

INFORME AUDITORÍA FINANCIERA

**AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT
(VIGENCIA 2019)**

CGR-CDSA No. 00888
Junio de 2020

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

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor	Julián Mauricio Ruiz Rodríguez
Contralor Delegado Sector Agropecuario	Gabriel José Romero Sundheim
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Supervisora de Auditoría	Beatriz Helena Hernández Varón
Líder de auditoría	Elizabeth Cabrera Mateus
Auditores Nivel Central	Myriam Merizalde Bustamante Beatriz Walteros Zarta Héctor Guillermo Vargas Ángel Carlos Andrés Peralta Vargas
Contratista de Apoyo	Sergio José Sarmiento Charry

TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. HECHOS RELEVANTES	4
2.1. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD	7
2.2. RESPONSABILIDAD DE LA CGR	7
2.3. OPINIÓN CONTABLE	8
2.3.1. Fundamentos de la opinión	8
2.3.2. Opinión con salvedades	9
2.4. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO	10
2.5. OPINION SOBRE LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO	10
2.5.1. Fundamento de la opinión	10
2.5.2. Opinión No razonable	11
2.6. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES	11
2.7. FENECIMIENTO DE LA CUENTA	12
2.8. HALLAZGOS DE AUDITORIA	12
2.9. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	13
2.10. PLAN DE MEJORAMIENTO	13
3. RELACION DE HALLAZGOS	15
3.1. MACROPROCESO GESTION FINANCIERA Y CONTABLE	15
3.2. MACROPROCESO GESTION PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO	39
3.3. ATENCION DE DENUNCIAS	86
3.3.1. Solicitud de origen parlamentario con radicado 2019ER0141568	86
3.3.2. Solicitud de origen ciudadano 2020-174029-82111-SE	90
3.3.3. Insumo para auditoría 2019-167443-82111-IS	95
3.3.4. Insumo para auditoría 2019-166368-82111-IS	107
3.3.5. Denuncia 2019-168566-82111-D	107
3.3.6. Insumo para auditoría 2019-166410-80204-IS	108
3.3.7. Solicitud de origen ciudadano 2020-173922-82111-SE	109
3.4. POLITICA DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD	110
3.5. PLAN MEJORAMIENTO Y GLOSAS DE LA COMISION LEGAL DE CUENTAS	112
3.5.1. Plan de mejoramiento	112
3.5.2. Seguimiento a las glosas de la Comisión Legal de Cuentas	112
4. ANEXOS	115
ANEXO 1. ESTADOS FINANCIEROS	115
ANEXO 2. SEGUIMIENTO AL PLAN MEJORAMIENTO	121

1. HECHOS RELEVANTES

Convenios con organismos internacionales

Durante la vigencia 2019, la Agencia Nacional de Tierras suscribió convenios con organismos internacionales y/o se adicionaron recursos a convenios suscritos desde 2016, respecto de los cuales, el equipo de la auditoría no tuvo evidencia de reportes ni soportes que evidencien la ejecución financiera contractual, lo que se pretende justificar, bajo la limitación de la inmunidad diplomática, la que no se puede predicar respecto de los recursos del Presupuesto General de la Nación.

Así mismo, es claro que, si en la determinación de la modalidad contractual se establece la suscripción por contratación directa bajo el concepto de la cooperación, debe informar el cooperante su aporte dentro del convenio, lo cual, incluso en varios convenios no queda determinado, por lo que se agrega esta condición de inexistencia de esa obligación.

Esta situación, impide que se verifique la ejecución del presupuesto asignado a la entidad.

Los recursos públicos que se desembolsan por la ANT en el desarrollo de los convenios, son entregados a los organismos internacionales, sin que se encuentren soportes relacionados a su gestión, no se informa sobre los rendimientos financieros que se han generado.

En la mayoría de los casos, los valores entregados del Presupuesto General de la Nación a los organismos internacionales superan el 50% del valor total del convenio, e incluso son cercanos al 100%.

Notas a los Estados Financieros

Los estados financieros y las notas que hacen parte Integral de ellos se evaluaron con la información reportada por la Agencia Nacional de Tierras, presentado a la Contraloría General de la República el 14 de febrero de 2020.

No obstante, al cierre de la fase de ejecución de la auditoría, la Agencia Nacional de Tierras, en oficio del 12 de mayo de 2020 y en la mesa de trabajo realizada el día 14 de mayo de 2020, informó que el contenido de las notas a los estados financieros fue modificado, de acuerdo con el reporte realizado a la Contaduría General de la Nación el 14 de febrero de 2020 a las 9:29 p.m.

Esta situación que no fue informada oportunamente a la CGR puede presentar una desviación en los análisis realizados; sin embargo, como se establece en las normas internacionales de auditoría y en la guía de auditoría, la responsabilidad de la información suministrada corresponde a la entidad y la CGR realiza el análisis de la documentación puesta a su disposición.

Por otra parte, también se informó al cierre de la fase de ejecución, que la Agencia Nacional de Tierras cuenta con un aplicativo denominado KLIC, donde presuntamente reposan documentos generados por contratistas y supervisores; situación que no fue conocida por la CGR durante el proceso auditor, aunque en las respuestas a las observaciones, no se allegaron evidencias que permitieran desvirtuar los hallazgos de la CGR.

2. DICTAMEN

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

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, adelantó Auditoría Financiera (PVCF 2020) al Estado de Situación Financiera, Estado de Resultados e Información Presupuestal de la Agencia Nacional de Tierras, de conformidad con las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI¹ (por sus siglas en inglés), con arreglo a las Normas Internacionales de Auditoría - NIA.

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

En el trabajo no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la Auditoría Financiera. No obstante, los estados financieros y las Notas que hacen parte Integral de estos se evaluaron, con la información reportada por la Agencia Nacional de Tierras, el 14 de febrero de 2020.

La Agencia Nacional de Tierras en oficio del 12 de mayo y en mesa de trabajo del 14 de mayo de 2020, informa sobre contenido que fue modificado en las Notas a los estados financieros, en reporte enviado a la Contaduría General de la Nación el día 14 de febrero de 2020 a las 9:29 p.m.; sin que se hubiera informado oportunamente a la CGR, de esta variación realizada el mismo día de entrega de la información a la CGR.

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

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

¹ *The International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI)*

2.1. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD

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

Como máxima autoridad de las tierras de la Nación en los temas de su competencia, es responsable de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación.

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

2.2. RESPONSABILIDAD DE LA CGR

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

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

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

La auditoría conlleva la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre los valores y la información revelada por el sujeto de control. Los

procedimientos seleccionados dependen del juicio del equipo auditor, incluida la valoración de los riesgos de incorrección material en los estados financieros y cifras presupuestales, debido a fraude o error.

Al efectuar dichas valoraciones, la CGR tiene en cuenta el control interno para la preparación y presentación de la información, con el fin de diseñar los procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias.

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

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

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

2.3. OPINIÓN CONTABLE

2.3.1. Fundamentos de la opinión

Los estados financieros de la Agencia Nacional de Tierras con corte al 31 de diciembre de 2019 presentan activos por \$702.448.407.629, siendo Inventarios - Terrenos, la cuenta de mayor representatividad con el 57% del total de activos.

En esta cuenta se encuentran reconocidos 207 predios mediante resoluciones con valor cero, de los cuales 56 corresponden a terrenos que no habían sido transferidos a la Agencia por el extinto INCODER y que se encontraban en actas anteriormente suscritas; 116 predios producto de un proceso de clarificación realizado por la ANT en la vigencia 2019, y 35 predios transferidos por la Sociedad de Activos Especiales – SAE, que vienen de la entrega efectuada por el Incoder, incorrección que se establece como incertidumbre significativa por corresponder a la función misional de la entidad, y material sin determinar la cuantía del impacto en la razonabilidad de los estados financieros.

Se estableció que 7 predios no fueron incorporados en la contabilidad, aunque fueron revocadas los actos de adjudicación de predios a beneficiarios, en atención al reemplazo por el beneficio de subsidios en 2019; igual situación ocurrió con

predios Unidad Agrícola Familiar - UAF Diamante y Maracaibo que fueron inicialmente adjudicados y luego revocados, por lo que se determinan incorrecciones no materiales, con incertidumbre ante la carencia de valoración de los bienes, y el impacto que estos registros puedan tener en los estados financieros.

Existen escrituras, certificados de tradición y libertad, así como copias del control de calidad del avalúo que dan cuenta de la titularidad a nombre de la Agencia Nacional de Tierras, sin que exista soporte de remisión al área de Contabilidad, y por ende, no se realizó el registro contable correspondiente, por lo tanto, se determina incorrección no material por subestimación de la subcuenta 151002 Inventarios - Terrenos en cuantía de \$534.675.096.

Al verificar el estado de los contratos y convenios a 31 de diciembre de 2019, se observó que tres convenios se encontraban finalizados; sin embargo, los gastos de legalización de éstos no fueron registrados en la contabilidad financiera, por lo que se determina una sobrestimación no material de la subcuenta 190801 Recursos entregados en administración por valor de \$1.569.758.741.

En convenios de cooperación internacional, se desembolsaron recursos por \$32.067.000.000 en la vigencia 2019, pese a que traen una baja ejecución contractual de años anteriores. De los gastos que fueron legalizados en 2019, no se cuenta con soportes que permitan establecer la ejecución financiera de los recursos públicos, por lo cual, se establece incorrección significativa y no material en cuantía de \$2.595.787.068, ante la imposibilidad de obtener evidencia de la legalización del gasto.

En resumen, como resultado de la evaluación de los estados financieros a 31 de diciembre de 2019 de la Agencia Nacional de Tierras - ANT, se determinaron 2 incorrecciones no materiales por \$2.104.433.837 equivalentes a 0,20 veces la materialidad establecida con base en los Activos; y 4 incorrecciones, (una) material y (tres) no materiales por incertidumbre, ante la imposibilidad de obtener evidencia suficiente y adecuada que soporte las cifras registradas en la contabilidad; o por cuantías indeterminadas que se desconoce el impacto que pueda tener sobre la razonabilidad de los estados financieros.

2.3.2. Opinión con Salvedades

En nuestra opinión, la Contraloría General de la República, excepto por lo descrito en los párrafos de fundamento de la opinión, los Estados Financieros de la Agencia Nacional de Tierras presentan razonablemente en todos los aspectos importantes la situación financiera a 31 de diciembre de 2019, y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esa fecha, de conformidad con el marco

normativo para las entidades del gobierno que contempla los principios y normas de contabilidad prescritos por la Contaduría General de la Nación.

2.4. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO

Como resultado de la evaluación del diseño de controles implementados por la Agencia Nacional de Tierras ANT, se determinó una calificación de parcialmente adecuado; y en la evaluación sobre la efectividad del control interno financiero y de acuerdo con la metodología vigente en la guía de auditoría que valora el diseño del control, la existencia y la efectividad de los mismos en la vigencia auditada, el puntaje final fue **1.9**, valor que permite a la Contraloría General de la República, conceptuar que, para el período auditado, la calificación sobre la calidad y eficiencia del control interno es **con deficiencias**.

Este resultado sustentado en la inaplicabilidad de los controles para el registro de los predios que se deben incorporar ante las revocatorias; las deficiencias de gestión sobre la totalidad de los predios que se titulan a nombre de la ANT por los diversos trámites, y la disposición para la nueva adjudicación de los predios; deficiencias en el cobro y trámite de los contratos de arrendamiento de predios como las Islas del Rosario; la falta de soportabilidad de la legalización del gasto en convenios con organismos internacionales, y la inoportunidad en la legalización de otros convenios; deficiencias en publicación de documentos en el SECOP; además, de la destinación de recursos de inversión para cubrir gastos de nómina (gastos de funcionamiento).

La oficina de control interno, ni la administración realizaron seguimiento a las glosas de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, y no se observa un efectivo seguimiento al plan de mejoramiento, ni a subsanar situaciones observadas en vigencias anteriores.

2.5. OPINION SOBRE LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO

2.5.1. Fundamento de la Opinión

Del total del presupuesto de la vigencia 2019 por \$271.343.568.495, la Agencia Nacional de Tierras apropió para proyectos de Inversión la cuantía de \$249.278.294.330, que representa un 91,9%; sin embargo, en el desarrollo de la auditoría se establecieron incorrecciones materiales y significativas, que sobrestimaron los gastos de inversión en cuantía de \$13.453.905.680.

La incorrección sobre los gastos de inversión, corresponde a la destinación de recursos de los rubros de inversión para respaldar compromisos que corresponden a gastos de nómina y personal, que debieron cubrirse con el rubro de funcionamiento.

Se establecieron incorrecciones no materiales en cuantía de \$589.853.467 sobre partidas de reservas presupuestales que fueron constituidas bajo el concepto de fuerza mayor y caso fortuito, pero que no cumplen con los requisitos porque obedecen a situaciones previsibles en la planeación contractual, y por el incumplimiento de las obligaciones por parte de los contratistas y terceros, que no presentan los informes para evidenciar el cumplimiento del objeto contractual y por ende la cuenta para el pago.

En resumen, se determinaron incorrecciones significativas y materiales que afectaron el rubro de inversión C-1704 en cuantía de \$13.453.905.680; e incorrecciones no materiales en la constitución de reservas sobre los rubros A-0202, C-1702 y C-1799 en cuantía de \$589.853.467; que sumadas equivalen a 5,18 veces la materialidad establecida conforme a los parámetros de la guía de auditoría.

2.5.2. Opinión No razonable

Por lo expresado anteriormente, la opinión sobre la ejecución del presupuesto de la Agencia Nacional de Tierras para la vigencia 2019, es No Razonable.

2.6. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES

Las reservas presupuestales constituidas por la Agencia Nacional de Tierras a diciembre 31 de 2019 fueron de \$18.752.007.662.

