder en liquidación a la Agencia Nacional de Tierras

Contrato de Arrendamiento 2016 No.	Predio y Metros cuadrados	Arrendatario (s) con Cedula o Nit	Canon de Arrendamiento
000001 de 07 de marzo de 2016 Contrato anterior contrato 031 de 23 de diciembre de 2008 suscrito entre la UNAT Y cc No 9 043 989 de Cartagena (Bolívar) (actuaba en nombre de los hermanos también)	Punta Brava ubicada en el sector de Punta Brava, Is, Archipiélago Nuestra Señora del Rosario, corregimiento de Barú, distrito de Cartagena de Indias, Departamento de Bolívar "extensión aproximada de 5 000 mts cuadrados, según descripción contenida en la diligencia de inspeccion ocular ()"	cc No 9 043 989 de Cartagena (Bolívar) y abogado en representación de (cc No 33 112 766), (cc No 73 074 641 y (CC No 17 180 383)	Un millón ciento ochenta y dos mil doscientos sesenta y seis pesos m/cte (\$1 182 266) más IVA
000002 de 07 de marzo de 2016 Contrato de arrendamiento anterior con la UNAT contrato No 020 de 07 de julio de 2008	"Isla Latifundio y Minifundio" "un área aproximada de 320 mts2, según descripción contenida en la diligencia de inspección Ocular, realizada sobre los predios "Latifundio Minifundio" ubicados en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, corregimiento de Barú, Distrito de Cartagena de Indias, Departamento de Bolívar () Cedula Catastral 0003-0007-0001-00 y 0003-0008-0001-000"	Abogado (cc No 8 748 986 Barraquilla Atlántico) en representación de (cc No 19 336 090 de Bogotá representante de la Sociedad Inversiones y Desarrollo Barranco S A Nit 830 133 587-3	" <i>Clausula Quinta- PRECIO DE ARRENDAMIENTO, FORMA DE PAGO Y OPORTUNIDAD- El ARRENDATARIO se obliga pagar al ARRENDADOR por el uso, disfrute y goce del predio Baldío Reservado de La Nación arrendado, la suma de DOSCIENTOS MIL SESENTA PESOS M/CTE (4 200 060) MAS IVA"</i>
000003 de 07 de marzo de 2016	" <i>Terreno baldío sin nombre conocido</i> ", el cual tiene un área aproximada de 1 Hectárea () ubicado en el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, Corregimiento de Barú, Cartagena de Indias, Distrito Turístico y Cultural, Departamento de Bolívar Por el Norte, Zona de mangle contigua al Hotel San Pedro de Majagua, Este Predio Buena Esperanza, ocupada por Javier Morales, Sur Mar Caribe, zona de playa de por medio, y Oeste Hotel Cocoliso y Laguna Encantada El predio se idéntica (sic) con el número de cedula catastral 000300010026002()"	(cc No 72 136 829 Barraquilla Atlántico) y (CC No 72 134 708 Barraquilla – Atlántico)	Quinta- "() la suma mensual de NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS DOCE PESOS M/CTE (\$ 998 812) MAS IVA"
000005 de 07 de marzo de 2016 Contrato anterior 006 de 10 de abril de 2008 entre la UNAT y (cc No 17 070 016 de Bogotá) Ref catastral 00-03-0016-0001-001	Estero de Canapote extensión aproximada de 1700 mts cuadrados según descripción contenida en la diligencia de inspeccion ocular () ubicado en el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, corregimiento de Barú, Distrito de Cartagena de India, departamento de bolívar , sobre el cual se determinó indebida ocupación del bien baldío por parte del ocupante, mediante Resolución No 50 del 19 de febrero de 2008, proferida por la dirección ejecutiva de la UNAT, comprendido dentro de los siguientes linderos generales por el norte con el mar caribe, zona de playa de por medio, al fondo	(cc No 20 017 496 de Bogotá representada por abogado CC No 8 748 986 exp Barraquilla Atlántico	Ochocientos sesenta y nueve mil setenta y un pesos m/cte (\$869 071) más IVA

Contrato de Arrendamiento 2016 No	Predio y Metros cuadrados	Arrendatario (s) con Cedula o Nit	Canon de Arrendamiento
	Isla María del Mar, este mar caribe, zona de playa de por medio, al fondo Isla Kalua y San Antonio de Pajarales, oeste mar caribe, zona de playa de por medio El predio se identifica con el número de cedula catastral 00-03-0016-0001-001"		
Contrato 000006 de 07 de marzo de 2016	"Terreno localizado en el Sector La Isleta" tiene una extensión aproximada de 86,46 Mts ² , según descripción contenida en la diligencia de Inspección Ocular se encuentra ubicado en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, específicamente en el Sector de la isleta, en Isla Grande, corregimiento de Barú, Distrito de Cartagena de Indias Distrito Turístico y Cultural, Departamento de Bolívar, (9 por el NORTE, con el mar Caribe y mide ciento cincuenta y dos metros con diez centímetros (152_10mts), por el SUR, con predio ocupado por Iván Salazar y mide veinte y cuatro metros con cincuenta centímetros (24 50mtrs), por el ESTE, caño en medio, con terrenos que son o fueron poseídos por Alberto Bejarano, Alfonso Mejía y otros, en extensión de ochenta y seis metros con cuarenta centímetros (86 40 Mtrs), y por el OESTE, con el Mar Caribe y mide sesenta y cuatro metros (64 00 Mtrs) El predio se identifica con el número de Cedula Catastral 003-0012-0014-001"	Abogado cc No 8 748 986 de Barranquilla Atlántico en representación de cc No 19 494 452 de Bogotá y cc No 83 207 de Bogotá	Doscientos once mil ochocientos cuatro pesos m/cte (\$ 211 804)
000009 de 07 de marzo de 2016 Antiguo contrato 000120 de 13 de julio de 2007 con La Sociedad Inalbos S en C con Nit 800 050 751-9 legalmente representada por CC No 17 157 501 de Bogotá	Isla Unica 2800 metros cuadrados	Sociedad Inversiones Inalbos S En C con Nit 800 050 751-9 representada por cc No 17 157 501 de Bogotá Abogado cc No 8 748.986 de Barranquilla Atlántico en representación de Sociedad Inversiones Inalbos S en C Nit 800 050 751-9 representada por CC No 17 157 501 de Bogotá	Setecientos setenta y un mil seiscientos veinte un pesos m/cte (\$771 621) más Iva
Contrato 000010 de 07 de marzo de 2016 Antiguo contrato 047 de 2007 cc No 3 796 603 de Cartagena Bolívar	Predio Suanoga en isla Grande 1 100 mts cuadrados (sic) "NORTE con la ocupación del señor Benedite, ESTE con el mar caribe, SUR ocupación del señor Daniel Fernández y OESTE ocupación del señor Simón Betar El predio se identifica mediante la cedula catastral No 000300010085001"	cc No 3 796 603 de Cartagena Bolívar	

Fuente Acta de entrega

- **Contratación suscrita por el liquidador durante el 2016**

El Incoder en Liquidación suscribió 639 contratos, por un valor total de \$8.979 millones, durante la vigencia 2016, de los cuales 627 fueron contratación directa en prestación de servicios profesionales, los cuales equivalen al 98% del total de la contratación, por un valor total de \$ 8.761 millones.

Tabla No. 18 Contratación suscrita por el agente liquidador en 2016

Modalidad de Contratación	Tipo	Cantidad de contratos y/o convenios	Valor \$ millones
Directa	Contrato de arrendamiento de bien inmueble	6	\$ 20
Directa	Contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión	139	\$ 1 350
Directa	Contrato de prestación de servicios profesionales	488	\$ 5 466
Directa	Convenio interadministrativo	2	\$ 126
Directa	Contrato interadministrativo	4	\$ 1.798
Sub- Total			\$ 8.761
Mínima Cuantía		12	\$ 218
Total		639	\$ 8.979

Fuente: Agente liquidador

De los anteriores contratos, se estableció una muestra de diez (10), determinada por la cuantía y por modalidad directa, así:

Tabla No. 19 Muestra Contratos analizados

No.	TIPO	IDENTIFICACION	NATURAL / JURIDICA	OBJETO	VALOR (MILLONES \$)
1	Contrato de prestación de servicios profesionales	24332384	Natural	EL CONTRATISTA se obliga para con el INCODER en Liquidación a prestar sus servicios como abogado especializado para asesorar jurídicamente el despacho del liquidador en el desarrollo de su actividad administrativa y contractual	\$ 98
29	Contrato de prestación de servicios profesionales	30270991	Natural	Prestar servicios profesionales para brindar acompañamiento a la Coordinación Financiera y Administrativa, en las actividades tendientes a la conservación y mantenimiento de los bienes inmuebles de uso administrativo del INCODER EN LIQUIDACION	\$ 77
32	Contrato de prestación de servicios profesionales	76326718	Natural	El CONTRATISTA se obliga para con el INCODER en liquidación a prestar sus servicios jurídicos en los procesos contractuales al igual que en la respuesta a los requerimientos que se presenten ante la Coordinación de Talento Humano del INCODER en liquidación	\$ 60 50
154	Contrato de prestación de servicios	900042668	Jurídica	Prestar sus servicios de apoyo a la gestión para realizar el avalúo, inventario y plaqueteo de los bienes muebles ubicados en el nivel central, las 32 direcciones territoriales y los distritos de riego de mediana y gran escala pertenecientes al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER - en liquidación	\$ 220