La auditoría de la Contraloría General de la Republica, analizó el 100% de las partidas de las reservas presupuestales.

El valor de las reservas presupuestales constituidas por la entidad bajo el supuesto de fuerza mayor o caso fortuito, ascendieron a \$15.319.708.163.

Dentro de las partidas que se constituyeron en el rezago presupuestal como reservas de apropiación, la Contraloría General de la República llama la atención sobre las reservas constituidas con corte a 31 de diciembre de 2019 por la Agencia Nacional de Tierras por valor de \$3.432.299.499, las cuales pese a lo reglado en el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto que menciona: “(...) *al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los*

compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación y, que cada órgano constituirá al 31 de diciembre de cada año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios”, fueron constituidas sin cumplir este requisito, basándose en lo establecido en el artículo 28 de la Ley 2008 de 2019 que estableció “Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2019 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales.”

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

Por otra parte, se determinaron partidas en cuantía de \$589.853.467 que corresponden a reservas presupuestales que no están debidamente justificadas como fuerza mayor o caso fortuito, originadas en debilidades en la planeación contractual y deficiencias en la ejecución y verificación de cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista.

Por lo anterior, la Contraloría General de la República **no refrenda**, las partidas de las reservas presupuestales constituidas por la Agencia Nacional de Tierras por la vigencia fiscal 2019, descritas en el párrafo precedente.

2.7. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal, la Contraloría General de la República **no fenece** la cuenta fiscal de la Agencia Nacional de Tierras, por la vigencia fiscal 2019.

2.8. HALLAZGOS DE AUDITORIA

En desarrollo de la presente auditoria, se establecieron 23 Hallazgos administrativos, de los cuales dos (2) tienen presunta incidencia fiscal (\$8.332.806), y nueve (9) posible incidencia disciplinaria, que serán trasladados a las instancias correspondientes.

2.9. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Del análisis practicado en la auditoría financiera a la efectividad de las acciones establecidas en el plan de mejoramiento suscrito por la entidad y que se encontraba vigente al 31 de diciembre del 2019, así como la revisión del informe de avance presentado por la entidad con corte a la misma fecha, se estableció el siguiente resultado:

El plan de mejoramiento presenta acciones correctivas y preventivas correspondientes a 29 hallazgos y 83 acciones de mejora con vencimiento a diciembre 31 del 2019; de las cuales se verificaron los documentos y soportes correspondientes a 22 hallazgos y 54 acciones que se relacionan con asuntos financieros, contables y de presupuesto.

El seguimiento efectuado permite establecer que en su mayoría las acciones se cumplieron con corte al 31 de diciembre de 2019, sin embargo, de las evaluadas se estableció que 12 acciones fueron efectivas y 42 fueron inefectivas por cuanto persisten las situaciones que originan los hallazgos que se presentan en este informe de auditoría.

El resultado acumulado de la evaluación, por lo tanto, arrojó una valoración de **Inefectivo**.

2.10. PLAN DE MEJORAMIENTO

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

Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances de este, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este informe, conforme a lo establecido la Resolución No. 7350 de 2013.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, el representante legal del sujeto de control debe remitir al correo electrónico soportesireci@contraloria.gov.co el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo por parte de la entidad del presente informe, de ser viable el mismo día de

su recepción, con copia al correo electrónico cecilia.gomez@contraloria.gov.co y beatriz.hernandez@contraloria.gov.co

Sobre el Plan de Mejoramiento elaborado por la entidad interviniente, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por la entidad.

Bogotá, D. C. **09-JUNIO-2020**

GABRIEL JOSÉ ROMERO SUNDHEIM
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Aprobó: Sonia A. Gaviria Santacruz, Directora Vigilancia Fiscal

Revisó: Beatriz H. Hernández Varón, Supervisora

Elaboró: Líder y equipo auditor

ja/c

3. RELACION DE HALLAZGOS

3.1. MACROPROCESO GESTION FINANCIERA Y CONTABLE

Hallazgo No. 1 - Legalización recursos entregados en administración (administrativo)

Contaduría General de la Nación - Resolución 533 del 8 de octubre de 2015 “Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones. Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera de las Entidades de Gobierno, Numeral 5 Principios de Contabilidad Pública”:

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

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

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

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

ANT - Manual de Políticas Contables GEFIN-I-001 del 26 de marzo de 2018.

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

En desarrollo de la auditoría financiera, se entregó una relación del estado de los contratos y convenios que se encuentran finalizados, a 31 de diciembre de 2019, que al confrontarlos con las notas a los estados financieros, se pudo establecer que los gastos de legalización de tres convenios no fueron registrados en la contabilidad financiera.

En la siguiente tabla se relacionan los contratos y el saldo en los estados financieros:

Tabla No. 1
Convenios finalizados a diciembre de 2019, sin legalización de los recursos entregados

Contratista	Convenio No.	Saldo subcuenta 190801 a 31 de diciembre de 2019
Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC	481	168.065.041
Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito UNODC	507	36.242.000
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO	850	1.365.451.700

Fuente: CGR con base en la información financiera de la ANT

Lo anterior originado en que los cooperantes no han realizado las legalizaciones oportunamente y los supervisores no han exigido el cumplimiento de esta obligación; situación que sobrestima la subcuenta 190801 Recursos entregados en administración, por valor \$1.569.758.741, subestima los gastos y por ende sobrestima la subcuenta 310506 Capital fiscal.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad:

La ANT realiza explicación para cada uno de los convenios sobre las razones de las demoras presentadas para la legalización de los recursos.

Del convenio con el IGAC anexa el acta de liquidación del convenio con fecha del 16 de diciembre de 2019 y los correos electrónicos solicitando el reintegro de los recursos no ejecutados, que se efectuaron hasta el 12 de febrero de 2020.

Respecto del convenio con la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito UNODC, se informa que finalizó el 30 de junio de 2019, y se dio un plazo de hasta 6 meses para la presentación del informe financiero, el cual se entregó en septiembre de 2019, respecto del cual se solicitaron correcciones; sin embargo, informan que pese a las solicitudes de la ANT, solo hasta el mes de enero dieron respuesta.

El convenio celebrado con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO, finalizó el 30 de abril de 2019 y a partir de este momento la Dirección de Acceso a Tierras solicitó al cooperante la presentación del informe financiero mediante diferentes correos electrónicos en los meses de junio, julio, septiembre, octubre y noviembre de 2019; pero solo hasta febrero de 2020 se recibió informe parcial, y no se ha dado respuesta al requerimiento de informe financiero final y reporte de valor a ser reintegrado.

Análisis de la respuesta:

Las situaciones descritas por la ANT ponen de presente la ausencia de control y seguimiento, en razón de la omisión de los organismos internacionales de realizar la entrega de los informes financieros y soportes que permitan realizar el oportuno seguimiento por parte de la supervisión de los convenios, así como el debido ejercicio del control fiscal; lo que ratifica las situaciones señaladas por la CGR, respecto de la no generación de obligaciones claras en los convenios, en fusión de la transparencia requerida en la gestión de los recursos del Presupuesto General de la Nación, sin límite temporal ni información del detalle de su ejecución.

La CGR, tiene claro que pueden suscribirse convenios con organismos internacionales, pero como lo ha manifestado anteriormente en los informes de auditoría y reuniones realizadas con la entidad y con representantes de estas organizaciones, no es viable que sobre los recursos públicos de Colombia, no se rinda la información financiera, oportuna y veraz, no siendo viable anteponer la inmunidad diplomática para obviar la presentación de los soportes del gasto público y los rendimientos que éstos generan en sus arcas, en igualdad de condiciones con cualquier otro operados, contratista o cooperante.

Por lo tanto, se ratifica el hallazgo como administrativo.

Hallazgo No. 2 - Legalización de desembolsos en convenios ANT (administrativo con presunto alcance disciplinario 1)

Ley 489 de 1998 - Capítulo II. Principios y Finalidades de la Función Administrativa. Artículo 3º. Principios de la Función Administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

Corte Constitucional, Sentencia C-826/13:

Administración Pública - Principio de eficacia/ Administración Pública - Principio de eficiencia

“Por su parte, en lo que atañe al principio de eficiencia la jurisprudencia de este Tribunal ha señalado que se trata de la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores, por cuanto los recursos financieros de Hacienda, que tienden a limitados, deben ser bien planificados por el Estado para que tengan como fin satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público. Lo anterior significa, que la eficiencia presupone que el Estado, por el interés general, está obligado a tener una planeación adecuada del gasto, y maximizar la relación costos – beneficios...”

Ley 1150 de 2007 “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.”

“Artículo 20. De la contratación con Organismos internacionales. - Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento. (...) Las entidades estatales no podrán celebrar contratos o convenios para la administración o gerencia de sus recursos propios o de aquellos que les asignen los presupuestos públicos, con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional.”

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

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

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

“Artículo 23. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera

de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.”

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

“Artículo 34, sobre los deberes de todo servidor público:

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

En los convenios interadministrativos, de cooperación internacional y contrato - acuerdo, celebrados por la ANT desde el año 2016, con el objeto de aunar esfuerzos institucionales, de cooperación técnica, administrativa y financiera, se observa que a diciembre 31 de 2019 se registra una baja ejecución de los recursos públicos.

En los convenios de cooperación internacional, se adicionaron y desembolsaron recursos por \$32.067.000.000 en la vigencia 2019, pese a que no han ejecutado los desembolsos que fueron entregados en años anteriores.

En el caso del convenio No. 715 de 2017 con el consorcio FADAP2012, la ejecución al cierre de la vigencia es cero; y en los demás casos que se detallan en la tabla siguiente, la legalización acumulada desde 2016, no alcanza el 50%.

Tabla No. 2
Desembolsos de recursos públicos, vigencia 2019

FECHA SUSCRIPCIÓN	No. CONV	TERCERO	DESEMBOLSOS				EJECUTADO					TOTAL EJECUTADO	SALDO A DIC. 31-2019	% EJECUCIÓN
			TOTAL DESEMBOLSOS	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019			
15/06/2017	653	Idea - Valor S.A.S	12.000.000.000		12.000.000.000				0	3.518.471.863	2.213.351.670	5.731.823.533	6.268.176.467	48%
24/10/2017	951	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD	35.000.000.000		14.000.000.000	16.000.000.000	5.000.000.000		0	16.940.140.537	4.873.376.896	12.066.763.641	22.933.236.359	34%
10/11/2017	986	Organización Internacional para las Migraciones OIM	32.000.000.000		8.400.000.000	11.600.000.000	12.000.000.000		0	6.637.879.940	2.606.249.478	9.244.129.418	22.755.870.582	29%
31/10/2016	361	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	21.431.017.395	1.639.240.000	2.458.860.000	2.265.917.395	15.067.000.000		2.492.028.000	3.797.829.387	2.649.562.816	8.939.420.203	12.491.597.192	42%
11/07/2017	715	Fondo Adaptación - Fiducia Consorcio FADAP 2012	10.000.000.000		10.000.000.000			0	0	0	0	0	10.000.000.000	0%

Elaboro Equipo Auditor

Lo observado se presenta por deficiencias de planeación que se reflejan en la estructuración de los estudios previos, en donde se establecen una serie de actividades para ejecutar en vigencias posteriores, pero se gira la totalidad de los recursos a los cooperantes, que implican la transgresión al principio de anualidad, obviando la autorización de vigencias futuras.

De igual forma, se observa deficiencias en la vigilancia y control por parte de la supervisión, por cuanto no se realiza un seguimiento oportuno de las obligaciones del convenio, y de la legalización de los desembolsos por parte de los cooperantes.

Las situaciones descritas llevan al incumplimiento de las metas y objetivos de los proyectos en la vigencia 2019, por cuanto se giraron los recursos, sin ejecución física.

Además, los recursos que fueron legalizados no presentan soportes financieros que evidencien la destinación de los recursos públicos, por parte de los cooperantes, por lo cual, se establece una incorrección significativa y no material por valor de \$2.595.787.068 en la subcuenta 190801 Recursos entregados en administración, ante la incertidumbre, por la imposibilidad de obtener evidencia.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Respuesta de la entidad:

La entidad presenta un detalle del propósito que se espera alcanzar con el cumplimiento de los convenios de cooperación. Señala que la aplicación de buenas

prácticas en procesos de catastro, formalización y adjudicación masiva, son las que generan importantes rezagos.

Agrega que los convenios objeto de observación fueron suscritos como parte de la implementación de los Acuerdos de Paz de 2016, y en ese momento se comenzaron a definir las metodologías y rutas para cumplir con la formalización de la tierra.

Así mismo describe una serie de etapas, incluyendo las que se van a realizar con los desembolsos de 2019.

Análisis de la respuesta:

Lo informado por la entidad, ratifica lo señalado por la CGR respecto a que son proyectos que no tienen duración de una anualidad, sino que conforme a las necesidades identificadas, trascienden la vigencia, por lo que en estos casos, la regulación ha establecido la autorización de vigencia futuras, lo que además, genera un control adecuado de los recursos públicos, que no desborde la entrega de recursos sin control alguno de su manejo, y sin haberse legalizado los recursos entregados en años anteriores.

En ningún momento se cuestiona por parte de la CGR que no sea viable la contratación, o el propósito de los convenios, sino el inadecuado clausulado de los mismos, que dejan sin control al organismo público de los recursos del Presupuesto General de la Nación.

Además, se adicionan los convenios de año en año, y se entregan recursos públicos, sin evidenciar el avance y legalización de los desembolsos anteriores; lo que desborda incluso la naturaleza de los convenios, por cuanto quien aporta el mayor volumen de recursos es la nación, por lo cual, no es viable que se argumente la inmunidad diplomática para no rendir cuentas, ni que los convenios se ajustan a la Ley 1150 de 2007, último caso en que se rige por las normas del organismo internacional para la selección y contratación, pero que en ninguna circunstancia limita el control y vigilancia por parte de la supervisión, ni por parte de los entes de control.