No	TIPO	IDENTIFICACION	NATURAL /	OBJETO	VALOR
273	Convenio Interadministrativo	890702023	Jurídica	Aunar esfuerzos entre el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder en liquidación-, y la Alcaldía del Municipio de Coyaima Tolima para la conservación, operación y mantenimiento de las obras entregadas en la fase I y fase II del distrito de riego triángulo del Tolima, mediante la operación y mantenimiento de las obras de captación, conducción, esclusor de sedimentos, presa zanja honda y canales principales 1, 2, 3 y 4	\$ 126
389	Convenio Interadministrativo	900062917	Jurídica	EL CONTRATISTA se obliga para con el INCODER EN LIQUIDACION a la prestación del servicio postal de correo, mensajería expresa y encomienda a nivel nacional e internacional Consistente con los servicios de recolección, curso, entrega de correspondencia, centro de administración de correspondencia y demás envíos que requiera la Entidad	\$ 540
483	Contrato de Prestación de Servicios Profesionales	900329128	Natural	Presta servicios profesionales especializados de asesoría en el régimen jurídico laboral de los servidores públicos, en la sustanciación e impulso procesal de los procesos disciplinarios que se tramitan en la entidad y en la representación judicial del INCODER en Liquidación, en la presentación, seguimiento y actuación judicial en las demandas tendientes a obtener la autorización judicial para retirar el servicio a empleados de la entidad amparados con fuero sindical, debido a la supresión de los empleos de la planta como consecuencia de la liquidación de la entidad	\$ 287
489	Contrato de Prestación de Servicios Profesionales	830070346	Natural	EL CONTRATISTA se obliga para con el INCODER EN LIQUIDACIÓN a Prestar por sus propios medios y de manera independiente los servicios profesionales en la representación y defensa judicial y extrajudicial, sustanciación, control y vigilancia judicial y extrajudicial en todos los procesos jurisdiccionales en los cuales sea parte, tenga interés, este vinculado o llegare a ser parte alguna de las siguientes entidades INCORA, el INAT, el DRI, el INPA, el INCODER y el INCODER en liquidación, en los diferentes despachos judiciales del territorio nacional PARÁGRAFO Los documentos del proceso forman parte del presente contrato y definen igualmente las actividades, alcance y obligaciones del contrato	\$ 133
497	Contrato de Prestación de Servicios Profesionales	830088342	Jurídica	EL CONTRATISTA se obliga para con el INCODER EN LIQUIDACIÓN a prestar por sus propios medios y de manera independiente los servicios especializados de asesoría jurídica integral, acompañamiento permanente en desarrollo de los procesos de contratación y de liquidación del Incoder, así como la proyección de conceptos jurídicos que surjan durante la liquidación del Instituto PARÁGRAFO Los documentos del proceso forman parte del presente contrato y definen igualmente las actividades, alcance y obligaciones del contrato	\$ 83
563	Contrato Interadministrativo	900062917-9	Jurídica	EL CONTRATISTA se obliga para con el INCODER en liquidación a prestar sus servicios realizando el apoyo y acompañamiento para gestionar las solicitudes internas y externas, así como la revisión, consulta y actualización de bases de datos y búsqueda de documentos en los medios electrónicos y físicos del Instituto, que se generen durante la liquidación de la entidad	\$ 124
TOTAL					\$ 2 87

Fuente Agente liquidador

Hallazgo No. 11 - Contratos de arrendamiento de Islas del Rosario y San Bernardo suscritos el 07 de marzo de 2016 – Clausula Segunda - *DERECHO AL ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA* - Acuerdo 41 DE 2006

- Acuerdo del INCODER Numero 041 de 24 de enero de 2006 (D.O. 46.175 de 07 de febrero de 2006) “por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo número 033, “por el cual se regula la ocupación y aprovechamiento temporal de los terrenos que conforman las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo”, inciso 1ro del artículo 9 “Renuncia a futuras reclamaciones por parte de los actuales ocupantes. En todo caso, los actuales ocupantes

deberán renunciar de manera expresa y por escrito a futuras reclamaciones de cualquier índole, en especial a las relacionadas con la propiedad, posesión u ocupación de los terrenos insulares y mejoras implantadas, en contra del Estado colombiano o de cualquier entidad de derecho público con personería jurídica.”

- Consejo de Estado – Sección Tercera - Sentencia - Radicado No 110010326000200900089 00 **(37258)** de nueve (9) de junio de 2010, Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO, declaro la Nulidad del inciso primero del artículo 9 del Acuerdo 041 de 2006 y manifestó:
- *“El negar la posibilidad de control judicial de la actuación de la administración pública niega la garantía misma de Estado de Derecho, ocasiona que las actuaciones administrativas puedan tornarse arbitrarias, pero ante todo constituye un retroceso pues implícitamente se está consagrando un “principio de irresponsabilidad”, no admisible en el esquema constitucional actual.”*
- Corte Constitucional - Sentencia C-179/16 – Acceso a la Administración de Justicia
- *“VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE
(...)
6.4.4.2. Por lo demás, en lo que corresponde al derecho de acceso a la administración de justicia, siguiendo lo expuesto en la Sentencia C-227 de 2009[81], basta con señalar que la Corte ha destacado su carácter fundamental y la circunstancia de estar sujeto igualmente a una amplia configuración legal, en torno a la forma como se logra su ejecución material. Bajo este contexto, se ha dicho que “los mecanismos de acceso, los procedimientos, las formas y todas las actividades que constituyen atributos inescindibles del proceso, que aseguran la posibilidad de hacer exigible una causa con las garantías constitucionales pertinentes, y [que] permiten obtener una pronta respuesta jurisdiccional”[82], son instrumentos que deben ser definidos por el legislador, con miras a asegurar la viabilidad de un orden justo.”*

Al suscribir los contratos de arrendamiento de Islas del Rosario y San Bernardo, el 07 de marzo de 2016, el Liquidador del Incoder estableció, en la cláusula segunda del contrato, el desistimiento de reclamaciones relacionadas con la propiedad, posesión u ocupación de terrenos insulares contra la Nación.

El Consejo de Estado a través de la Sentencia Radicado No. 110010326000200900089 00 (37258) del nueve (9) de junio de 2010, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero, declaro la nulidad del inciso primero del artículo 9 del acuerdo 041 de 2006, cuyo clausulado obligaba a que los ocupantes renunciaran a reclamaciones futuras de cualquier índole, en especial a las que tienen que ver con la propiedad, posesión u ocupación de los mencionados terrenos y sus mejoras.

Lo anterior, quiere decir que el liquidador del Incoder al incluir la cláusula segunda, fue en contra del acceso a la administración de justicia (considerado por la Corte Constitucional como un Derecho Fundamental); por cuanto repitió en el texto de los contratos, lo establecido en el inciso primero del artículo 9 del acuerdo 041 de 2006, que había sido declarado nulo por el Consejo de Estado, desde el año 2010.

Esta situación es contraria al ordenamiento jurídico Colombiano al repetir un texto declarado nulo y produce un riesgo de eventuales reclamaciones de los arrendatarios contra el Incoder en Liquidación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o en su defecto la Agencia Nacional de Tierras.

Respuesta de la Entidad:

"Como quiera que los contratos suscritos se adecuan a lo hasta acá descrito, es claro que no existe trasgresión del derecho de acceso a la administración de justicia, pues no puede menoscabarse restringiendo el ejercicio de acciones que desde hace varios años caducaron.

Lamentamos el error (lapsus calami) cometido al incluir dicha estipulación, pero reiteramos que no se transgredieron los derechos de defensa y administración de justicia, y que la misma se constituye en una disposición ineficaz que oscurece el sentido de los contratos. Por tal razón dimos noticia de ello al actual supervisor de los contratos, a fin de que se realicen las aclaraciones respectivas "

Análisis de la respuesta:

Se mantiene el hallazgo, pero se elimina el carácter disciplinario; por cuanto en la mayoría de los contratos suscritos en los años 2007 y 2008, caducaron las acciones judiciales.