Por lo tanto, el hallazgo se mantiene como administrativo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No. 3 - Incorporación de predios al Fondo Nacional de Tierras (administrativo)

Artículo 209 Constitución Política de Colombia: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios

de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

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

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

Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera de las Entidades de Gobierno Numeral 5.-Principios de Contabilidad Pública:

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

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

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

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

En cumplimiento de órdenes judiciales, en el año 2019, la Dirección de Acceso a Tierras realizó 9 revocatorias, producto del estudio de 23 Resoluciones de años anteriores, en las cuales se asignaba predios y subsidios a diferentes beneficiarios por parte del extinto INCODER.

Estas revocatorias se profieren atendiendo sentencias judiciales y son de obligatorio cumplimiento. En este proceso se resuelve revocar las resoluciones mediante las cuales se otorgó un subsidio integral y se adjudicaron predios, para lo cual los beneficiarios dieron su consentimiento expreso de revocatoria del respectivo acto administrativo y para que dichos predios se incorporaran al Patrimonio de la ANT.

En la verificación realizada a la base del Fondo Nacional de Tierras y a los saldos de la subcuenta 151002 Inventarios - Terrenos, se evidenció que los 7 predios inicialmente otorgados por el extinto INCODER, mencionados en las resoluciones de revocatoria, no se ingresaron al 31 de diciembre de 2019 al patrimonio de la Agencia Nacional de Tierras.

Adicionalmente, se observa que dichas resoluciones no presentan el valor del correspondiente predio.

La información se presenta en la siguiente tabla:

Tabla No. 3
Predios sin incorporar en la contabilidad de la ANT

No. Resolución que revoca	Fecha de revocatoria	No. Acto administrativo revocado	Fecha acto administrativo revocado	Municipio Departamento	No. de familias	Predio	Tipo de revocatoria	Motivo de la revocatoria
517	21/01/2019	871	25/06/2009	Garzón Huila	1	El Diviso	parcial	Se revoca la Resolución 871 del 25 de junio de 2009, mediante la cual se otorgaba un subsidio y una cuota parte del predio El Diviso del municipio de Garzón Huila
592	24/01/2019	2206	2006	Rionegro Santander	15	Santa Inés	Total	Se revoca la adjudicación realizadas mediante las resoluciones citadas, en las cuales se había adjudicado subsidio y una cuota parte del predio Santa Inés.
		2207	2006					
		2209	2006					
		2210	2006					
		2211	2006					
		2212	2006					
		2223	2006					
		2226	2006					
		2334	2006					
		2735	2006					
		2736	2006					
		2737	2006					
		2738	2006					
		2739	2006					
		2741	2006					

No. Resolución que revoca	Fecha de revocatoria	No. Acto administrativo revocado	Fecha acto administrativo revocado	Municipio Departamento	No. de familias	Predio	Tipo de revocatoria	Motivo de la revocatoria
2971	12/03/2019	41	11/04/2008	Sucre Sucre	30	Monserate 1	parcial	Se revoca parcialmente la resolución 0041 de 11 de abril de 2008, mediante la cual se había otorgado un subsidio integral y una cuota parte del predio Monserate 1.
4774	6/05/2019	1766	10/12/2007	Maicao Guajira	1	Villa Diana	Total	Se revoca resolución 1766 del 10 de diciembre de 2007, la cual había adjudicado un subsidio y una cuota parte del predio rural "Parcelación Villa Diana"
4773	6/05/2019	1730	10/12/2007	Maicao Guajira	1	Villa Diana	Total	Se revoca resolución 1730 del 10 de diciembre de 2007, la cual había adjudicado un subsidio y adjudicado una cuota parte del predio rural "Parcelación Villa Diana"
4772	6/05/2019	1727	10/12/2007	Maicao Guajira	1	Villa Diana	Total	Se revoca resolución 1727 del 10 de diciembre de 2007, la cual había adjudicado un subsidio y adjudicado una cuota parte del predio rural "Parcelación Villa Diana"
5640	24/05/2019	4827	3/12/2007	Palmira Valle del Cauca	1	Bolivia	Parcial	Se revoca parcialmente la resolución 4827 del 3 de diciembre de 2007, mediante la cual se había otorgado un subsidio y adjudicada una cuota parte del predio Bolivia
9467	17/07/2019	1543	27/12/2006	Lérida Tolima	1	La Esperanza y Normandía o La Calera	Total	Se revoca resolución 1543 del 27 de diciembre de 2006, por la cual se había adjudicado definitivamente un predio y se otorgó subsidio respecto de los predios La Esperanza y Normandía o La Calera
10538	29/07/2019	2052	10/08/2011	La Unión Nariño	1	El Bado	parcial	Revocar parcialmente la resolución 02052 del 10 de agosto de 2011, por medio de la cual se había otorgado un subsidio y una cuota parte del Predio El Bado

Fuente: Elaboró CGR con base en la información suministrada por ANT

La anterior situación originada por omisión de la Dirección de Acceso a Tierras, la cual no reportó dicha información al área de Contabilidad para su registro, situación que impide establecer la cuantía de la incorrección que afecta la subcuenta 151002 Inventarios – Terrenos (con contrapartida a la subcuenta 310506 Capital fiscal), impactando de forma significativa la razonabilidad de los estados financieros a 31 de diciembre de 2019, ante la imposibilidad de establecer el valor de los predios que debieron incorporarse.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad:

La entidad explicó que los predios que provienen de la entrega, asignación o adjudicación de un Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA), o cualquiera de sus denominaciones (SIT, SIDRA) y que son objeto de una revocatoria directa en el marco de un subsidio, no entran de forma inmediata al patrimonio de la ANT porque nunca estuvieron en su propiedad, por ello, no es fácil su ingreso con la sola revocatoria, se debe realizar solicitud de inscripción del acto administrativo para que dicha decisión obre dentro del correspondiente folio de matrícula inmobiliaria, como antecedente al proceso de recuperación del predio, trámite que adelanta la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación

Manifiesta la entidad en su comunicación que tampoco se tiene definida la destinación especial que se dará a las cuotas partes de los predios revocados, ya que al tratarse de predios que no son aptos para la implementación de proyectos productivos, y que en todo caso no podrán ser objeto de adjudicación alguna sino entregados a entidades de derecho público, como las Corporaciones Autónomas Regionales o a los municipios para adelantar programas de reforestación, de conservación o reservas ambientales, entre otros, por lo que es necesario adelantar trámites como: Expedición, notificación y ejecutoria del acto administrativo de revocatoria, comunicación a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos solicitando registro del acto administrativo y Memorando a la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación remitiendo acto administrativo y registro en el folio de matrícula para iniciar proceso de recuperación. Estas etapas deberán agotarse una a una.

La ANT informa que ha realizado varias mesas de análisis jurídico con el fin de establecer como ingresarían estos predios al Fondo y sería a través de una escritura pública de transferencia en donde se dejaría constancia del valor catastral y del área del predio que se recibe, así, el propietario adjudicatario del subsidio anterior transfiriera la propiedad a la ANT, lo cual implica unos recursos notariales y registrales que tendría que asumir la entidad y no el campesino, dado que es en cumplimiento de una orden judicial, dineros con que se cuenta para esta vigencia.

Para los predios revocados se han surtido los trámites establecidos, pero la ORIP no ha realizado la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de los predios, a pesar de enviar las comunicaciones respectivas.

Análisis de la respuesta:

De acuerdo con la respuesta de la entidad, es comprensible para la CGR que se requiere de adelantar unos trámites para la inscripción del predio a nombre de la ANT en el folio de matrícula inmobiliaria, para su posterior entrega a otra entidad; pero lo observado por la CGR corresponde a que no se registran los predios ni en el Fondo Nacional de Tierras, ni se han incorporado en la contabilidad de la Agencia; lo que permite que se pierda el control de estos predios, mientras se adelantan los trámites correspondientes, o se decide su destinación.

Por lo tanto, se mantiene como hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 4 - Inventarios por compra de predios (administrativo)

Contaduría General de la Nación - Resolución 533 del 8 de octubre de 2015 “Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones. Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera de las Entidades de Gobierno, Numeral 5 Principios de Contabilidad Pública”:

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

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

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

Devengo: los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando

surgen los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incide en los resultados del periodo.”

Manual Procedimientos ANT - Procedimiento Gestión de Pagos - Gestión de Egresos GEFIN-P-004 del 21 de marzo de 2019 – Numeral 28 Solicitar Obligación: Radicar mediante memorando los documentos para solicitar la obligación y dar inicio al proceso ante la Subdirección Administrativa y Financiera de la ANT: RP firmado, copia de la cedula de ciudadanía del vendedor, certificación bancaria, copia del RUT, copia de la escritura pública de venta y copia del control de calidad del avalúo.

Durante la vigencia 2019, la Dirección de Asuntos Étnicos realizó el proceso de compra de los predios Brasil, la Esperanza y Finlandia, ubicados en el municipio de la Plata – Huila, con destino al Resguardo Indígena la Reforma por valor de \$534.675.096.

La verificación documental realizada por la CGR permitió conocer la existencia de las escrituras, certificados de libertad y copia del control de calidad del avalúo que dan cuenta de la titularidad a nombre de la Agencia Nacional de Tierras; sin embargo, no se evidenció soporte que permitiese conocer que esta información haya sido remitida al área de Contabilidad para su registro, incumpliendo el procedimiento establecido por la ANT para estos eventos.

La anterior omisión afectó los estados contables con una subestimación en la subcuenta 151002 Inventarios - Terrenos e igualmente afectó en la subcuenta 310506 Capital fiscal por valor de \$534.675.096; originado por el incumplimiento de los procedimientos por parte de la Dirección de Asuntos Étnicos.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad:

La Agencia expone en su respuesta que el trámite para la adquisición de estos predios y el origen de los recursos que no son de carácter presupuestal, sino de pago directo por el Tesoro Nacional, por cuanto corresponden a recursos del extinto INCODER.

Análisis de la respuesta:

La CGR aclara que el trámite diferenciado que tiene el pago de los predios, no guarda relación con la situación observada, por cuanto, se contaba con la totalidad de documentos que prueban la titularidad de los predios a nombre de la ANT, y según los mismos se entiende que está en posesión de la entidad, por lo que era factible la incorporación de los mismos en la contabilidad.

Por lo tanto, se ratifica el hallazgo como administrativo.

Hallazgo No. 5 - Avalúo de terrenos (administrativo)

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

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

Evaluada la conciliación de saldos, realizada por la ANT, para la subcuenta 151002 Inventarios – Terrenos, entre la información registrada por contabilidad y la registrada por el Fondo Nacional de Tierras a diciembre 31 de 2019, se evidenció que fueron incorporados al patrimonio de la ANT, un total de 207 predios, mediante diferentes resoluciones con valor cero (0).

De los predios incorporados, 56 corresponden a terrenos que no habían sido transferidos a la Agencia por el extinto INCODER y que se encontraban en actas anteriormente suscritas; 116 predios producto de un proceso de “clarificación” realizado por la ANT, en la vigencia 2019, y 35 predios transferidos por la Sociedad de Activos Especiales - SAE; sin embargo, esta incorporación no se registró mediante un proceso de avalúo que hubiese permitido generar en la contabilidad valores ciertos para cada predio.

Lo anterior, por ausencia de un procedimiento coordinado por la Dirección de Acceso a Tierras para el trámite de legalización y avalúo de estos predios, lo que impide establecer la cuantía de la incorrección que afecta la subcuenta 151002 Inventarios – Terrenos (con contrapartida a la subcuenta 310506 Capital fiscal), afectando de forma significativa la razonabilidad de los estados financieros a 31 de diciembre de 2019.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad:

La entidad señala que se han realizado las consultas catastrales para identificar el valor, estableciendo que algunos bienes no se encontraban registrados o existía diferencias, situación que impidió tomar dicho valor.

Respecto a los predios transferidos por la Sociedad de Activos Especiales, la resolución de asignación definitiva, no contiene el valor de los predios transferidos a la Agencia Nacional de Tierras.

Señala la entidad que esto se podría subsanar y corregir, a través de un primer avance por parte de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, solicitando a las oficinas de catastro el valor catastral de los bienes objeto de la actualización, si ello no existiere habrá que solicitar los avalúos de los predios a través de la entidad oficial, esto es IGAC o con las lonjas de propiedad raíz, por lo que se ha estimado que en promedio el avalúo puede costar entre \$1.400.000.000 en adelante, teniendo en cuenta variables como extensión del terreno, ubicación y accesibilidad.

Análisis de la respuesta:

Nuevamente es comprensible para la CGR que se deben adelantar trámites para determinar el valor de los predios, y actualizar los valores de los mismos.

Sobre este y otras situaciones contempladas en el informe de auditoría, se destaca por parte de la CGR, que la gestión del Fondo Nacional de Tierras es la función misional fundamental de la entidad y no corresponde a situaciones actuaciones aisladas, por lo que es de alta importancia para el ente de control, que se estructure la coordinación adecuada con las demás organizaciones del Estado para dar celeridad y actuar acorde con la misionalidad de la Agencia.

La CGR entiende que el objetivo no consiste en acumular predios a nombre del Estado, sino de propender por la gestión oportuna de los predios que están controlados en el Fondo y los que no se han incorporado, para darle la destinación correspondiente, trátase de entrega a otras entidades públicas para sus respectivos propósitos o para la satisfacción de los ciudadanos que durante años vienen esperando del Estado la asignación de la tierra para la producción agropecuaria.

En lo que respecta al registro contable, se establece que esta incorrección, es por cuantía indeterminada y por la significancia en relación con la misionalidad de la Agencia, se determina como material.

Hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 6 - Asignación Subsidio Integral de Reforma Agraria - SIRA (administrativo)

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

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

Decreto Ley 902 de 2017 “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras” -Titulo III. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.

“Artículo 18. Créase el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral como un fondo especial que operará como una cuenta, sin personería jurídica, conformado por la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, y la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas, además de los recursos monetarios establecidos en el presente artículo. La administración del fondo y las subcuentas será ejercida por la Agencia Nacional de Tierras.”

“Artículo 22. Bienes que hacen parte del Fondo Nacional de Tierras solo para efectos de administración. Harán parte del Fondo Nacional de Tierras, pero solo para efectos de administración, esto es, sin alterar la destinación de dichos bienes para comunidades indígenas, los siguientes:

Numeral 3. Los predios que sean adquiridos en cumplimiento de órdenes judiciales en firme para la constitución, saneamiento y/o ampliación mientras culmina el respectivo proceso de formalización”.

Ley 1437 de 2011.- Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 93. “Causales de Revocación - Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos

superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*
- 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”*

Ley 160 de 1994 Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria <1> y se dictan otras disposiciones.

Artículo 40. “En las parcelaciones que ya hubiere establecido el INCORA<1> hasta la entrada en vigencia de la presente Ley, se observarán además las siguientes reglas: (...) 5) En ningún caso un solo titular, por sí o interpuesta persona, podrá ejercer el dominio, posesión o tenencia a ningún título de más de una (1) Unidad Agrícola Familiar. La violación de esta prohibición es causal de caducidad”.

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

Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera de las Entidades de Gobierno Numeral 5.-Principios de Contabilidad Pública:

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

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

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

Devengo: los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando

surgen los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incide en los resultados del periodo.”

Durante la vigencia 2019, la ANT adjudicó 8 subsidios SIRA - Subsidio Integral de Desarrollo Rural por \$828.116.000, en cumplimiento de sentencias judiciales, que son de obligatorio cumplimiento.

En verificación realizada al proceso de adjudicación de estos subsidios, se evidenció que 5 de ellos, por un valor \$517.572.500 fueron adjudicados sin antes revocar los anteriores Subsidios Integrales de Desarrollo Rural Agrario - SIDRA, otorgados con anterioridad por el INCODER, mediante resoluciones No. 12145, 12143, 12138, 12156 y 12157 de diciembre 9 de 2013, quedando de esta manera otorgado temporalmente doble subsidio para estos beneficiarios.

El respectivo acto administrativo de revocatoria solo se llevó a cabo en los meses de enero y febrero de 2020, no obstante existir autorización de los beneficiarios, para dar trámite administrativo de revocatoria directa de las resoluciones antes mencionadas.

De otra parte, se pudo evidenciar, a través de las resoluciones de adjudicación del SIDRA mencionadas en el párrafo anterior, que los predios Unidad Agrícola Familiar - UAF Diamante y Maracaibo que fueron inicialmente adjudicados y luego revocados, no han ingresado al Fondo Nacional de Tierras administrado por la ANT, al cierre de la vigencia 2019.

La anterior situación evidencia debilidades en el proceso de compra de predios, al no advertir a la dependencia correspondiente de estas novedades; lo que impide establecer la cuantía de la incorrección que afecta la subcuenta 151002 Inventarios – Terrenos (con contrapartida a la subcuenta 310506 Capital fiscal), impactando la razonabilidad de los estados financieros a 31 de diciembre de 2019.

Respuesta de la entidad:

La Agencia explica el procedimiento administrativo para la adjudicación del Subsidio Integral de Reforma Agraria SIRA, e informa sobre las razones que llevaron a la adjudicación de un nuevo subsidio, en cumplimiento de un fallo judicial.

Así mismo, aclara que la revocatoria sobre el acto administrativo que había otorgado el subsidio SIDRA (por el extinto INCODER) se relaciona con recursos y no con predios.

Hacen referencia que los beneficiarios aceptaron la adjudicación del subsidio SIRA, como instrumento que les permitiría acceder a un predio, razón por la cual se

procedió, a emitir la adjudicación del nuevo subsidio en diciembre 13 de 2019, y señala la entidad que el trámite de revocatoria del primer subsidio solo podrá adelantarse una vez se encuentra adjudicado el segundo subsidio, para cumplir con las causales de procedimiento que contempla el artículo 93 del CPACA.

Frente a la revocatoria adelantada de las cuotas partes de los predios el Diamante y Maracaibo, que ocupaban estas familias, la ANT indica que se adelantarán los procesos de recuperación de predios, y que a la fecha se adelanta trámite de notificación de una cuota parte del predio Maracaibo.

Análisis de la respuesta:

La CGR precisa que efectivamente se cita en el hallazgo que la doble asignación de subsidio fue subsanada; sin embargo, los argumentos expuestos no desvirtúan lo observado, porque se materializó un riesgo, y la entidad podrá establecer en el plan de mejoramiento los mecanismos correspondientes para controlar que esta situación no se repita posteriormente.

Respecto a la segunda situación observada por la CGR, se ratifica por parte de la entidad que se están adelantando los trámites para la recuperación del predio, situación que ratifica la incorrección por cuantía indeterminada, al no realizarse en forma oportuna el proceso de control del mismo y su correspondiente registro en el Fondo Nacional de Tierras y en la contabilidad de la entidad, desconociendo el impacto que estos registros tengan en la razonabilidad de los estados financieros.

Hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 7 - Notas a los Estados Financieros (administrativo)

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

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

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

Características fundamentales.

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

“6.4 Revelación de los elementos de los estados financieros

6.4.1. Selección de la Información. La selección de la información tiene como objetivo determinar qué información se reporta en los estados financieros y en las notas, (...) mientras que la información para revelar en las notas a los estados financieros se selecciona para hacer que la información expuesta sea más útil y proporcione detalles que ayudarán a los usuarios a entenderla (...). Por lo general, se debe evitar la repetición de información en los estados financieros, sin embargo, en ocasiones, la misma información puede estar a la vez expuesta y revelada (...). La información revelada en las notas a los estados financieros tiene las siguientes características: a) es necesaria para que los usuarios comprendan los estados financieros, b) proporciona información que presentan los estados financieros de manera contextualizada y según el entorno en que opera la entidad, y c) tiene, generalmente, una relación clara y demostrable con la información expuesta en el cuerpo de los estados financieros a los que pertenece.”

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

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

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

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

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

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

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

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

En el desarrollo de la auditoria de la ANT se evaluaron los estados financieros y las Notas que hacen parte Integral de estos, con la información reportada con el oficio 20206000141801 del 14 de febrero de 2020, sin embargo en la mesa de trabajo realizada con la entidad el día 14 de mayo de 2020 y en la comunicación recibida el día 12 de mayo con el radicado 20206000427551, finalizado ya el proceso auditor, se informó sobre la modificación de la información, con lo reportado a la Contaduría General de la Nación el día 14 de febrero de 2020 a las 9:29 p.m., reflejando lo siguiente:

Nota 5. Cuentas por Cobrar

Se refiere a las Contribuciones tasas e ingresos no tributarios y corresponde a los intereses de arrendamiento de Islas del Rosario y San Bernardo, presentada por valor de \$1.706.725.958. En esta nota no se indica la fecha inicial de la deuda por concepto de los intereses en ella descritos.

Otras cuentas por cobrar - Pago por cuenta de terceros:

Con saldo a 31 de diciembre de 2019 de \$98.575.125, en esta nota no incluye la edad de la cartera.

Nota 7. Propiedades, Planta y Equipo

Adicional, a la información correspondiente a la propiedad, se incluye en esta nota el detalle de los saldos que conforman el Grupo Otros Activos.

Nota 9. Cuentas por pagar

Del saldo de la subcuenta 243006 Subsidios asignados por \$39.772.869.252, en esta nota, se presenta lo adjudicado en el año con recursos del presupuesto de la vigencia y de las donaciones de la Unión Europea, pero no se da una explicación de la composición del saldo de la subcuenta de subsidios de Reforma Agraria - SIRA, que datan de las vigencias 2016, 2017 y 2018.

Lo antes citado, evidencia debilidades de control y seguimiento en la elaboración de las notas, por lo que no cumplen a cabalidad el propósito de ser explicativas.

En la evaluación de cumplimiento del plan de mejoramiento se observa que se mejoró la revelación de las notas, sin embargo, se observan los aspectos señalados en el presente hallazgo, para el proceso de mejora.

Hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 8 - Registro de predios Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral (administrativo)

Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017. Título III. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.

Artículo 18. “Créase el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral como un fondo especial que operará como una cuenta, sin personería jurídica, conformado por la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, y la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas, además de los recursos monetarios establecidos en el presente artículo. La administración del fondo y las subcuentas será ejercida por la Agencia Nacional de Tierras.”

Artículo 22. “Bienes que hacen parte del Fondo Nacional de Tierras solo para efectos de administración. Harán parte del Fondo Nacional de Tierras, pero solo para efectos de administración, esto es, sin alterar la destinación de dichos bienes para comunidades indígenas, los siguientes:

Numeral 3. Los predios que sean adquiridos en cumplimiento de órdenes judiciales en firme para la constitución, saneamiento y/o ampliación mientras culmina el respectivo proceso de formalización.”

Instructivo Agencia Nacional de Tierras 13 de agosto 2018 - Instructivo Administración del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral ADMTI-I-002

Glosario. “Administración: Son aquellas acciones tendientes a conservar y administrar los bienes, a cargo del Fondo de Tierras para la reforma Rural Integral, los cuales implican la celebración y ejecución de contratos estatales, regidos por la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios, la expedición de conceptos técnicos y jurídicos, visitas de caracterización y acciones con otras entidades o dependencias para realizar actividades de control y saneamiento, entre otras”.

“Numeral 2 Competencias, 2.1. Administración de los Bienes - La administración de los bienes pertenecientes al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral de que trata el artículo 18 del Decreto 902 de 2017, estará a cargo de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, de conformidad con el artículo 25 del Decreto 2363 de 2015.”

Los predios relacionados a continuación fueron adquiridos por la ANT durante 2019 con destino a comunidades indígenas, en cumplimiento de órdenes judiciales y acuerdos de las mesas de diálogo, los cuales no fueron ingresados al Fondo de Tierras al cierre de la vigencia; no obstante, existir documentos que definen la titularidad a nombre de la Agencia Nacional de Tierras, como consta en las escrituras y certificados de libertad, evidenciados por la CGR.

Tabla No. 4
Predios sin incorporar en el Fondo Nacional de Tierras

Compromiso	Comunidad Beneficiaria	Pedio	Matrícula	Escritura No.	Fecha Escritura	Municipio	Departamento	Valor
Mesa de diálogo intercultural	Pueblo Unido Uwa	Sombrerito	272-4588	1094	10/12/2019	Toledo	Norte de Santander	52.500.000
Mesa de diálogo intercultural	Pueblo Unido Uwa	Buena Vista	272-7965	1096	10/12/2019	Toledo	Norte de Santander	177.552.800
Mesa de diálogo intercultural	Pueblo Unido Uwa	Agualinda	272-12767	1095	10/12/2019	Toledo	Norte de Santander	134.843.810
ONIC-CRIR-Minga La Maria 2013	Resguardo indígena unificado Chamí	El Delirio	292-5693	8775	16/12/2019	Pueblo Rico	Risaralda	55.165.200
Sentencia T-713 de 2017	Pueblo Yukpa	La Primavera	190-16750	535	9/12/2019	Agustín Codazzi	Cesar	18.752.120
Sentencia T-713 de 2017	Pueblo Yukpa	Oasis	190-35457	536	9/12/2019	Agustín Codazzi	Cesar	93.945.400

Compromiso	Comunidad Beneficiaria	Pedio	Matrícula	Escritura No.	Fecha Escritura	Municipio	Departamento	Valor
Auto 091 de 2017- Corte Constitucional	Wounaan Nonan	El Encanto	384-14842	895	16/12/2019	Bugalagrande	Valle del Cauca	18.621.400
Auto 091 de 2017- Corte Constitucional	Wounaan Nonan	La Cabaña	384-2075	897	16/12/2019	Bugalagrande	Valle del Cauca	513.332.600
Auto 091 de 2017- Corte Constitucional	Wounaan Nonan	El Mango	384-107120	899	16/12/2019	Bugalagrande	Valle del Cauca	139.029.800
CRIC	Comunidad indígena Frontino	El Congo	120-187635	5231	2/12/2019	La Sierra	Cauca	155.479.900
TOTAL								1.359.223.030

Fuente: Elaborado por la CGR con base en la información suministrada por la ANT

Lo anterior, por cuanto el Fondo hace el control de ingreso de predios, con base en el acta de recibo y entrega material del predio, según el procedimiento definido por la Agencia “ACCTI-P-010 del 3 de agosto de 2018 – Compra Directa de Predios Adquisición – Acceso a la propiedad de la Tierra y los Territorios”, evidenciando que dicho procedimiento contraviene lo establecido en el artículo 22 numeral 3 del Decreto Ley 902 de 2017, generando información desactualizada en las estadísticas de predios del Fondo Nacional de Tierras, que constituyen fuente importante para el desarrollo de la institucionalidad de la ANT.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad:

La entidad exponer que el procedimiento de compra directa de predios (ACCTI-P-010) señala en la actividad No. 26, los documentos que se deben adjuntar a la solicitud de registro del predio en el Fondo de Tierras, copia escritura pública de compraventa, folio de matrícula inmobiliaria y acta de recibo material del predio, los cuales para el caso de los predios observados fueron expedidos en el año 2020; por lo tanto, en ningún caso se contó con el acta de recibo y entrega material del predio

Los trámites financieros se perfeccionan a través de la Subdirección Administrativa y Financiera, por tratarse de un fondo cuenta sin personería jurídica y cuyos recursos monetarios se manejan en la Subdirección Administrativa y Financiera y los bienes en la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación como un sistema de información.