Hallazgo No. 12 - Contratos de arrendamiento de Islas del Rosario y San Bernardo suscritos el 07 de marzo de 2016 – Inexistencia de Pólizas

El liquidador del Incoder suscribió el 07 de marzo de 2016, los siguientes contratos de arrendamiento de Islas del Rosario y San Bernardo, contrariando lo establecido en la cláusula novena de los mismos, que trata sobre la "GARANTIA ÚNICA DE CUMPLIMIENTO", lo anterior, por cuanto, la mencionada cláusula establece: " *El arrendatario constituirá a favor del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER- póliza de cumplimiento mediante la cual garantizará todas y cada una de las obligaciones a cargo del ARRENDATARIO, en cuantía equivalente al CIEN POR CIENTO (100%) del valor total del contrato anualizado correspondientes a doce meses desde la suscripción del contrato, (.)*" (el subrayado es nuestro)

Al revisar las carpetas originales que reposan en la Agencia Nacional de Tierras-ANT, la CGR comprobó que para algunos de los contratos (ver tabla siguiente), la póliza de cumplimiento se expidió meses después del 07 de marzo de 2016, fecha de la suscripción de los contratos y para otros, no se encontró al momento de la revisión (mayo 2017), así:

Tabla No. 20 Contratos Islas del Rosario

Contrato de Arrendamiento 2016	Predio y Metros cuadrados	POLIZA	Canon de Arrendamiento
000001 DE 07 de marzo de 2017 Contrato anterior contrato 031 de 23 de diciembre de 2008 suscrito entre Luis Orozco Córdoba Director Ejecutivo UNAT y Jose Vicente Mogollón Vélez (actuaba en nombre de los hermanos Pedro Fernando y Elena)	Punta Brava Ubicado en el Sector De Punta Brava, Is, Archipiélago Nuestra Señora Del Rosario, corregimiento de Barú, Distrito de Cartagena de Indias, Departamento de Bolívar "extensión aproximada de 5 000 mts cuadrados, según descripción contenida en la diligencia de inspección ocular ()"	Póliza de seguros del estado (Boca grande – Cartagena-Bolívar)No 37-44-101025572 <u>expedida el 31 de agosto de 2016</u>	Un millón ciento ochenta y dos mil doscientos sesenta y seis pesos m/cte (\$1 182 266) más Iva
000002 de 07 de marzo de 2017 Contrato de arrendamiento anterior con la UNAT el contrato No 020 de 07 de julio de 2008	"Isla Latifundio y Minifundio" "un área aproximada de 320 mts cuadrados, según descripción contenida en la diligencia de inspección Ocular, realizada sobre los predios "Latifundio Minifundio" ubicados en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, corregimiento de Barú, Distrito de Cartagena de Indias, Departamento de Bolívar () Cedula Catastral 0003-0007-0001-00 y 0003-0008-0001-000"	Póliza de Garantía Única de Cumplimiento en favor de Entidades Estatales de Aseguradora de Solidaria de Colombia No 960-47-994000003840 <u>expedición de esta modificación el 13 octubre de 2016</u>	" <i>Clausula Quinta- PRECIO DE ARRENDAMIENTO, FORMA DE PAGO Y OPORTUNIDAD- El ARRENDATARIO se obliga pagar al ARRENDADOR por el uso, disfrute y goce del predio Baldío Reservado de La Nación arrendado, la suma de DOSCIENTOS MIL SESENTA PESOS M/CTE (4 200 060) MAS IVA"</i>
000003 de 07 de marzo de 2016	"Terreno Baldío Sin Nombre Conocido", el cual tiene un área aproximada de 1 Hectárea () ubicado en el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, Corregimiento de Barú, Cartagena de Indias, Distrito Turístico y Cultural, Departamento de Bolívar Por el Norte, Zona de mangle contigua al Hotel San Pedro de Majagua, Este Predio Buena Esperanza, ocupada por Javier Morales, Sur Mar Caribe, zona de playa de por medio, y Oeste Hotel Cocoliso y Laguna Encantada El predio se idéntica (sic) con el número de cedula catastral 000300010026002()"	<u>Se expidió tarde</u>	Quinta- "() la suma mensual de NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS DOCE PESOS M/CTE (\$ 998 812) MAS IVA"
000005 de 07 de marzo de 2016 Contrato anterior 006 de 10 de abril de 2008 entre la UNAT Y Gabriel Camargo Salamanca (cc No 17 070 016 de Bogotá) Ref catastral 00-03-0016-0001-001	Estero de Canapote extensión aproximada de 1700 mts cuadrados según descripción contenida en la diligencia de inspección ocular () ubicado en el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, corregimiento de Barú, Distrito de Cartagena de India, departamento de bolívar , sobre el cual se determinó indebida ocupación del bien baldío por parte del ocupante, mediante Resolución No 50 del 19 de febrero de 2008, proferida por la dirección ejecutiva de la UNAT, comprendido dentro de los siguientes linderos generales por el norte con el mar caribe, zona de playa de por medio, al fondo Isla María del Mar, este mar caribe, zona de playa de por medio, al fondo Isla Kalua y San Antonio de Pajarales, oeste mar caribe, zona	<u>No hay póliza</u>	Ochocientos sesenta y nueve mil setenta y un pesos m/cte (\$869 071) más Iva

Contrato de Arrendamiento 2016	Predio y Metros cuadrados	POLIZA	Canon de Arrendamiento
	de playa de por medio El predio se identifica el número de cedula catastral 00-03-0016-0001-001"		
Contrato 000006 de 07 de marzo de 2016	"Terreno localizado en el sector La Isleta I" tiene una extensión aproximada de 86,46 mts cuadrados, según descripción contenida en la diligencia de Inspección Ocular se encuentra ubicado en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, específicamente en el Sector de la isleta, en Isla Grande, corregimiento de Barú, Distrito de Cartagena de Indias Distrito Turístico y Cultural, Departamento de Bolívar,() por el NORTE, con el mar Caribe y mide ciento cincuenta y dos metros con diez centímetros (152_10mts), por el SUR, con predio ocupado por Iván Salazar y mide veinte y cuatro metros con cincuenta centímetros (24 50mtrs), por el ESTE, caño en medio, con terrenos que son o fueron poseídos por Alberto Bejarano, Alfonso Mejía y otros, en extensión de ochenta y seis metros con cuarenta centímetros (86 40 mts), y por el OESTE, con el Mar Caribe y mide sesenta y cuatro metros (64 00 Mtrs) El predio se identifica con el número de Cedula Catastral 003-0012-0014-001	No 21-44-101229406 Fecha de <u>expedición</u> <u>30</u> <u>noviembre de 2016</u> Vigencia 03 de agosto de 2016 hasta 15 de diciembre de 2017	Doscientos once mil ochocientos cuatro pesos m/cte (\$ 211 804)
000007 de marzo de 2006	"terreno localizado en el sector la isleta II", tiene una extensión aproximada de 3200 mts cuadrados según descripción contenida en la diligencia de inspección ocular se encuentra ubicado en el Archipiélago de Nuestra señora del Rosario, específicamente en el sector de la isleta, en Isla Grande, corregimiento de Barú Distrito de Cartagena de Indias Distrito Turístico y Cultural, Departamento de Bolívar, ()NORTE con el mar Caribe, y mide veintitrés (23) metros, por el SUR, con propiedad de Don Enrique Lequerica, y mide cuarenta y cinco (45) metros, por el ESTE con propiedad de Rafael Obregón, y mide veinte (20) metros, Por el OESTE con el Mar Caribe, y mide veintitrés (23) metros El predio se identifica con el número de Cedula Catastral 003-0012-0013-001()"	Póliza No 21-44-101206267 <u>expedición 01</u> <u>diciembre 2016</u> Vigencia desde 15 agosto 2015 hasta 15 diciembre 2017	Cincuenta Y Nueve Mil Setecientos Noventa Y Tres Pesos M/Cte (\$ 59 793) más IVA
000009 de 07 de marzo de 2016 Antiguo contrato 000120 DE 13 de julio de 2007 con la sociedad Inalbos S en C con Nit 800 050 751-9 legalmente representada por CC No 17 157 501 de Bogotá	ISAL UNICA 2800 metros cuadrados	Póliza de seguros Mundial No NB-100004117 <u>expedición</u> <u>23</u> <u>septiembre de</u> <u>2016</u> Vigencia desde 07 septiembre 2016 hasta 07 enero 2018 Folio 42 Y 43	"Setecientos setenta y un mil seiscientos veinte un pesos m/cte(\$771 621) más Iva "
	Predio Suanoga en isla grande	Póliza de	

Contrato de Arrendamiento 2016	Predio y Metros cuadrados	POLIZA	Canon de Arrendamiento
Contrato 000010de 07 de marzo de 2016 Antiguo contrato 047 de 2007 Jairo Humberto Espitia Parra Cartagena	1 100 Mrs2 (sic) NORTE con la ocupación del señor Benedite, ESTE con el mar caribe, SUR ocupación del señor Daniel Fernández y OESTE ocupación del señor Simón Beetar s El predio se identifica mediante la cedula catastral No 000300010085001	Suramericana Seguros de cumplimiento a favor de entidades estatales (garantía única) <u>expedida el 15 de septiembre de 2016</u> en Cartagena a	

Fuente Información suministrada por la Agencia Nacional de Tierras ANT

La desatención de lo pactado, por parte del Liquidador del Incoder, generó desprotección para el cumplimiento del contrato de arrendamiento con respecto a estos bienes baldíos reservados de la Nación Colombiana, a través de esta figura, situación que puede generar riesgos de pérdida de recursos públicos.

3.1.1.3. Gestión administrativa

El Gobierno Nacional, a través del Decreto 2365 de 07 de diciembre de 2015: *“Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones.”*, ordenó la supresión y liquidación del Incoder y a través de su artículo 2 ordenó que el proceso de liquidación del Incoder debería concluir en un plazo de un año, contado a partir de la fecha de vigencia del mencionado Decreto.