Análisis de la respuesta:

Se precisa por parte de la CGR, que los documentos referidos sobre la titularidad se encontraban en posesión de la entidad, por cuanto fueron soporte para el registro

contable; sin embargo, no se realizó la incorporación en el inventario del Fondo de Tierras.

Como lo afirma la ANT, los bienes son manejados en la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación como un sistema de información y, conforme a lo comprobado por la CGR, al no estar registrados en el Fondo estos predios a diciembre 31 de 2019, la información está desactualizada, siendo éste una fuente importante para el desarrollo de la institucionalidad de la ANT.

Así mismo se precisa, que la coherencia entre los registros contables y el Fondo Nacional de Tierras es relevante, máxime en este caso que se encuentran todos los soportes de titulación a nombre de la ANT, y se requiere el reconocimiento para su posterior asignación formal a las comunidades indígenas.

Hallazgo administrativo.

3.2. MACROPROCESO GESTION PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO

Hallazgo No. 9 - Reservas presupuestales 2019 - ejecución contractual (administrativo con presunto alcance disciplinario 2)

Decreto 111 de 1996, “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto” que en el artículo 89 establece: “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...”

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

Decreto 412 de 2018. Artículo 15.- Modificación del artículo 2.8.1.7.6. del Capítulo 7, Título 1, Parte 8 del libro 2 del Decreto 1068 de 2015. Modifíquese el artículo 2.8.1.7.6 del Capítulo 7, Título 1, Parte 8 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, el cual quedará así:

“Artículo 2.8.1.7.6. Ejecución compromisos presupuestales. Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de

contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago. El cumplimiento de la obligación se da cuando se cuente con las exigibilidades correspondientes para su pago.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Circular Externa No. 05 de 2012 - Contraloría General de la Republica, la cual destaca que, para la constitución de las reservas presupuestales, se debe observar el cumplimiento de requisitos atribuidos a situaciones de fuerza mayor y caso fortuito; así mismo, que las entidades deben pactar el recibo de los bienes, servicios y obras antes del 31 de diciembre de cada año, a no ser que cuenten con autorización de vigencias futuras.

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

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

Artículo 34, sobre los deberes de todo servidor público:

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

En la revisión realizada a la constitución de las reservas presupuestales, para la vigencia 2019, se observa que la Agencia Nacional de Tierras, constituyó las siguientes partidas como reservas de apropiación, incumpliendo los requisitos establecidos por la normatividad vigente, por cuanto las partidas no se enmarcan dentro del criterio de “caso fortuito y/o fuerza mayor”, como se describe en la siguiente tabla:

Tabla No. 5
Reservas presupuestales no refrendadas

RUBRO PRESUPUESTAL	CUANTIA DE LA RESERVA PRESUPUESTAL (\$)	CONTRATO / CONTRATISTA / TERCERO	CONCEPTO	JUSTIFICACION PRESENTADA POR LA ENTIDAD PARA LA CONSTITUCION DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES – FORMATO GEFIN-S-10	OBSERVACIÓN CGR
A-02-02-02-008	\$1.242.174	Funcionaria delegada del Instituto Agustín Codazzi	Honorarios por la asistencia a la sesión No.26 del día 9 de enero de 2019 del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras.	Se solicitó, a través de la Secretaria Técnica del Consejo Directivo, en forma verbal el envío de la factura; se evidenció que solo hasta el 9 de dic, a través del oficio No. 20191011201151 se requirió que se allegara dicho documento.	La reserva se constituye sin cumplimiento de requisitos porque la partida se encuentra pendiente de pago al cierre de la vigencia por la falta de control de los compromisos y la falta de oportunidad en el trámite de los honorarios, que corresponden a actividades del mes de enero de 2019.
C-1704-1100-16-0-1704026-02 C-1704-1100-16-0-1704027-02 C-1704-1100-16-0-1704030-02 C-1704-1100-16-0-1704033-02 C-1704-1100-16-0-1704031-02 C-1704-1100-16-0-1704028-02 C-1704-1100-16-0-1704032-02 C-1704-1100-16-0-1704029-02 C-1704-1100-17-0-1704030-02 C-1704-1100-17-0-1704035-02 C-1704-1100-17-0-1704033-02 C-1704-1100-17-0-1704034-02 C-1704-1100-17-0-1704029-02	\$2.300.000 (Sumatoria de los rubros)	Contrato prestación de servicios No. 1262	Pago por el mes de noviembre de 2019 por \$1.300.000 y un pago con corte al 16 de diciembre de 2019 por \$800.000	Reportó cuenta del mes de dic-2019 en término; el informe de actividades fue devuelto por el supervisor del contrato. Durante el tiempo que el contratista utilizó para subsanar las observaciones, su contrato finalizó, se cerró el aplicativo y no se radicó nuevamente.	Las actividades presuntamente fueron cumplidas dentro de la vigencia 2019, por lo cual debió tramitarse dentro del año. La justificación presentada por la entidad, se desvirtúa en la revisión efectuada por la CGR, por cuanto se revisó en el sistema PAABS, que el tercero (contratista) ni siquiera fue creado. Tampoco se encontró reporte sobre los informes presentados y rechazados previo al 31 de diciembre de 2019.
A-02-02-02-008	\$65.567	Heinsohn Human Global Solutions S.A.S. Contrato de prestación de servicios profesionales No. 153 de 2019	Servicios técnicos especializados de Soporte, Mantenimiento, Asesoría y/o Desarrollo para el Sistema de Información SIGEP	Se indica que la totalidad de los bienes y servicios contratados fueron recibidos a satisfacción y tramitados para pago en el 2019, no quedando ningún valor por pagar. Se solicita constituir la reserva y cuando el contrato se liquide liberar los recursos.	La CGR evidenció en el aplicativo PAABS que en los documentos soporte para el pago no quedó actividad pendiente, y el supervisor precisa en los informes que se utilizó un menor valor a lo contratado por el monto de los \$65.567; sin embargo, en lugar de liberar los recursos se constituye una reserva incumpliendo los requisitos para ello.
C-1799-1100-4-0-1799018-02	\$200.259.940	Servicios Postales Nacionales contrato 368 de 2019	Plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2019 o hasta agotar los recursos, lo que ocurra primero.	Se solicitó autorización de vigencias futuras ordinarias para adicionar y prorrogar el contrato, esta no fue aprobada, motivo por el cual el saldo objeto de la vigencia futura deberá quedar en reserva presupuestal hasta tanto se realice la respectiva liquidación del contrato.	Como se establece en la normatividad vigente, el trámite de vigencias futuras debe ser previo al proceso de selección del contratista y máximo en forma previa a la suscripción del compromiso o acto administrativo; por lo tanto, señalar que se constituye una reserva presupuestal por el saldo correspondiente a vigencia futura no aprobada, o porque no se tramitó una adición o

RUBRO PRESUPUESTAL	CUANTIA DE LA RESERVA PRESUPUESTAL (\$)	CONTRATO / CONTRATISTA / TERCERO	CONCEPTO	JUSTIFICACION PRESENTADA POR LA ENTIDAD PARA LA CONSTITUCION DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES – FORMATO GEFIN-S-10	OBSERVACIÓN CGR
					prórroga es un total incumplimiento de los requisitos para la constitución del rezago presupuestal e inobservancia de los principios contractuales y del presupuesto. Es preciso señalar que no se pueden reservar recursos públicos para esperar la liquidación contractual, situación que tampoco se ajusta a las causales de fuerza mayor o caso fortuito.
C-1704-1100-8-0-1704017-03	\$220.000.000	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC convenio 784 de 2018	Informe de 120 procesos de formalización de propiedad privada terminados (corresponde a una de las obligaciones contractuales)	Se realizó prórroga del convenio en diciembre de 2019, ampliando el plazo hasta el 31 de marzo de 2020, para cumplir con el Informe de formalización. Se indica que existieron situaciones de demora con los municipios, teniendo en cuenta que la actividad se inició en septiembre de 2019.	La CGR observó que este convenio fue suscrito desde el 25 de enero de 2018, y le fueron adicionados recursos en 2019 por \$518.000.000, pero sólo hasta septiembre cuando se fue a iniciar la actividad correspondiente a la formalización de propiedad privada, el contratista se percató que no contaba con la información, razón por la cual se solicita la prórroga del convenio para 2020; por lo tanto, se evidencia ausencia de planeación, causal que no se ajuste a la fuerza mayor o caso fortuito.
C-1704-1100-12-0-1704004-02	\$3.631.780	Contrato prestación de servicios profesionales No. 176 de 2019	Finalizaba el 30 de noviembre de 2019	Se presentó la terminación anticipada del contrato por parte del contratista el 16 de agosto y de acuerdo al estado de pagos y saldos quedó un valor pendiente de pago. Se ha comunicado en repetidas ocasiones con el contratista, quien a la fecha ha hecho caso omiso de las solicitudes de los entregables y cuentas de cobro.	Se verificó en el sistema PAABS, que no se encuentra radicado ningún informe mensual de cumplimiento del contrato. El incumplimiento del contratista de las obligaciones contractuales, no es causal para constituir la reserva presupuestal, por cuanto no corresponde a una fuerza mayor o caso fortuito, sino como se indica es un incumplimiento en materia contractual.
C-1704-1100-11-0-1704003-02	\$11.666.667	Contrato de prestación de servicios No. 1009-2019	Cedido en el mes de octubre de 2019	El contratista (cedente) realizó actividades en el periodo correspondiente, pero no presentó informe, por lo que no fue posible para el	En verificación realizada por la CGR en el sistema PAABS se evidenció que, hasta el 18 de diciembre 2019, el contratista radica la cuenta correspondiente al mes de agosto, y quedan pendientes

RUBRO PRESUPUESTAL	CUANTIA DE LA RESERVA PRESUPUESTAL (\$)	CONTRATO / CONTRATISTA / TERCERO	CONCEPTO	JUSTIFICACION PRESENTADA POR LA ENTIDAD PARA LA CONSTITUCION DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES – FORMATO GEFIN-S-10	OBSERVACIÓN CGR
				supervisor expedir el recibo a satisfacción. A través de distintos medios invitó al contratista a presentar el informe, sin embargo, no se atendió la solicitud.	las restantes. La reserva se constituyó por el equivalente a los 3 meses de ejecución contractual. El incumplimiento del contratista de las obligaciones contractuales, no es causal para constituir la reserva presupuestal, por cuanto no corresponde a una fuerza mayor o caso fortuito, sino como se indica es un incumplimiento en materia contractual.
C-1704-1100-16-0-1704030-02 C-1704-1100-16-0-1704032-02 C-1704-1100-8-0-1704014-02 C-1704-1100-9-0-1704015-02 C-1704-1100-10-0-1704003-02 C-1704-1100-11-0-1704003-02 C-1704-1100-16-0-1704026-02 C-1704-1100-16-0-1704027-02 C-1704-1100-16-0-1704029-02 C-1704-1100-16-0-1704033-02 C-1704-1100-16-0-1704028-02 C-1704-1100-16-0-1704031-02 C-1704-1100-17-0-1704034-02 C-1704-1100-17-0-1704029-02 C-1704-1100-17-0-1704033-02 C-1704-1100-17-0-1704030-02 C-1704-1100-17-0-1704035-02	\$67.841.337 (Sumatoria de los rubros)	Litigar Punto Com SAS N Contrato de prestación de servicios No. 1037-2019	Pagos mensuales	Se presentaron dificultades en la radicación de la cuenta de cobro de los meses septiembre a diciembre de 2019.	En verificación realizada por la CGR en el sistema de cuentas por pagar - PAABS no se evidenció que se hayan radicado las cuentas. El incumplimiento del contratista de las obligaciones contractuales, no es causal para constituir la reserva presupuestal, por cuanto no corresponde a una fuerza mayor o caso fortuito, sino como se indica es un incumplimiento en materia contractual.
C-1704-1100-16-0-1704030-02	\$7.958.333	Contrato de prestación de servicios No. 693-2019	Pagos mensuales	El desempeño profesional por parte de la abogada en relación con el objeto contractual para el cual se contrató fue deficiente e incompleto; conllevó a que el supervisor generará correcciones e indicaciones adicionales y se solicitará la apertura del proceso de incumplimiento contractual.	En verificación realizada por la CGR en PAABS se evidencia que el valor de la reserva corresponde a tres pagos pendientes del contrato, porque fueron devueltas las cuentas para subsanar. El incumplimiento del contratista de las obligaciones contractuales, no es causal para constituir la reserva presupuestal, por cuanto no corresponde a una fuerza mayor o caso fortuito, sino como se indica es un incumplimiento en materia contractual.
C-1704-1100-9-0-1704015-02	\$4.120.000	Contrato de prestación de servicios No. 688-2019	Pagos mensuales	Teniendo en cuenta que el contratista tenía pendiente por ejecutar actividades propias del contrato y por esta razón no cuenta con	En verificación realizada por la CGR en el sistema PAABS se evidencia que no fue radicado el informe.

RUBRO PRESUPUESTAL	CUANTIA DE LA RESERVA PRESUPUESTAL (\$)	CONTRATO / CONTRATISTA / TERCERO	CONCEPTO	JUSTIFICACION PRESENTADA POR LA ENTIDAD PARA LA CONSTITUCION DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES – FORMATO GEFIN-S-10	OBSERVACIÓN CGR
				paz y salvo de la entidad.	El incumplimiento del contratista de las obligaciones contractuales, no es causal para constituir la reserva presupuestal, por cuanto no corresponde a una fuerza mayor o caso fortuito, sino como se indica es un incumplimiento en materia contractual.
C-1704-1100-10-0-1704019-02	\$16.550.040	Contratos de prestación de servicios No. 661-2019	Pagos mensuales	Teniendo en cuenta que el contratista tenía pendiente por ejecutar actividades propias del contrato y por esta razón no cuenta con paz y salvo de la entidad.	En verificación realizada por la CGR en el sistema PAABS se evidencia que no fue radicado el informe. El incumplimiento del contratista de las obligaciones contractuales, no es causal para constituir la reserva presupuestal, por cuanto no corresponde a una fuerza mayor o caso fortuito, sino como se indica es un incumplimiento en materia contractual.
C-1704-1100-10-0-1704019-02	\$11.033.360	Contratos de prestación de servicios No. 632-2019	Pagos mensuales	Teniendo en cuenta que el contratista tenía pendiente por ejecutar actividades propias del contrato y por esta razón no cuenta con paz y salvo de la entidad.	En verificación realizada por la CGR en el sistema PAABS se evidencia que no fue radicado el informe. El incumplimiento del contratista de las obligaciones contractuales, no es causal para constituir la reserva presupuestal, por cuanto no corresponde a una fuerza mayor o caso fortuito, sino como se indica es un incumplimiento en materia contractual.
C-1704-1100-10-0-1704019-02	\$5.333.333	Contrato de prestación de servicios No. 160 de 2019	Pagos mensuales	El contratista realizó actividades en el periodo correspondiente, pero no presentó el recibo a satisfacción del supervisor, este a través de distintos medios invitó al contratista a presentar el informe: el contratista prescindió de las instrucciones transmitidas.	En verificación en el sistema PAABS se evidenció que a finales de diciembre se radicó la cuenta del pago 8 de un total de 10; es decir, se presentó informe únicamente hasta el mes de octubre; por lo tanto, la reserva corresponde a los 3 últimos pagos que se encontrarían pendientes. El incumplimiento del contratista de las obligaciones contractuales, no es causal para constituir la reserva presupuestal, por cuanto no

RUBRO PRESUPUESTAL	CUANTIA DE LA RESERVA PRESUPUESTAL (\$)	CONTRATO / CONTRATISTA / TERCERO	CONCEPTO	JUSTIFICACION PRESENTADA POR LA ENTIDAD PARA LA CONSTITUCION DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES – FORMATO GEFIN-S-10	OBSERVACIÓN CGR
					corresponde a una fuerza mayor o caso fortuito, sino como se indica es un incumplimiento en materia contractual.
C-1704-1100-16-0-1704028-02 C-1704-1100-16-0-1704031-02 C-1704-1100-16-0-1704027-02 C-1704-1100-16-0-1704026-02 C-1704-1100-17-0-1704034-02	\$28.000.000 (Sumatoria de los rubros)	Contrato de prestación de servicios No. 515 de 2019	Pagos mensuales	A partir del 22 de abril de 2019 la contratista presenta la terminación anticipada del contrato. Con radicado ANT No 20196200375202	Se evidenció que solo el 28 de octubre la supervisora del contrato de ANT requiere al contratista el cumplimiento de las obligaciones contractuales mediante email, es decir, seis meses después de la solicitud de terminación anticipada del contrato. El incumplimiento del contratista de las obligaciones contractuales y el incumplimiento de funciones por parte de la supervisora, no es causal para constituir la reserva presupuestal, por cuanto no corresponde a una fuerza mayor o caso fortuito, sino como se indica es un incumplimiento en materia contractual y de supervisión
C-1704-1100-16-0-1704026-02 C-1704-1100-16-0-1704027-02 C-1704-1100-16-0-1704029-02 C-1704-1100-16-0-1704033-02 C-1704-1100-16-0-1704028-02 C-1704-1100-16-0-1704031-02 C-1704-1100-16-0-1704032-02 C-1704-1100-17-0-1704035-02 C-1704-1100-17-0-1704029-02 C-1704-1100-17-0-1704034-02 C-1704-1100-17-0-1704033-02	\$2.610.000 (Sumatoria de los rubros)	Contrato de prestación de servicios No. 020 de 2019	Pagos mensuales	El contratista presentó a tiempo la cuenta de cobro, sin embargo, el supervisor devolvió para realizar ajustes, cerraron los aplicativos y no alcanzó a realizar el trámite correspondiente.	Al verificar el sistema PAABS, se evidencia que el 4 de diciembre de 2019 el contratista radica la cuenta No. 8 de un total de 10. Es decir, radica las cuentas fuera de tiempo y la ANT, no se manifestó al respecto del incumplimiento de la cláusula de pago mensual. La reserva se constituye por el valor de los 3 pagos mensuales. El incumplimiento del contratista de las obligaciones contractuales, no es causal para constituir la reserva presupuestal, por cuanto no corresponde a una fuerza mayor o caso fortuito, sino como se indica es un incumplimiento en materia contractual.
C-1704-1100-9-0-1704015-02	\$3.861.676	Contrato de prestación de servicios No. 74-2019	Pagos mensuales	La cuenta fue aprobada por el supervisor, posteriormente se devuelve y se le solicita al contratista acercarse	En verificación realizada en el sistema PAABS no figura el radicado del informe y tampoco el de la cuenta.

RUBRO PRESUPUESTAL	CUANTIA DE LA RESERVA PRESUPUESTAL (\$)	CONTRATO / CONTRATISTA / TERCERO	CONCEPTO	JUSTIFICACION PRESENTADA POR LA ENTIDAD PARA LA CONSTITUCION DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES – FORMATO GEFIN-S-10	OBSERVACIÓN CGR
				a modificarla, ya que en el acta de terminación anticipada figura un valor diferente	El incumplimiento del contratista de las obligaciones contractuales, no es causal para constituir la reserva presupuestal, por cuanto no corresponde a una fuerza mayor o caso fortuito, sino como se indica es un incumplimiento en materia contractual.
C-1704-1100-10-0-1704003-02	\$2.312.594	Contrato prestación de servicios profesionales No. 170 de 2019	Pagos mensuales	No se cuenta con los soportes suficientes para la radicación de la última cuenta.	En verificación realizada se evidenció que el contrato finalizó el 30 de septiembre de 2019, y sólo hasta el 20 de diciembre, se realiza el requerimiento por parte del supervisor. El incumplimiento del contratista de las obligaciones contractuales y el incumplimiento de funciones por parte del supervisor, no es causal para constituir la reserva presupuestal, por cuanto no corresponde a una fuerza mayor o caso fortuito, sino como se indica es un incumplimiento en materia contractual y de supervisión.
C-1704-1100-16-0-1704030-02 C-1704-1100-16-0-1704027-02 C-1704-1100-16-0-1704026-02 C-1704-1100-16-0-1704029-02 C-1704-1100-16-0-1704032-02 C-1704-1100-16-0-1704028-02 C-1704-1100-16-0-1704031-02 C-1704-1100-16-0-1704033-02 C-1704-1100-17-0-1704035-02 C-1704-1100-17-0-1704033-02 C-1704-1100-17-0-1704034-02 C-1704-1100-17-0-1704030-02 C-1704-1100-17-0-1704029-02	\$1.066.666 (Sumatoria de los rubros)	Contrato de Prestación de Servicios 1059 de 2019	Pagos mensuales	Que el 20 de diciembre de 2019 se radica la cuenta de cobro y el supervisor no alcanzó a dar el visto bueno al informe.	En verificación realizada, no se evidenció en el sistema PAABS que se haya radicado el informe de actividades, ni los parafiscales. El incumplimiento del contratista de las obligaciones contractuales y el incumplimiento de funciones por parte del supervisor, no es causal para constituir la reserva presupuestal, por cuanto no corresponde a una fuerza mayor o caso fortuito, sino como se indica es un incumplimiento en materia contractual y de supervisión.

Fuente: Equipo Auditor con base en documento suministrados por la ANT

Todo lo anterior, denota inoportunidad, incumplimiento de las funciones y falta de gestión de los supervisores, de los contratistas y la administración. Lo que ocasiona

sobrestimación de las reservas en los rubros presupuestales detallados en la tabla, por valor de \$589.853.467.

Así mismo, las partidas correspondientes de las reservas presupuestales identificadas, no se refrendan por cuanto incumplen los requisitos para su constitución.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Respuesta de la entidad:

La ANT argumenta en su respuesta que dieron cumplimiento a la normatividad presupuestal contemplada en el artículo 89 del Decreto 111 de 1996, y a las responsabilidades a cargo de los supervisores de los contratos. Además, que constituyen el reconocimiento y provisión para compromisos que se contrajeron legalmente durante la vigencia fiscal, en atención a la Circular de Cierre No. 032 de 2019 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

También señala en la respuesta, que la Agencia cuenta con la aplicación KLIC que presta el servicio de registrar las actividades mensuales realizadas por los contratistas de prestación de servicios y la aprobación o devolución por parte del supervisor, como requisito previo al registro en el sistema PAABS, que es donde se crea la obligación.

Por lo anteriormente citado, existieron motivos suficientes para que los supervisores realizaran la devolución de los informes solicitando ajustes, correcciones o ampliación de la información contenida en los mismos, por lo que estos trámites se extendieron hasta la siguiente vigencia (2020), razón por la cual procedieron a solicitar las respectivas reservas presupuestales.

Análisis de la respuesta:

En primera instancia, destaca la CGR que durante el proceso auditor no se informó de la existencia del aplicativo KLIC, y en la respuesta, tampoco se allega evidencia que desvirtúe los casos señalados en el hallazgo.

En la justificación para la constitución de las reservas presupuestales que se cuestionan por la CGR, se indica que los contratistas no han presentado los informes de cumplimiento del objeto contractual y de las obligaciones, y en otros casos se refleja que solo para el cierre de la vigencia es que los supervisores requieren a los contratistas, presentando en el mejor de los casos algunos informes que debieron presentarse con periodicidad mensual, y quedando otros sin presentar, situación que desvirtúa el argumento de los soportes en el KLIC.

Valga señalar que además de los soportes de constitución del rezago presupuestal, también se revisaron expedientes contractuales donde se validó que no se contaba con los informes de los contratistas.

Las situaciones argumentadas por la entidad para constituir las reservas presupuestales no corresponden a situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, sino a situaciones por parte de los contratistas que no se advierten oportunamente, en algunos casos, por parte de los supervisores y en otros casos, aunque se advirtieron, se toma la decisión errada de solicitar la constitución de la reserva presupuestal, lo que incluso genera dudas sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Como ha sido manifestado reiteradamente por la jurisprudencia, las reservas presupuestales deben constituirse de manera excepcional, es decir, de forma esporádica y encontrarse debidamente justificadas por situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, de lo contrario se incurre en la vulneración al principio de anualidad.

Por lo tanto, únicamente en situaciones atípicas y ajenas a la voluntad, que impidan la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente pactadas dentro de la vigencia, podrán constituirse las reservas presupuestales, de tal forma que no se utilicen para resolver deficiencias generadas por fallas en la planeación contractual o por incumplimiento de las obligaciones por parte del contratista.

Comúnmente se llama caso fortuito a lo que acontece inesperadamente, o sea a lo “imprevisible”, y la fuerza mayor alude a lo irresistible, es decir lo “inevitable”. Un caso fortuito, existe cuando el suceso que impide el cumplimiento de la obligación, no era previsible ejecutado con una diligencia normal, pero, de haberse podido evitar, se habría evitado; y la fuerza mayor o causa mayor, es un hecho que no se puede evitar y tampoco se puede prever.

Como se observa en los casos cuestionados por la CGR, son hechos que son propios de la naturaleza del contrato, como es la presentación de los informes mensuales para evidenciar la ejecución de actividades y por ende el cumplimiento del objeto contractual, por cuanto, en ningún caso la omisión del contratista o del tercero, es causal para constituir una reserva presupuestal.

En conclusión, se evidenció que las reservas descritas en el hallazgo, se constituyeron sin corresponder a causales de fuerza mayor o caso fortuito, incumpliendo los requisitos establecidos por la normatividad vigente, por lo que se establece el hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No. 10 – Constitución de reservas presupuestales 2019 Compra de predio (administrativo)

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

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

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

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

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

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

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

La Dirección de Acceso a Tierras DAT de la ANT, adquirió el predio rural Bellavista por \$313.096.509, ubicado en el Municipio de El Tambo – Cauca, identificado con folio de Matricula Inmobiliaria No. 120-20586, escritura Pública del 12 de agosto de 2019, de la notaría segunda del círculo de Popayán, y registró en instrumentos públicos documentos en los que figura la Agencia Nacional de Tierras como titular del predio en mención, y existe acta de recibo y entrega material del bien firmada por el propietario y la ANT, con fecha de ingreso al Fondo Nacional Agrario el 3 de diciembre de 2019.

No obstante, la ANT, aunque contaba con la totalidad de los soportes y fueron recibidos en forma oportuna, tomó la decisión de constituir la partida como reserva presupuestal y no como cuenta por pagar, bajo la justificación que el propietario del inmueble falleció en noviembre de 2019.

Además, se observa en los documentos que la venta fue perfeccionada por el propietario (q.e.p.d.), y la entrega material del predio a la ANT fue realizada por los hijos del fallecido, por lo cual, no corresponde al ente público limitar la entrega de los recursos que podrán ser objeto del respectivo proceso de sucesión.

Lo anterior por decisión inadecuada de la administración de la entidad; lo que conllevó a que se constituyera la reserva presupuestal, sin hacer uso de los medios de depósito existentes.

Respuesta de la entidad:

La entidad señaló en su respuesta, las situaciones que habían sido descritas durante el proceso auditor, respecto a que por el fallecimiento del beneficiario, se procedería al pago hasta que se adelante la sucesión, y que gestionará a través de la Oficina Jurídica el inicio del proceso judicial pertinente, de conformidad con lo estipulado en el Código Civil Título XIV, Capítulo VII, en concordancia con lo regulado por el Código General del Proceso, en su Título I, Capítulo II, artículo 381, las cuales son disposiciones que hacen referencia al “PAGO POR CONSIGNACIÓN”, y que sea un Juez de la República quien determine, a qué persona se debe realizar el pago.