El proceso de liquidación inicio con el nombramiento del agente liquidador, de acuerdo con los plazos y términos establecidos en la normatividad expedida para el efecto. En cumplimiento de sus funciones, se expide el Acta Final de Liquidación, del 28 de marzo de 2017, donde se registró toda la entrega de archivos a la Agencia Nacional de Tierra y Agencia de Desarrollo Rural, de la siguiente manera:

- Agencia de Desarrollo Rural: 2.771 cajas, según relación de actas que se detalla en el informe final de la liquidación y 80.000 planos de diversos tamaños.
- Agencia Nacional de Tierras: se entregaron 31.590 cajas, según relación de actas que se detalla en el Informe final de liquidación y 650.000 planos de diversos tamaños.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: durante la vigencia 2016 se entregaron 73 cajas X-200 y 1.095 cajas X-300, que corresponden a ejemplares de libros que componían la biblioteca del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.
- Patrimonio Autónomo de Remanentes del INCODER en liquidación, los siguientes archivos: 27.127 cajas de archivo administrativo, susceptible de Verificación, 11.950 cajas de archivo estado natural para elaborar inventario, para un total de 39.077 cajas por intervenir y 3.849 rollos de microfilm de temas administrativos.

Se realizaron transferencias secundarias al Archivo General de la Nación de 7.578 cajas, las cuales están en proceso de validación. Dentro del proceso de entrega del Incoder en Liquidación se suscribieron⁶.

- 230 actas de entrega
- 229 actas de entrega de archivos y memoria institucional a las agencias
- 2 resoluciones de transferencia de los distritos de riego.
- 9 resoluciones de transferencias de inmuebles a las agencias
- 10 resoluciones de transferencia de bienes muebles a las agencias
- 8 resoluciones de transferencia de inmuebles y bienes muebles al Patrimonio Autónomo-PAR

En lo referente a Control Interno Disciplinario, se entregaron a la Agencia de Desarrollo Rural 59 quejas, de las cuales 14 se encontraban en etapa de investigación en el Incoder. Por el lado de Agencia Nacional de Tierras, se entregaron 131, de estas, 13 se encontraban en etapa de investigación en el Incoder.

De la cartera de los predios en arriendo de las Islas del Rosario, se presenta su estado a 7 de marzo de 2016, así:

Tabla No. 21 Cuentas por Cobrar Islas del Rosario
ISLAS DEL ROSARIO 7 DE MARZO DE 2016

CONCEPTO	CUENTAS POR COBRAR \$
Total, deuda	1 432 862 995 33

Fuente: Acta final de Liquidación del 28 de marzo de 2017, página 31

Vale resaltar que de la información solicitada al agente liquidador, no se allegó el acta inicial de entrega del inventario del Incoder al liquidador del Incoder en Liquidación, tal como se ordena en el parágrafo del art 18, Decreto 254 de 2000. Al respecto, el agente liquidador, según oficio No. INCODER-010, manifestó: *“Para este punto es pertinente aclarar que no se realizó un acta de entrega de inventarios del Incoder al Incoder en Liquidación, toda vez que precisamente este es uno de los factores que debían resolverse durante el proceso liquidatorio, puesto que para ese momento en que se decreta la Liquidación no se contaba con inventarios fidedignos que permitieran efectuar una entrega real de los bienes que presuntamente el INCODER tenía en sus activos. Es por ello que la depuración de inventarios se realizó en el transcurso de la liquidación con la vinculación de la empresa TINSA.”*

Con respecto a la parte del inventario Físico de bienes muebles, la Coordinación Administrativa y financiera manifestó las inconsistencias del inventario encontrado

⁶Acta final de Liquidación del 28 de marzo de 2017

por el liquidador de fecha 15 de diciembre de 2015⁷, el cual se anexa a la presente” (..).

En la evaluación realizada al proceso de gestión administrativa de la Liquidación, en la vigencia 2016, se produjeron los siguientes hallazgos:

Hallazgo No. 13 - Gestión del liquidador cartera Islas del Rosario ⁸

La Ley 1105 de 2006, en su artículo 6° establece: “*FUNCIONES DEL LIQUIDADOR. <Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 1105 de 2006: literal h>. Adelantar las gestiones necesarias para el cobro de los créditos a favor de la entidad;*

Verificados los saldos de la cartera de los arriendos de Islas del Rosario, se evidenció que el liquidador del Incoder no realizó la gestión de cobro que le correspondía, de acuerdo con el Decreto 2365 de 2015⁹. Lo anterior se observó del análisis practicado a los saldos finales de la cuenta arrendamientos en las vigencias 2015 y 2016, cuyos saldos fueron en su orden \$847.354.000.00 y \$1.441.139.000, incrementándose la cartera en un 70%, de 2015 a 2016.

De otro lado, según anexo No.14 *certificación de saldos contables* a diciembre 6 de 2016, remitido por la entidad, (página No.3), en la cuenta 1470 - otros deudores, código 147006 – arrendamientos, el saldo a esta fecha fue de \$1.441.138.855.33, incrementándose en \$593.785.000.00, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Tabla No. 22 Saldos arrendamientos comparativo 2015-2016

Código	Descripción o cuenta	Saldo final 2015 (Miles de pesos)	Saldo final 2016 (Miles de pesos)	Variación	
				Miles de \$	%
14 70 06	Arrendamientos	847 354 00	1 441 139 00	593 785 00	70%

Fuente: Anexo No 14 Notas a los estados Financieros, páginas 39 y 40 Incoder en Liquidación 2016

Así mismo, en el acta final de Liquidación del 28 de marzo de 2017, el informe de cartera es el siguiente “2. *Cartera Frente a la cartera generada por el cobro de arrendamiento de Islas del Rosario y San Bernardo, la supervisión de estos contratos estaba a cargo de la Subgerencia de Tierras Rurales por medio de la Dirección Técnica de Procesos Agrarios, se realizó seguimiento del procedimiento*

⁷Es de aclarar que la Coordinadora Administrativa y Financiera, manifestó estas diferencias antes de que comenzara el proceso liquidatorio, antes de que TINSA realizara el inventario y antes de que se le entregara el inventario al liquidador Fecha 15 de diciembre de 2015

⁸ Según lo establecido en el Acta de entrega parcial No 134 del 6 de diciembre de 2016, página No 9, no se entregaron acciones de cobro por jurisdicción coactiva a la fecha de entrega La Oficina Asesora Jurídica, no recibió ningún caso por cobro coactivo de Islas del Rosario, así mismo, precisó que en archivos de años anteriores tampoco aparece ningún expediente abierto sobre el asunto

⁹ Decreto 2365 de 2015, **Artículo 5°. Funciones del Liquidador.** “El Liquidador actuará como representante legal del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), en Liquidación, y adelantará el proceso de liquidación dentro del marco de este Decreto ” “**Numeral 11 Adelantar las gestiones para el cobro de los créditos a favor de la entidad**”.

de cartera, de los informes extracontables generados mensualmente con corte al 7 de marzo de 2016 (...)."

En respuesta del agente liquidador del Incoder en liquidación al oficio No. Incoder L-010 informó lo siguiente: *"cumpliendo con lo señalado en el artículo 3 del Decreto 2365 de 2016 (sic) y el Decreto 182 del 5 de febrero de 2016, el INCODER EN LIQUIDACIÓN perdió completamente sus facultades para atender asuntos misionales el 7 de marzo de 2016 y de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 684 del 27 de abril de 2016 y por solicitud del Ministerio de Hacienda, se realizó el traslado de los recursos de inversión a las Agencias, para que ellas continuarán atendiendo los aspectos misionales de la entidad en liquidación. Cabe destacar que el proceso de cobro de cartera era adelantado por la Subgerencia de Tierras Rurales".*

Si bien es cierto el Decreto 2365 de 2015, indica que se debía realizar el traslado de funciones según corresponda a las agencias creadas para este fin, también lo es, que el traslado a la Agencia Nacional de Tierras, de este tema, se realizó hasta el 22 de agosto de 2016.

Lo anterior, se debe a la desatención de los Decretos 2365 de 2015, el Decreto Ley 254 de 2000 y la Ley 1105 de 2006, dado que el recaudo y cobro de esta cartera es inherente al proceso de liquidación. Así, generó riesgos de pérdida de recursos y limitó la oportunidad de los mismos para atender obligaciones.

Hallazgo No. 14 - Acreedores Sujetos a Devolución - Patrimonio Autónomo Incoder en Liquidación

Acta de entrega y recibo No. 6, del 6 de diciembre de 2016 del INCODER en Liquidación: *"Numeral No. 6. Que teniendo en cuenta que los recursos de Acreedores varios Sujetos a Devolución se encuentra en la Dirección del Tesoro Nacional consignados en las diferentes vigencias y que con ocasión a la Liquidación del INCODER los valores fueron constituidos de acuerdo a la información de los saldos suministrada por cada una de las Subgerencias en su momento, después de realizar los desembolsos pertinentes de acuerdo a soportes y solicitudes previas a la Dirección del Tesoro Nacional, el INCODER en liquidación a 14 de septiembre de 2016 presenta un saldo total de \$302.766.707.626.21"*

Con corte a 31 de diciembre 2016, el saldo de la cuenta 147090 "Otros deudores, recursos de Acreedores Sujetos a Devolución", del Balance del Patrimonio Autónomo de Remanentes del INCODER en Liquidación - PAR, es de \$303.873.311.070, que corresponde a recursos de la cuenta "Acreedores Sujetos a Devolución" de proyectos de vigencias anteriores que se encuentran en la Dirección del Tesoro Nacional. Se observó que los mismos con corte a 31 de diciembre de 2016, se contabilizaron en las Agencias así: Agencia Nacional de Tierras el valor de \$299.627.977.614,58 y en la Agencia de Desarrollo Rural \$3.138.730.011.63, sobrestimando la cuenta Otros Deudores del Patrimonio autónomo en

\$302.766.707.626.21. Lo anterior, debido a la no conciliación de lo entregado a las Agencias y al PAR

Respuesta del PAR

En la respuesta dada por el PAR, el 19 de mayo de 2017, se informa “() Estos valores no alcanzaron a ser retirados del SIIF Nación de la PCI 17-13-00, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural Incoder en Liquidación, debido al alto volumen de trabajo presentado el 06 de Diciembre de 2016. Por ello este valor hará parte del saldo inicial del Patrimonio Autónomo de Remanentes Par Incoder en Liquidación, de acuerdo al Contrato de Fiducia Mercantil de Administración, Pagos FID-072-2016 suscrito entre la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A - FIDUAGRARIA SA Y EL INCODER EN LIQUIDACIÓN y entrara en el proceso de saneamiento contable a cargo del mismo. De conformidad con lo anterior, se dejó consignado en las Notas a los Estados Financieros Finales del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural Incoder en Liquidación”.

De acuerdo con la respuesta, se evidencia que el PAR aceptó el hallazgo, y que entrará en saneamiento contable.

3.1.1.3.1 Proceso entrega base de datos y aplicativos del INCODER.

En cumplimiento del artículo 28 del Decreto 2365, del 7 de diciembre de 2015, el liquidador del INCODER hace entrega de los sistemas de información (Software y Hardware), en 22 actas, detalladas en las siguientes tablas:

Tabla No. 23 Infraestructura Tecnológica entregada a la Agencia Nacional de Tierras

No Acta	Fecha	Aplicativo	Descripción
26	14-10-2016	Baldíos	Titulación de Baldíos a -Personas naturales - Entidades de derecho público - Por Restitución
66	29-11-2016		Base Geográfica
126	6-12-2016		Proceso de Revocatoria Directa de Adjudicación de Baldíos
80	29-11-2016	SIDER	Portal Estadístico También conocido como Portal SharePoint y Bodega de Datos (Data warehouse)
67	29-11-2016	Sidra	Subsidios Integrales Directos para la reforma agraria
212	6-12-2016	SGDEA	Gestión de Documentos Electrónicos de archivo
130	06-12-2016	BPM	Business Process Management
131	06-12-2016		Business Process Management
227	6-12-2016	SIT	Subsidio Integral de Tierras Información de los proyectos presentados en las vigencias 2008,2009,2010 y 2011
106	2-12-2016	Hardware	Servidores de Telefonía y Mensajería AASTRA con su respectivo software Plantas Telefónicas
129	6-12-2016	Servidores Appliances Switches	Hardware Servidores, Appliances como dispositivos biométricos, aire acondicionados, talanqueras, DVR cámaras, rack de servidores, switches core
132	6-12-2016	Licencias	Entrega de Licencias -Lync – Office – Project – SharePoint – SQL – Visio- Visual Studio-Windows Pro DVD-ARANDA Service Desk

Fuente PAR

Tabla No. 24 Infraestructura Tecnológica entregada a la Agencia de Desarrollo Rural

No. Acta	Fecha	Aplicativo	Descripción
----------	-------	------------	-------------

127	6-Dic-2016	BPM	Business Process Management
111	2-Dic-2016	ENCUESTAS	Encuestas Empresas Comunitarias
107	2-Dic-2016	IPDR	Planificar, cofinanciar e implementar proyectos de desarrollo rural
133	6-Dic-2016	Licencias	Entrega de Licencias -Lync – Office – Project – SharePoint – SQL- Visual Studio-Windows Pro DVD - Windows Server-ARANDA Service Desk -ADOBE – ISOLUCION – ZWCAD – ESRI-ARCGIS
108	2-dic-2016	PPDRET	Proyectos Productivos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial
128	6-Dic-2016	Hardware Servidores Appliances Switches	Hardware Servidores, Appliances como dispositivos biométricos, aire acondicionado, talanqueras, DVR cámaras, rack de servidores, switches core
109	2-Dic-2016	SIDER	Portal Estadístico También conocido como Portal SharePoint y Bodega de Datos (Data warehouse)
110	2-Dic-2016	SIG-INCODER	Base Geográfica
135	6-Dic-2016	SIDERMAIL	Sistema de Administración documental

Fuente PAR

Tabla No. 25 Infraestructura Tecnológica entregada a la Unidad de Restitución de Tierras (UAEGRTD)

No. Acta	Fecha	Aplicativo	Descripción
25	6-Oct-2016	Sistema de Información RUPTA Software, Hardware, Expedientes	Se hace entrega del servidor, aplicación RUPTA y expedientes físicos

Fuente PAR

Como resultado final de este proceso, es importante resaltar que la mayoría de los sistemas de información presentan debilidades en la documentación técnica de los aplicativos, control de versiones, documentación del código fuente y documentación técnica de la estructura en las base de datos, la cual no fue suministrada a las agencias por parte del INCODER, haciendo difícil, en cierta medida, el asumir su administración por parte de las nuevas agencias.

Por otra parte, se evidenció que el aplicativo de “TITULACIÓN DE BALDIOS”, se encuentra en producción a cargo del área funcional, se están realizando desarrollos internos y la atención de requerimientos por parte de Unidad de Restitución de Tierras. Algunos aplicativos están en proceso de ser reemplazados con desarrollos propios de cada agencia, otros solamente son utilizados como un repositorio de consulta.

En cuanto al hardware (servidores y otros equipos), para el caso de las agencias ANT y ADR, se está administrando en forma conjunta el centro de datos ubicado en el edificio del CAN. El servidor entregado a la Unidad de Restitución de Tierras se encuentra instalado y en operación, en el centro de datos de esa unidad.

Con base en este resultado de la evaluación se realizó el ingreso del registro contable en las nuevas agencias.

3.1.2. Baldíos Reservados

En Colombia, a partir de los Códigos Fiscales (ley 106 de 1873 y ley 110 de 1912), se tiene como bienes Baldíos Reservados, las Islas pertenecientes a la Nación.

El Incora declaró a Islas del Rosario y San Bernardo como Baldíos Reservados, solo hasta el mes de septiembre de 1984, mediante resolución 04698, que luego fue confirmada por la resolución 04393 el mismo mes del año 1986, para lo cual, se tuvieron como fundamento los Códigos Fiscales mencionados.

Durante muchos años, con respecto a estos predios, se presentaron pleitos de carácter administrativo y jurídico, en especial por la Comunidad Orika, los cuales fueron decididos finalmente por la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-680/12, ordenando al Incoder resolver de fondo la solicitud de titulación colectiva presentada por la organización accionante, aplicando para ello los criterios de efectividad de derechos fundamentales y preeminencia constitucional, expuestos en los puntos 5.3 y 5.4 del capítulo de consideraciones, de esa providencia.

Para los años 2007 y 2008, se decidió por parte de la Junta Directiva del Incoder, presidida por el Ministro de Agricultura de la época (artículo 6 del Decreto 1300 de 2003 vigente en ese momento), realizar ciento dieciocho (118) contratos de arrendamiento de predios ubicados en las Islas del Rosario y San Bernardo, con arrendatarios, que en su mayoría, no eran poseedores, ni tenedores de los mismos, tal como se evidenció en carpetas originales, correspondió a personas que se desempeñaron en altos cargos públicos del estado y otras épocas como Ministros, Congresistas, Gobernadores, y otros personajes de la vida pública nacional.

Finalmente, durante el proceso de liquidación del Incoder, se suscribieron diez (10) contratos de arrendamiento, los cuales, fueron objeto de revisión; por cuanto se firmaron en vigencia 2016 y se consideraron de especial importancia, por la Agencia Nacional de Tierras, ya que fueron suscritos el último día de competencia del liquidador del Incoder, en sus funciones misionales.

- **Administración de baldíos reservados de la Nación**

Dentro de la misión del Incoder, conforme a la Ley 160 de 1994, se encontraba la administración de predios baldíos de la Nación, los cuales pueden, en su generalidad, ser adjudicados; sin embargo, las normas y la jurisprudencia, han definido, que para el caso de los baldíos de carácter reservado, no son adjudicables.