Análisis de la respuesta:

Es oportuno que se documente esa situación, se identifique como riesgo que puede afectar otros procesos de adquisición de predios, con el propósito de que la vía que se adopte, garantice que se supere la situación en la presente vigencia, y se establezcan las posibilidades más eficientes que garanticen que el pago se verifique de forma oportuna y eficaz.

Por lo anterior, se mantiene el hallazgo como administrativo.

Hallazgo No. 11 - Principio de especialización presupuestal (administrativo con presunto alcance disciplinario 3)

Constitución Política de Colombia de 1991

“Artículo 339. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la

parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.”

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

“Artículo 8º. El Plan Operativo Anual de Inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas.

Este plan guardará concordancia con el Plan Nacional de Inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto inversión para discusión en las comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes (Ley 38/89 artículo 5o. Ley 179/94, artículo 2o.)”

“Artículo 18. Especialización. Las operaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (Ley 38/89, artículo 14, Ley 179/94, artículo 55, inciso 3o.)”

“El objetivo fundamental del principio de especialización es asegurar la congruencia entre la naturaleza del gasto y el destino u objeto al cual se dirige, es decir, que haya concordancia entre el gasto y su finalidad. Esto permite que los gobiernos ejerzan un control eficaz de los gastos ejecutados en un determinado período, toda vez que las autorizaciones del gasto deben otorgarse en las entidades que, por las características mismas de sus funciones, sean las indicadas para aprovechar estos recursos. Las apropiaciones, por su parte, deben ser igualmente claras y precisas para que así se pueda verificar el fin para el cual se autoriza dicho gasto².”

Lo anterior en concordancia con lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C-652 DE 2015:

“5.10. En razón a su vinculación directa con el principio de legalidad, conviene mencionar, entre los principios que gobiernan el proceso presupuestal, los de unidad presupuestal, universalidad y especialización. (...) El tercero, el de

²<https://sites.google.com/site/presupuestoygerenciapublica/principios-presupuestales/principio-de-la-especializacion>

especialización³, por su parte, le prohíbe al Gobierno, y a los demás ordenadores del gasto, “utilizar partidas del gasto aprobadas por el Congreso para una finalidad diferente a aquélla para la cual ésta fue apropiada”⁴, lo cual significa que la partida aprobada por la ley para un gasto, no puede invertirse en un propósito distinto a aquél que fue determinado directamente por el legislador (C.P. art. 345).”

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

Artículo 41. “Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.”

Corte Constitucional Sentencia No. C-541/95. Gasto Público Social-Definición

“Definido el gasto público social, según lo ordena la Constitución, como aquel destinado a solucionar necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, etc., es apenas lógico que las partidas correspondientes figuren en los capítulos respectivos. No hay que olvidar que según el artículo 16 de la ley 179, “El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión. (...) De otra parte, como se ha dicho, el anexo explicativo de las partidas destinadas al gasto público social, hace parte de la ley de presupuesto. En consecuencia, no es aceptable la afirmación de los demandantes en el sentido de que el Gobierno podría modificar tal anexo por medio de un decreto. Se repite: por ser parte de la ley, sólo es posible su modificación por medio de otra ley.”

Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano. Módulo 4. Anexo I. Clasificación y definición del presupuesto de ingresos y gastos de la Nación

“2.1. Gastos de funcionamiento. Son aquellos que tienen por objeto atender las necesidades de los órganos para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución y la ley.”

³ El principio de especialización se encuentra contenido en el artículo 345 de la Carta Política y desarrollado en el artículo 18 del Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual establece que “las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.

⁴ Sentencia C-201 de 1998.

“2.1.1. Gastos de personal. Corresponden a aquellos gastos que debe hacer el Estado como contraprestación de los servicios que recibe, bien sea por una relación laboral o a través de contratos, los cuales se definen como sigue:

2.1.1.1. Servicios personales asociados a la nómina. Comprende la remuneración por concepto de sueldos y demás factores salariales legalmente establecidos, de los servidores públicos vinculados a la planta de personal, ...”

“2.3. Gastos de inversión. Son aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que se materialicen en bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento, que se hayan destinado por lo común a extinguirse con su empleo. Así mismo, se incluyen como gastos de inversión aquellos gastos destinados a crear infraestructura social. La característica fundamental de éste debe ser que su asignación permita acrecentar la capacidad de producción y la productividad en el campo de la estructura física, económica y social.

(...)

Decreto 2844 de 2010: Artículo 5°. Proyectos de inversión pública. Los proyectos de inversión pública contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado.”

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Magistrado Ponente: Dr. Fernando E. Arboleda Ripoll., Aprobado acta No.143, Proceso No. 17135, Bogotá, D. C., catorce de noviembre de dos mil dos, desarrolla el peculado por aplicación oficial diferente:

“Podría pensarse, en razón al destino que los acusados le dieron a los quince millones de pesos (pago de salarios atrasados de personal de nómina y supernumerarios), que la conducta no es punible, porque de todas maneras el cambio de destinación se hizo dentro rubros previstos por la norma (de inversión social a salarios y prestaciones sociales de los servidores). Este punto fue ya absuelto por la Sala en decisión de 21 de marzo del presente año, en el sentido de que también en estos casos la conducta es típica, por atentar, de todas maneras, contra los rubros protegidos por la norma. Al respecto se dijo: “Quiere precisar la Sala en este punto que el delito de peculado por aplicación oficial diferente se comete así los traslados presupuestales no autorizados se hagan entre rubros correspondientes a salarios, prestaciones sociales o destinados a gastos de inversión social. Así por ejemplo, trasladar rubros de salarios de una dependencia de la entidad pública a otra sin la correspondiente intervención del órgano de representación popular, o una partida destinada a atender una cierta inversión social para ser utilizada en la atención de otra,

estructura el tipo de peculado aludido. Simplemente porque tales conductas del ejecutor del gasto, a pesar de mantener los recursos públicos dentro de los renglones presupuestales a que se refiere el artículo 399 del Código Penal, atenta de todas maneras contra la ejecución ordenada del presupuesto al transgredirse la decisión política contenida en él y resultar afectados los rubros relacionados con salarios o prestaciones sociales de los servidores, o con inversión social (Sentencia de Única Instancia. Rad. 14124. Magistrado Ponente Dr. Mejía Escobar), pues ese sentido de la ejecución presupuestaria corresponde a la jerarquía que la satisfacción de necesidades ha de observar en cualquier política asistencial de claro acento social.”

Ley 1940 de 2018 “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019”

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

“Artículo 23. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.”

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

“Artículo 34, sobre los deberes de todo servidor público:

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

Revisados los proyectos de inversión de la ANT, se identificó que, con cargo a ellos, se ejecutan recursos para funcionamiento, de conformidad con el siguiente detalle:

Tabla No. 6
Relación del gasto de funcionamiento pagado con recursos de inversión

Rubro	Denominación	Valor pagado a Planta Temporal vigencia 2019
C-1704-1100-10-0-1704002-01	GASTOS DE PERSONAL - DOCUMENTOS DE LINEAMIENTOS TÉCNICOS - DOTACIÓN DE TIERRAS PARA GARANTIZAR LOS MECANISMOS DE ACCESO A SUJETOS DE REFORMA AGRARIA A NIVEL NACIONAL	\$1.188.370.772,00
C-1704-1100-10-0-1704007-01	GASTOS DE PERSONAL - SERVICIO DE ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS - DOTACIÓN DE TIERRAS PARA GARANTIZAR LOS MECANISMOS DE ACCESO A SUJETOS DE REFORMA AGRARIA A NIVEL NACIONAL	\$1.396.528.723,00
C-1704-1100-10-0-1704008-01	GASTOS DE PERSONAL - SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS DE LA NACIÓN - DOTACIÓN DE TIERRAS PARA GARANTIZAR LOS MECANISMOS DE ACCESO A SUJETOS DE REFORMA AGRARIA A NIVEL NACIONAL	\$2.023.589.738,00
C-1704-1100-10-0-1704009-01	GASTOS DE PERSONAL - SERVICIO DE APOYO FINANCIERO PARA LA ADQUISICIÓN DE TIERRAS - DOTACIÓN DE TIERRAS PARA GARANTIZAR LOS MECANISMOS DE ACCESO A SUJETOS DE REFORMA AGRARIA A NIVEL NACIONAL	\$1.362.088.545,00
C-1704-1100-10-0-1704012-01	GASTOS DE PERSONAL - SERVICIO DE ENTREGA DE TIERRAS - DOTACIÓN DE TIERRAS PARA GARANTIZAR LOS MECANISMOS DE ACCESO A SUJETOS DE REFORMA AGRARIA A NIVEL NACIONAL	\$1.196.938.730,00
C-1704-1100-10-0-1704020-01	GASTOS DE PERSONAL - SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN SOBRE LIMITACIONES A LA PROPIEDAD - DOTACIÓN DE TIERRAS PARA GARANTIZAR LOS MECANISMOS DE ACCESO A SUJETOS DE REFORMA AGRARIA A NIVEL NACIONAL	\$2.119.971.949,00
C-1704-1100-11-0-1704002-01	GASTOS DE PERSONAL - DOCUMENTOS DE LINEAMIENTOS TÉCNICOS - ELABORACIÓN DE PLANES DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL A NIVEL NACIONAL	\$1.627.780.076,00
C-1704-1100-16-0-1704026-01	GASTOS DE PERSONAL - SERVICIO DE CONSTITUCIÓN DE RESGUARDOS - IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE LEGALIZACIÓN DE TIERRAS Y FOMENTO AL DESARROLLO RURAL PARA COMUNIDADES INDÍGENAS A NIVEL NACIONAL	\$522.002.870,00
C-1704-1100-17-0-1704034-01	GASTOS DE PERSONAL - SERVICIO DE TITULACIÓN COLECTIVA A COMUNIDADES NEGRAS - IMPLEMENTACIÓN PROGRAMA DE LEGALIZACIÓN DE TIERRAS Y FOMENTO AL DESARROLLO RURAL PARA COMUNIDADES NEGRAS A NIVEL NACIONAL	\$248.142.365,00
C-1704-1100-8-0-1704014-01	GASTOS DE PERSONAL - SERVICIO DE APOYO FINANCIERO PARA LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA RURAL - ASISTENCIA TÉCNICA Y JURÍDICA PARA LA FORMALIZACIÓN DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD PRIVADA RURAL A NIVEL NACIONAL	\$1.272.155.019,00
C-1704-1100-9-0-1704015-01	GASTOS DE PERSONAL - SERVICIO DE ASISTENCIA JURÍDICA Y TÉCNICA PARA ADELANTAR LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES AGRARIOS - ASISTENCIA JURÍDICA Y TÉCNICA PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD A NIVEL NACIONAL	\$496.336.893,00
	TOTALES	\$13.453.905.680,00

Fuente: Realizado por equipo auditor de Información proveniente de la ANT vigencia 2019

Durante la vigencia 2019, la Agencia Nacional de Tierras, como ejecución presupuestal de la Planta Temporal pagó \$13.453.905.680, para compromisos de nómina, cesantías, liquidaciones, pagos de seguridad social y demás prestaciones sociales asociadas a la planta temporal de la ANT.

Dichos recursos, fueron pagados con presupuesto de los proyectos, destinados a la Inversión Social, dirigidos a la atención de la población campesina y grupos étnicos.

Lo anterior, es generado por la inobservancia del principio de especialidad presupuestal y de los objetivos propios del proyecto por parte de la administración de la ANT como de los funcionarios del Departamento Nacional de Planeación que los indujeron a error.

Lo que ocasiona una disminución en los recursos disponibles para atender los fines de la inversión nacional.

En conclusión, se cambia la destinación de un gasto público social que va destinado al fortalecimiento de la gestión del sector agropecuario, al ordenamiento social y uso productivo del territorio rural, para el pago de personal.

Situación que conlleva a una incorrección material y significativa por subestimación de los rubros del gasto de inversión, ante la destinación de recursos para cubrir gastos de funcionamiento, en cuantía de \$13.453.905.680

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario y penal.

Respuesta de la entidad:

La Agencia Nacional de Tierras presenta los siguientes argumentos:

1. Los proyectos de inversión ejecutados por la Agencia, son previamente inscritos, registrados y viabilizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como cabeza de sector, y posteriormente por el Departamento Nacional de Planeación, como máxima autoridad en materia de recursos de inversión. Para realizar la viabilización de los proyectos y la consecuente asignación de recursos, el DNP realiza una evaluación rigurosa de carácter técnico, revisando entre otros aspectos, los gastos contemplados en la cadena de valor del proyecto, de manera que cada actividad esté alineada a los productos y estos a su vez a los objetivos que pretenden materializar la inversión como gasto público social.

No obstante, es necesario precisar que ese gasto público social requiere para su materialización, la ejecución de gastos de adquisición de bienes y servicios (que de acuerdo con el catálogo presupuestal adoptado por el DNP y el MHCP, incluye contratar personal, bajo diferentes modalidades, tales como los contratos de prestación de servicios, las plantas de personal, los convenios, entre otros), entre los cuales resulta apenas necesario la mano de obra de

personal profesional y técnico que contribuye a la generación de los productos aprobados en la cadena de valor del proyecto.

En consecuencia, dentro de cada proyecto de inversión se había viabilizado previamente de manera técnica por el DNP, dicho gasto como necesario para materializar los objetivos de dichos proyectos.

2. No se ha inobservado el principio de especialidad presupuestal, pues, los recursos (los que financian los cargos de la planta temporal) estuvieron considerados desde el principio del ejercicio de programación presupuestal, esto es, desde que se inscribieron los proyectos de inversión con sus correspondientes cadenas de valor y gastos elegibles, como proyectos en el POAI, hasta su posterior viabilización e inclusión en el anteproyecto y el proyecto de presupuesto, que finalmente el Congreso de la República aprobó para ejecutar en la vigencia 2019.