Desde el año 2007, se dispuso el arriendo de algunos de estos bienes por parte del entonces INCODER.

- **Protección al medio ambiente**

A partir de la Constitución de 1991, Colombia le otorga un papel protagónico a la protección del medio ambiente, tanto así, que se le llama la constitución ecológica¹⁰.

¹⁰Sentencia SU133/17:

Dicha protección, no solo se evidencia a través del artículo 79 y otros concordantes, sino a través de gran cantidad de principios que protegen el medio ambiente.

El artículo 4 de la Constitución Política dispone la supremacía de la constitución, es decir, que en cualquier contradicción entre un artículo constitucional y la ley, siempre primará la constitución.

Hallazgo No. 15 - Baldíos reservados – Islas del Rosario y San Bernardo - Contratos de arrendamiento - Principios de Prevención y Precaución – Supremacía de la Constitución.

Conforme a la Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 4 (La Constitución es norma de normas). En todo caso de incompatibilidad entre la constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Según lo dispuesto en la Constitución Política, artículo 79, es deber del Estado conservar las áreas de especial importancia ecológica.

La Gerencia General del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - Incora, mediante Resoluciones números 04698 de 27 de septiembre de 1984 y 04393 de 15 de septiembre de 1986, basados en los Códigos Fiscales de 1873 y 1912, declararon a las Islas del Rosario y San Bernardo como **Baldíos reservados**.

El Incoder, el Incoder en Liquidación y en su momento la UNAT, suscribieron contratos de arrendamiento de baldíos reservados en los años 2007, 2008 y los últimos en 2016, con arrendatarios que según la evidencia no son sujetos de la Reforma Agraria de la Ley 160 de 1994 y no podrían ser beneficiados como particulares, que en su mayoría explotan económicamente los baldíos de carácter reservado pertenecientes a la Nación Colombiana.

En este sentido, se debe tener en cuenta lo mencionado por el Consejo de Estado, en cuanto al deber de selección objetiva: *“El referido deber de selección objetiva rige sin consideración al procedimiento o trámite que se utilice para elegir al contratista, de manera que están sometidos a él no sólo la licitación pública y el concurso de méritos, sino también la contratación directa.”*¹¹

“79 () La concepción de la Constitución ecológica, ha dicho, supone que la explotación de los recursos naturales que realizan los particulares en ejercicio de la libertad económica y la iniciativa privada deba guiarse por los principios de conservación, restauración y sustitución de los recursos naturales y que la función social y la función ecológica de la propiedad deban entenderse como elementos constitutivos de este derecho. Las Sentencias T-203 de 2010[103] T-153 de 2013[104] y T-672 de 2014[105] se refirieron al tema Las Sentencias T-203 de 2010[103] T-153 de 2013[104] y T-672 de 2014[105] se refirieron al tema ()”

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Consejero ponente: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA, de veinte (20) de mayo de dos mil cuatro (2004), Radicación número 11001-03-26-000-1997-02932-01(12932)

A manera de ilustración, se procede a mencionar los contratos firmados el 06 de marzo de 2016, por el Incoder en Liquidación:

Tabla No. 26 Contratos firmados marzo de 2016 Islas del Rosario

Contrato de Arrendamiento 2016 No	Predio y Metros cuadrados	Arrendatario (s) con Cedula o Nit	Canon de Arrendamiento
000001 DE 07 DE MARZO DE 2016 Contrato anterior contrato 031 de 23 de diciembre de 2008 suscrito entre la UNAT Y cc No 9 043 989 de Cartagena (Bolívar) (actuaba en nombre de los hermanos también)	PUNTA BRAVA ubicado en el sector de Punta Brava, archipiélago Nuestra Señora del Rosario, corregimiento de Barú, distrito de Cartagena de Indias, Departamento de Bolívar "extensión aproximada de 5 000 mts cuadrados, según descripción contenida en la diligencia de inspección ocular ()"	cc No 9 043 989 de Cartagena (Bolívar) y abogado en representación de (cc No 33 112 766), (cc No 73 074 641 y (CC No 17 180 383)	Un millón ciento ochenta y dos mil doscientos sesenta y seis pesos m/cte (\$ 1 182 266) más Iva
000002 de 07 de marzo de 2016 Contrato de arrendamiento anterior con la UNAT contrato No 020 de 07 de julio de 2008	"ISLA LATIFUNDIO Y MINIFUNDIO" "un área aproximada de 320 mts2, según descripción contenida en la diligencia de inspección Ocular, realizada sobre los predios "Latifundio Minifundio" ubicados en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, corregimiento de Barú, Distrito de Cartagena de Indias, Departamento de Bolívar () Cedula Catastral 0003-0007-0001-00 y 0003-0008-0001-000"	Abogado (cc No 8 748 986 Barraquilla Atlántico) en representación de (cc No 19 336 090 de Bogotá representante de la Sociedad Inversiones Y Desarrollo Barranco S A NIT 830 133 587-3	"Clausula Quinta- PRECIO DE ARRENDAMIENTO, FORMA DE PAGO Y OPORTUNIDAD- El ARRENDATARIO se obliga pagar al ARRENDADOR por el uso, disfrute y goce del predio Baldío Reservado de La Nación arrendado, la suma de DOSCIENTOS MIL SESENTA PESOS M/CTE (\$ 200 060) MAS IVA"
000003 de 07 de marzo de 2016	"TERRENO BALDIO SIN NOMBRE CONOCIDO", el cual tiene un área aproximada de 1 Hectarea() ubicado en el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, Corregimiento de Barú, Cartagena de Indias, Distrito Turístico y Cultural,, Departamento de Bolívar Por el Norte, Zona de mangle contigua al Hotel San Pedro de Majagua, Este Predio Buena Esperanza, ocupada por Javier Morales, Sur Mar Caribe, zona de playa de por medio, y Oeste Hotel Cocoliso y Laguna Encantada El predio se idéntica (sic) con el número de cedula catastral 000300010026002()"	(cc No 72 136 829 Barraquilla Atlántico) y (CC No 72 134 708 Barraquilla – Atlántico)	Quinta- "() la suma mensual de NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS DOCE PESOS M/CTE (\$ 998 812) MAS IVA"
000005 de 07 de marzo de 2016. Contrato anterior 006 de 10 de abril de 2008 entre la UNAT y (cc No 17 070 016 de Bogotá) Ref catastral 00-03-0016-0001-001	ESTERO DE CANAPOTE extensión aproximada de 1700 Mts2 según descripción contenida en la diligencia de inspeccion ocular () ubicado en el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, corregimiento de Barú, Distrito de Cartagena de India, departamento de bolívar , sobre el cual se determinó indebida ocupación del bien baldío por parte del ocupante, mediante Resolución No 50 del 19 e febrero de 2008, proferida por la dirección ejecutiva de la UNAT, comprendido dentro de los siguientes linderos generales por el norte con el mar caribe, zona de playa de por medio, al fondo Isla María del Mar, este mar caribe, zona de playa de por medio, al fondo Isla Kalua y San Antonio de Pajarales, oeste mar caribe, zona de playa de por medio El predio se identifica el número de cedula catastral 00-03-0016-0001-001"	(cc No 20 017 496 de Bogotá representada por abogado CC No 8 748 986 exp Barraquilla Atlántico	Ochocientos sesenta y nueve mil setenta y un pesos m/cte (\$ 869 071) más Iva

Contrato de Arrendamiento 2016 No	Predio y Metros cuadrados	Arrendatario (s) con Cedula o Nit	Canon de Arrendamiento
Contrato 000006 de 07 de marzo de 2016	"TERRENO LOCALIZADO EN EL SECTOR LA ISLETAI" tiene una extensión aproximada de 86,46 Mts ² , según descripción contenida en la diligencia de Inspección Ocular se encuentra ubicado en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, específicamente en el Sector de la isleta, en Isla Grande, corregimiento de Barú, Distrito de Cartagena de Indias Distrito Turístico y Cultural, Departamento de Bolívar,(9 por el NORTE, con el mar Caribe y mide ciento cincuenta y dos metros con diez centímetros (152_10mts), por el SUR, con predio ocupado por Iván Salazar y mide veinte y cuatro metros con cincuenta centímetros (24_50mtrs), por el ESTE, caño en medio, con terrenos que son o fueron poseídos por Alberto Bejarano, Alfonso Mejía y otros, en extensión de ochenta y seis metros con cuarenta centímetros (86_40 Mtrs), y por el OESTE, con el Mar Caribe y mide sesenta y cuatro metros (64_00 Mtrs) El predio se identifica con el número de Cedula Catastral 003-0012-0014-001	Abogado cc No 8 748 986 de Barranquilla Atlántico en representación de cc No 19 494 452 de Bogotá y cc No 83 207 de Bogotá	Doscientos once mil ochocientos cuatro pesos m/cte (\$ 211 804)
000009 de 07 de marzo de 2016. Antiguo Contrato 000120 De 13 De Julio De 2007 Con La Sociedad Inalbos S En C con Nit C Nit 800 050 751-9 legalmente representada por CC No 17 157 501 de Bogotá	ISLA UNICA 2 800 metros cuadrados	Sociedad Inversiones Inalbos S En C con NIT 800 050 751-9 representada por cc No 17 157 501 de Bogotá Abogado cc No 8 748 986 de Barranquilla Atlántico en Representación de Sociedad Inversiones Inalbos S En C Nit 800 050 751-9 representada por CC No 17 157 501 de Bogotá	"setecientos setenta y un mil seiscientos veinte un pesos m/cte(\$ 771 621) más iva
Contrato 000010 de 07 de marzo de 2016 Antiguo contrato 047 de 2007 cc No 3 796 603 de Cartagena Bolívar	Predio Suanogaen isla grande 1 100 mts cuadrados (sic) NORTE con la ocupación del señor Benedite, ESTE con el mar caribe, SUR ocupación del señor Daniel Fernández y OESTE ocupación del señor Simón Beetar s El predio se identifica mediante la cedula catastral No 000300010085001	cc No 3 796 603 de Cartagena Bolívar	

Fuente Información de la ANT Elaboró CGR

Para la Contraloría General de la República, el Incora, Incoder e Incoder en Liquidación, no cumplieron con el deber de buscar que se generaran medidas para proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, establecido en la Constitución Política de 1991, artículo 79, esto, como consecuencia de deficiencias de supervisión en la ejecución de los contratos de arrendamiento de predios ubicados en Islas del Rosario y San Bernardo.

La CGR, tuvo acceso a un informe de la Universidad de Los Andes, donde se da cuenta del daño ambiental generado por los arrendatarios y usuarios de los hoteles, como consecuencia de los presuntos daños ecológicos que se han generado (ver informe Universidad de los Andes).¹²

Esto se debió, a que los administradores del Incora, Incoder e Incoder en Liquidación, al suscribir y realizar la supervisión de la ejecución de los contratos de arrendamiento, no tuvieron en cuenta, el Principio de Prevención que está destinado a evitar el daño, ni el Principio de Precaución que obliga a la adopción de medidas a favor del ambiente, con el fin de evitar la producción de daños¹³.

Tampoco se tuvieron en cuenta, la supremacía de los artículos constitucionales y la obligatoriedad de los precedentes judiciales de las altas cortes, en especial de la Corte Constitucional¹⁴, en virtud, de que la interpretación de la Corte, con respecto a la constitución y sus principios irradian todo el ordenamiento jurídico.

- ¹²**Informe Universidad de los Andes:**

"Pero el deterioro de los recursos marinos en el área no sólo fue causado por la sobrepesca El turismo y el desarrollo urbano en Cartagena y en las Islas del Rosario afectaron todos los ecosistemas del área Por ejemplo, los arrecifes coralinos han sido extraídos y utilizados como material para la construcción La totalidad del ecosistema marino también se ha visto afectada por la contaminación del agua causada por los sedimentos que anualmente expulsa el Canal del Dique al mar y por los desechos industriales provenientes de la ciudad de Cartagena y del complejo industrial de Mamonal Estos dos tipos de contaminación causan la muerte coralina, también conocida como blanqueamiento, lo que a su vez causa la disminución del recurso pesquero por muerte o migración

*Los ecosistemas marinos y costeros también se han visto afectados por la tala indiscriminada de mangle y el desecamiento de algunas lagunas costeras, con el fin de ganar espacio para la construcción y lograr que las casas de recreo cuenten con playas artificiales y vista al mar Las lagunas costeras también se han visto afectadas por la filtración de aguas negras provenientes de las casas de recreo, los hoteles, y por deposiciones a campo abierto por parte de los habitantes de Isla Grande " (Revista de estudios Sociales rev Estud Soc Facultad de Ciencias Sociales e-ISSN 1900-5180 * ISSN 0123-885X - Título Gobernanza en los Parques Nacionales Naturales colombianos reflexiones a partir del caso de la comunidad Orka y su participación en la conservación del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo ["]*

Tema Medio

Ambiente

Abril

2009

Páginas 60 – 73

<https://res.uniandes.edu.co/view.php/578/index.php?id=578>

¹³**Sentencia C-389/16:**

"V CONSIDERACIONES

(..)

43 En síntesis, el desarrollo sostenible es un concepto que pretende un equilibrio entre el crecimiento económico, el bienestar social y la protección ambiental, bajo el entendido de que las actuaciones presentes deben asegurar la posibilidad de aprovechamiento de los recursos en el porvenir[63]

Del concepto de desarrollo sostenible surgen entonces obligaciones, como la creación de políticas que racionalicen el uso de los recursos y permitan su conservación, preservación o restauración entre otras Para su diseño, implementación y aplicación resultan de especial importancia los principios de prevención (destinado a evitar el daño)[64] y precaución, que consiste en la obligación de adoptar medidas a favor del ambiente, en caso de duda científica sobre la efectiva producción de un daño[65]"

()

En apoyo de este argumento se aducen dos razonamientos adicionales el contrato de concesión puede ser revocado, en virtud de la facultad de intervención estatal, y lo mismo ocurre con la licencia ambiental, siempre que se constate que puede ocasionar un daño en la salud pública o en el ambiente, aspectos en los cuales, incluso las autoridades están facultadas para aplicar el principio de precaución "

- ¹⁴Corte Constitucional, Sentencia C-621/15

"PRECEDENTE JUDICIAL OBLIGATORIO-Fundamentos

Respecto de la obligatoriedad de la jurisprudencia constitucional, la Sentencia C-539 de 2011 reitera que esta se fundamenta en (i) el respeto al principio de la seguridad jurídica, el cual implica el respeto por las normas superiores y la unidad y armonía de las demás normas con éstas, de manera que al ser la Corte Constitucional el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, "sus determinaciones resultan ser fuente de derecho para las autoridades y particulares, cuando a través de sus competencias constitucionales establece interpretaciones vinculantes de los preceptos de la Carta", (ii) la diferencia entre decissum, ratio decidendi y obiter dicta, ratificando la obligatoriedad no solo de la parte resolutive sino de los contenidos de la parte motiva de las sentencias, en el control abstracto de constitucionalidad como en el concreto, que son determinantes para la decisión o constituyen la ratio decidendi del fallo, y (iii) las características de la ratio decidendi y, por tanto, de la

Cabe resaltar que la Contraloría General de la República, es conocedora de que la administración de los terrenos Baldíos Reservados era propia de las funciones del Incoder y hoy lo es de la Agencia Nacional de Tierras, responsable de cumplir con el Principio de Coordinación entre entidades, con el fin de establecer medidas conjuntas para la conservación ambiental de los predios de Islas del Rosario y San Bernardo.

Respuesta de la entidad:

4. *Presunción de legalidad. La suscripción de cada uno de los contratos de arrendamiento obedeció al cumplimiento del reglamento que para tales efectos dispuso el Consejo Directivo del Incoder. Tanto la Junta Directiva del Incora como el Consejo Directivo -por las referencias normativas dispuestas por el Decreto 1300 de 2003-, estuvieron dotadas de facultades para reglamentar operativamente las funciones asignadas dentro de la Ley.*

(...)

Es justamente el Consejo Directivo quien desarrolla de manera específica las funciones de administración de baldíos, y de modo particular la de celebrar contratos sobre los terrenos baldíos. El Acuerdo tiene presunción de legalidad, por cuanto formular reproches sobre el ejercicio de la competencia para su expedición, o incluso la extralimitación para fijar y escribir funciones al Incoder que no se tenían, debe ser reprochado ante las autoridades judiciales, en las que se evalúe su legalidad. Hasta que tal hipotética situación no sea debidamente declarada a través de una nulidad, o de modo excepcional una suspensión del acto administrativo, su aplicación no es una condición facultativa sino claramente imperativa.

Efectuadas las aclaraciones, la suscripción de los contratos de arrendamientos no puede ser objeto de reproche, pues la condición de baldíos reservados no supone la proscripción de actividades de aprovechamiento. Muy por el contrario la identificación o constitución de una reserva impone un deber de fijar condiciones particulares para regular la ocupación, aprovechamiento e incluso la titulación. En el caso de las Islas del Rosario, el régimen especial de aprovechamiento autorizó la regularización de las ocupaciones principalmente a través de la figura de los contratos de arrendamiento, (...)

Ahora bien, tampoco se encuentra justificado reprochar la legalidad de los contratos al identificar que las personas con quienes se suscribieron no ostentaban la condición de sujetos de reforma. Ello en tanto que la destinación de los predios no era el adelantamiento de actividades de aprovechamiento agropecuario, pecuario, forestal o acuícola.”

jurisprudencia como fuente de derecho, por cuanto "la ratio decidendi de las sentencias de la Corte Constitucional, en la medida en que se proyecta más allá del caso concreto, tiene fuerza y valor de precedente para todos los jueces en sus decisiones, por lo que puede ser considerada una fuente de derecho que integra la norma constitucional"

Análisis de respuesta:

La presunción de legalidad se refiere a normas de inferior nivel jerárquico que los artículos Constitucionales; es por ello, que no pueden estar por encima de la Constitución que precisamente, a través de su artículo 4 ordena claramente y sin ningún tipo de dudas, que cualquier diferencia entre las normas y una Constitucional, primara esta última. Es por ello, que el artículo 79 Superior, prima sobre las disposiciones de la Ley 160 de 1994 y el Acuerdo 41 de 2006 Junta Directiva Incoder.

Del mismo modo, se debe tener en cuenta, que si bien el ordenamiento jurídico le otorga la posibilidad al Incoder de regular temas como la administración de Baldíos, ello no significa, que estas beneficien a particulares, que en su mayoría explotan económicamente los baldíos de carácter reservado pertenecientes a la nación Colombiana, tal como se presenta en los casos descritos.

La respuesta tampoco se refiere a las Sentencias de la Corte Constitucional y menos a la aplicación de los principios de prevención (destinado a evitar el daño) y precaución, que consiste en la obligación de adoptar medidas a favor del ambiente, en caso de duda científica sobre la efectiva producción de un daño, establecidos por la Corte Constitucional entre otras en la Sentencia C-389/16.

3.2. Atención denuncias

Dentro del proceso auditor, se dio respuesta de fondo a la denuncia que a continuación se detalla:

- Insumo No. 2016-109033-82111-D – Caso Comité de Conciliación Pago en trámite Contrato No.753 de 2014.

Relacionada con presuntas irregularidades en el caso del Comité de Conciliación realizado el 23 de agosto de 2016, respecto del pago en trámite del contrato No.753 de 2014.

La peticionaria solicita se realice revisión a algunos aspectos del acta de conciliación en mención como: *“... según el acta de conciliación del 23 de agosto de 2016, en el punto 3: Relación Clara de los Hechos...” De acuerdo con la información suministrada por la Dirección Técnica de Infraestructura, el contrato fue debidamente ejecutado...* y sobre el saldo correspondiente a las facturas 008 y 012 por \$921.968.100.00 se encuentra que *“... según información recogida no fue posible efectuar estos pagos en razón a que estos recursos provienen de los recursos propios del Incoder, los cuales fueron insuficientes para llevarlos a cabo”*.

Concluye la denunciante: *“...de acuerdo a lo anterior, esta oficina considera que hubo fallas desde la planeación de los recursos para la ejecución del contrato, así*

como en el seguimiento a la gestión del recaudo de la cartera para asegurar los recursos del pago del mismo, lo que generó intereses onerosos que se pueden constituir en posible detrimento patrimonial”

Una vez analizada y resuelta la misma se determinó el siguiente hallazgo:

Hallazgo No. 16 - Contrato de Consultoría No.00753 de 2014 entre Incoder y el Consorcio Ingeniería – Fundispro.

Contrato de Consultoría No.753 del 30 de septiembre de 2014 entre el INCODER y el Consorcio Ingeniería – FUNDISPROS Estudios y Diseños Proyectos Huila.

Valor: \$1.536.613.500.00

Plazo 3 meses

Clausula Primera: Objeto: *El consultor se obliga para con el Incoder a ejecutar, conforme a la propuesta presentada y aceptada por la entidad y bajo los términos que se estipulan en este contrato y en los pliegos de condiciones y a los precios cotizados en la propuesta y con sus propios medios-materiales, equipos y personal- en forma independiente y con plena autonomía técnica y administrativa, hasta su total terminación y aceptación y aceptación final, los estudios de factibilidad y diseños detallados de los distritos de adecuación de tierras ubicados en el Departamento del Huila.*

Clausula Tercera: Forma de pago. *El contrato de consultoría se pagará de acuerdo con la ejecución del objeto contractual que es materia de seguimiento, es decir de conformidad con el avance en la consultoría registrado en la misma, con la presentación de los respectivos soportes e informes mensuales, previa aprobación en su totalidad por parte de la interventoría, según lo siguiente:*

Tabla No. 27 Forma de pago contrato 753 de 2014

PRODUCTO ENTREGADO	% del Contrato
Estudios de factibilidad y presentación alternativas	40
Diseños detallados y aspectos ambientales	40
Presentación del informe final	20
Total	100

Fuente: Contrato 753 de 2014

QUINTA. DISPONIBILIDAD FINANCIERA: *Las obligaciones contraídas con la suscripción del presente contrato se encuentran respaldadas según los certificados de disponibilidad presupuestal 26114 del 13 de marzo.*

DECIMA: OBLIGACIONES DEL INCODER: *a) Cancelar al consultor oportunamente el valor del Contrato en la forma, plazos y condiciones que se indican en el mismo.*

De acuerdo con lo verificado por la CGR, se comprobó que el Incoder, incumplió los pagos por la suma de \$921.968.100.00, de acuerdo con lo establecido en la cláusula

tercera y décima, literal a), del contrato en mención, no obstante haberse cumplido el objeto del mismo.

Lo anterior, se debió a que el contrato se financió con los recursos propios de la entidad, los cuales se dejaron de percibir sin que se haya hecho por parte de la Subdirección Financiera, un estudio de reclasificación de fuente o gestión presupuestal con el fin de que se pudiera contar con los recursos para cumplir con los pagos pendientes. En consecuencia, el contratista interpone acción judicial contractual contra el Incoder, para que se le reconozca el pago de las facturas pendientes por valor arriba mencionado, para lo cual se llegó a un acuerdo conciliatorio, según acta de conciliación No. 012 del 23 de agosto de 2016, en el cual se recomendó acceder a las pretensiones en favor del demandante en los términos y condiciones allí planteados (\$921.968.100.00 más \$259.847.000.00 de intereses).

Este hecho, evidencia deficiencias en la planeación y gestión de los recursos, así como en el seguimiento a la gestión del recaudo de la cartera, lo cual pone en riesgo los recursos públicos por sanciones e intereses que se causaron.

Conclusiones

- De acuerdo con lo verificado por la CGR, el Incoder incumplió los pagos por la suma de \$921.968.100.00, de acuerdo con lo establecido en la cláusula tercera y décima, literal a, del contrato en mención, no obstante haberse cumplido el objeto del mismo.
- El contrato se financió con recursos propios de la entidad, los cuales se dejaron de percibir sin que se haya hecho por parte de la Subdirección Financiera, un estudio de reclasificación de fuente o gestión presupuestal con el fin de que se pudiera contar con los recursos, para cumplir con los pagos pendientes. En consecuencia, el contratista interpuso acción judicial contractual contra el Incoder, para que se le reconozca el pago de las facturas pendientes por el valor arriba mencionado; llegándose a un acuerdo conciliatorio, según acta de conciliación No. 012 del 23 de agosto de 2016, en el cual se recomendó acceder a las pretensiones en favor del demandante en los términos y condiciones allí planteados (\$921.968.100.00 más \$259.847.000.00 de intereses).
- El hecho evidencia deficiencias en la planeación y gestión de los recursos, así como en el seguimiento a la gestión del recaudo de la cartera, lo cual puso en riesgo los recursos públicos por intereses que se causaron.
- De acuerdo con el oficio respuesta al oficio IncoderL-014, del 27 de abril de 2017, no se ha realizado el pago al contratista, por lo que se genera riesgo de incremento constante y permanente de los intereses ocasionados por el incumplimiento.

- **Denuncias D- 107991 y D - 108442**

Estas denuncias fueron interpuestas ante la CGR por Sintraincoder, manifestando presuntas irregularidades en el proceso de liquidación, con respecto a temas laborales.

Se concluye, que conforme a la ley 909 de 2004 *“por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.”*, en su artículo 21, no establece de manera taxativa la creación de empleos de carácter temporal en caso de disolución y liquidación de una entidad estatal. De igual manera, el Incoder en Liquidación, contrató a un profesional del derecho para tramitar los procesos judiciales de levantamiento de fuero sindical.

De acuerdo a lo evidenciado, no existe evidencia para reprochar una presunta responsabilidad fiscal en lo actuado por Incoder en Liquidación, con respecto a la supresión de cargos.

- **D 110077 – ANT-** Tiene que ver con el proceso de liquidación de Incoder y se responde con el presente informe.
- **Oficio 2017 ER0031120 de Jefe de Control Interno de la ANT**, sobre presuntas irregularidades con respecto a la suscripción de los contratos de Islas del Rosario – Se responde con hallazgo de Islas del Rosario.

Se destaca que la Agencia Nacional de Tierras a través del Director de Acceso a Tierras, junto con el Secretario de Transparencia de Presidencia de la República, interpuso ante la Fiscalía General de la Nación, denuncia penal por la presunta comisión de delitos contra la administración pública, con respecto a la suscripción y supervisión de contratos de arrendamiento a los que se refiere el Acuerdo 041 de 2006 – Islas del Rosario y San Bernardo (Radicado en la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra la Corrupción No 20177180000385 06 febrero 2017).

De igual manera, la ANT realizó traslado disciplinario de este tema e informó al MADR, con respecto a presuntas irregularidades derivadas de la suscripción de los contratos de Islas del Rosario y San Bernardo, tales como suscripción de nuevos contratos a arrendatarios que tenían deudas vigentes, no suscripción de pólizas, establecimiento de cánones de arrendamiento lesivos para los recursos de la nación, avalúos del IGAC desatendidos para fijar el canon, etc.