En ningún momento se cambia la destinación del gasto público social, sino que, al contrario, se ejecuta en el propósito avalado técnicamente por el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y posteriormente ordenado por el Legislativo en la Ley de presupuesto y su decreto de liquidación.

3. Los cargos de la planta temporal fueron creados y prorrogados mediante Decreto Presidencial, sobre la base de estudios técnicos avalados por el MADR, el DAFP, el DNP y el MHCP, que consideraron claramente la creación de cargos de planta de carácter temporal financiados con recursos de inversión.
4. Para la ejecución de los recursos en la vigencia 2019 de la planta temporal en la Agencia Nacional de Tierras, el Departamento Nacional de Planeación DNP, mediante oficio número No. 20184340730951 del 18 de diciembre de 2018, emitió concepto favorable para la prórroga de la planta temporal de la Agencia Nacional de Tierras - ANT, en el marco de los proyectos de Dotación de tierras para garantizar los mecanismos de acceso a sujetos de reforma agraria a nivel nacional (BPIN 2017011000062); Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional (BPIN 2018011000219); Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades negras a nivel nacional (BPIN 2018011000226); Asistencia técnica y jurídica para la formalización de la pequeña propiedad privada rural a nivel nacional (BPIN 2017011000084); Asistencia jurídica y técnica para la regularización de la propiedad a nivel nacional (BPIN 2017011000085) y Elaboración de planes de ordenamiento social de la propiedad rural a nivel nacional (BPIN 2017011000072).

Por lo tanto, la Agencia realizó los trámites ante las entidades correspondientes y se obtuvo de cada una de ellas la viabilidad y la autorización respectiva, para disponer de un recurso humano necesario que permita dar cumplimiento a las funciones que por Ley le han sido asignadas y del cual se concluyó que su ejecución se haría a través de los proyectos de Inversión.

Adicional a las gestiones ya comentadas en este documento, la ANT mediante Oficio No. 20181010411841 del 31 de mayo de 2018 reiterado en oficio No. 20181010751561 del 4 de septiembre del mismo año, solicitó al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, recursos suficientes para la ejecución de los proyectos de inversión y gastos de funcionamiento de la Agencia para el año 2019, dentro de los cuales en el concepto de Gastos de Personal las necesidades ascendían a la suma de \$116.971 millones y su apropiación al final de dicha vigencia de \$15.446 millones, que equivale sólo al 13% de lo requerido.

Análisis de la respuesta:

De la respuesta de la entidad, se analiza que la Agencia Nacional de Tierras confunde el porcentaje establecido para cada proyecto de inversión para la contratación de los profesionales que contribuirán al logro de éstos, con el pago de gastos de funcionamiento por concepto de nómina y gastos asociados al personal por los funcionarios vinculados en la planta temporal.

Es preciso señalar que las dos condiciones son diferentes, por cuanto la planta temporal obedece a cargos que no han sido provistos y la fuerza laboral desempeña sus labores de forma global en la entidad; mientras que el personal que se contrata con cargo a los proyectos de inversión, su labor debe estar focalizada a la necesidad definida en éste.

Es preciso señalar que el trámite del presupuesto en Minhacienda y en el Congreso de la República, se efectúa sobre los rubros de gastos de inversión y gastos de funcionamiento, por lo que no es abrogable la confusión a estas entidades; sin embargo, acorde con el oficio entregado con la respuesta en el cual el Departamento Nacional de Planeación les induce a error, se establece la presunta responsabilidad dentro de lo observado por la CGR, por cuanto este organismo no tiene competencia para modificar el destino de los rubros aprobados en la Ley Orgánica del Presupuesto.

La situación errada, se genera igualmente por no haberse realizado en forma continua los trámites para la provisión definitiva de los cargos de la planta de personal, por cuanto los trámites han sido insuficientes y no se ha adelantado el

llamamiento al concurso de méritos, situación que además de subsanar la disponibilidad de los profesionales requeridos por la entidad, permitiría el cumplimiento del principio constitucional y como tal una norma jurídica superior de aplicación inmediata, considerado así, por la Corte Constitucional en Sentencia C-618/15.

Ahora bien, teniendo en cuenta las respuestas de la entidad en particular lo relacionado con el trámite ante el DNP, se levanta la incidencia penal y se mantiene la disciplinaria para que se indaga sobre el proceder de las diferentes entidades en el trámite y aplicación de los recursos de inversión según lo documentado en el presente hallazgo.

Hallazgo No. 12 – Publicación en SECOP Acuerdo de Financiación 943 de 2019 entre ANT y PNUD (administrativo con presunto alcance disciplinario 4)

Constitución Política de Colombia de 1991. Título VII de la rama ejecutiva. Capítulo 5. de la función administrativa - artículo 209.

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

Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

“Artículo 3. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. (...) 8. En virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal.”

Ley 1150 de 2007 “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.”

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

Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento. (...) Parágrafo 2. Las entidades estatales tendrán la obligación de reportar la información a los organismos de control y al Secop relativa a la ejecución de los contratos a los que se refiere el presente artículo.”

Corte Constitucional, con respecto a la Publicidad de los Contratos Estatales en Sentencia C-711/12 sostiene que “es una garantía constitucional para la consolidación de la democracia, el fortalecimiento de la seguridad jurídica, y el respeto de los derechos fundamentales de los asociados, que se constituye en uno de los pilares del ejercicio de la función pública y del afianzamiento del Estado Social de Derecho (C.P. Art. 209).

Dicho principio, permite exteriorizar la voluntad de las autoridades en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, y además brinda la oportunidad a los ciudadanos de conocer tales decisiones, los derechos que les asisten, y las obligaciones y cargas que les imponen las diferentes ramas del poder público.”

Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente (Incluye las actualizaciones del 16 de abril de 2019)

“1. Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP El Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP es el medio de información oficial de toda la contratación realizada con dineros públicos. El SECOP es el punto único de ingreso de información para las entidades que contratan con cargo a recursos públicos, los entes de control y la ciudadanía en general.

1.1 Quiénes deben publicar su actividad contractual en SECOP. Deben publicar su actividad contractual en SECOP: (...) 5. Las Entidades Estatales que celebren contratos o convenios de los que trata el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, sin importar el régimen jurídico aplicable, deben reportar la información al SECOP.”

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

“Artículo 23. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.”

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

“Artículo 34, sobre los deberes de todo servidor público:

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

La Agencia Nacional de Tierras suscribió el 28 de junio de 2019 el Acuerdo de Financiación - Convenio de Cooperación Internacional No. 943 con el PNUD, proceso contractual que no fue publicado en el SECOP, tal como lo ordena la normatividad precedente.

Lo anterior, originado en la inobservancia de la Agencia Nacional de Tierras, con respecto a sus obligaciones en la publicidad de la documentación contractual, que vulnera el derecho de los ciudadanos a conocer las actuaciones de la administración pública y la imposibilidad de verificar la ejecución de los recursos.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Respuesta de la entidad:

La ANT argumenta que el convenio de cooperación internacional 943 de 2019, se suscribió conforme a lo descrito en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, por lo cual, presuntamente deben acogerse a los reglamentos de los cooperantes.

Señala que la Agencia, ha realizado el reporte de información en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes - SIRECI, de la Contraloría General de la República.

Análisis de la respuesta:

El Parágrafo 2 del artículo 20 de la Ley 1150, es claro en señalar, que la entidad estatal tiene la obligación de reportar en SECOP la información relativa a la ejecución de los contratos de cooperación.

Aunque no es limitante para la publicación el aporte realizado por el cooperante, se precisa que en este y en otros convenios, los aportes de la entidad pública con recursos del Presupuesto General de la Nación, supera el 50% tanto en la suscripción inicial como con las adiciones posteriores, por lo cual, la argumentación expuesta por la Agencia no desvirtúa el hallazgo.

Por otra parte, ante lo informado por la ANT que rindió la información en el SIRECI, es preciso indicar que en el SECOP no solo se incorpora un registro, sino los documentos correspondientes, lo cual, no se reporta a la CGR, y en segundo lugar la garantía del principio de publicidad se predica no solo del control de organismos como la Contraloría, sino para el control que realizan las veedurías y los ciudadanos en general.

Por todo lo anterior, ante la vulneración del principio de publicidad, se ratifica como hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No. 13 - Justificación contratación Acuerdo de Financiación 943 de 2019 entre ANT y PNUD (administrativo)

Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Tercera - Subsección A.-Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera - Bogotá D.C., nueve (9) de marzo de dos mil dieciséis (2016) - Radicación número: 11001-03-26-000-2009-00009-00(36312). Actor: Sociedad Colombiana de Arquitectos - Demandado: Nación – Ministerio del Interior y de Justicia y otros - Referencia: Acción de nulidad

“Sobre el tema, esta Sección ha considerado que la planeación es un principio de la actividad contractual exigible a las entidades públicas contratantes:

“La jurisprudencia de la Sala ha sostenido repetidamente, y así lo reitera ahora [22], que en materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (ii) las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja;”

Sentencia Consejo de Estado 36312 de 2016 Principio de Planeación.

“La planeación es uno de los principios básicos de la administración, desempeña un papel de suma importancia en la actividad contractual, pues se trata de una técnica

de la administración encaminada a lograr el uso eficiente de los recursos y permite cumplir los fines del Estado de una manera oportuna y adecuada. Es por eso que las entidades públicas, antes de iniciar un proceso de selección o de celebrar un contrato estatal, tienen la obligación de elaborar estudios, diseños, proyectos y pliegos de condiciones. ... Se evitan así la improvisación en la gestión pública y los gastos excesivos y se garantiza que la administración actúe con objetivos claros, cuestiones que, a su vez, aseguran la prevalencia del interés general.”

“Sobre ese mismo principio ha considerado:

La planeación constituye una fase previa y preparatoria del contrato, que determina su legitimidad y oportunidad para la consecución de los fines del Estado y permite políticamente su incorporación al presupuesto por cuanto la racionalidad de los recursos públicos implica que todo proyecto que pretenda emprender la Administración Pública debe estar precedido de un conjunto de estudios dirigidos a establecer su viabilidad técnica y económica, así como el impacto social que ésta tenga en la satisfacción de las necesidades públicas.”

En la etapa de planeación de la suscripción de este Acuerdo, con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia Nacional de Tierras justifica esta contratación, bajo la premisa que será un Convenio de Cooperación Internacional; sin embargo, finalmente se firma como un Acuerdo de Financiación, relaciones jurídicas que son diferentes; por cuanto, en el Convenio de Cooperación Internacional, el cooperante realiza un aporte; a contrario sensu, el Acuerdo de Financiamiento, se suscribe con el fin de que la ANT financie un proyecto del PNUD en una cantidad determinada de recursos.

En resumen, aunque se desarrollan estudios previos determinando una modalidad contractual, al final se suscribe en condiciones diferentes, en cuanto a la relación, las obligaciones y el manejo de los recursos.

Lo anterior, debido a la decisión de cambiar la modalidad de contratación, lo que hace evidente que la justificación de la necesidad a contratar no se ajusta a las funciones de la entidad; y trae como consecuencia, que la nación colombiana entregue recursos para financiar el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Hallazgo administrativo

Respuesta de la entidad:

La entidad presenta en su respuesta el contenido del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, destacando que los contratos o acuerdos celebrados con personas

extranjeras de derecho público, podrán someterse a las reglas de tales organismos, y que en tal sentido la norma los equipara al encontrarse contenido en el mismo parágrafo.

Agrega la ANT, que el objeto del convenio es *“Desarrollar con el acompañamiento del PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO- PNUD las acciones de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) dirigidas a la implementación de la estrategia de diálogo social, el análisis, la atención, la gestión y la prevención de la conflictividad social, rural, interétnica e intercultural, con un enfoque participativo e incluyente de las comunidades, fortaleciendo la convivencia y seguridad jurídica de los territorios”*, lo anterior, de conformidad con las funciones de la Agencia Nacional de Tierras y los proyectos de las partes.

Señala que, respecto a la ejecución de los recursos, el PNUD presentó una propuesta de contrapartida y ha entregado además de los informes financieros bimestrales de la ejecución de los aportes recibidos por parte de la ANT la justificación y soportabilidad del valor de la contrapartida certificada por la Representante Legal.

En este contexto, manifiesta que la tipología contractual reglada por el artículo 20 de la ley 1150 de 2007 es la aplicable al convenio 943 de 2019, el cual por aspectos formales exigidos por el cooperante internacional se tituló “Acuerdo de Financiación”, no obstante, desde la etapa de planeación la ANT desarrolló junto con PNUD, la estructuración y justificación del convenio, los lineamientos del proyecto, el plan operativo, el cronograma de actividades, la propuesta de contrapartida del PNUD, así mismo, en la ejecución se evidencia el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007.

Y expone que en virtud de principios como el debido proceso, lo dispuesto en la carta magna de Colombia en su artículo 228, referente a la primacía de lo sustancial sobre lo formal, y el principio de eficacia adoptado en el artículo tercero (3ro) de la ley 1437 de 2011 (CPACA), desarrollado jurisprudencialmente, se indica: *“En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa”*,

Análisis de la respuesta:

La CGR insiste en que es necesario tener los elementos que permitan identificar que se trata de un acuerdo de cooperación y no de un contrato o de una financiación de proyectos de terceros. En el caso expuesto en el presente hallazgo se requirió

de una explicación adicional, no contenida en la carpeta del convenio ni entregada en oportunidad al equipo auditor, para plantear la conexidad del objeto y obligaciones del convenio con las funciones misionales de la Agencia.

En cuanto a los aportes de cada entidad, la CGR hará seguimiento del plan de mejoramiento a efectos de que la Agencia tenga en oportunidad los elementos necesarios que le permitan hacer seguimiento al recurso público, habida cuenta que es un asunto reiterado en los informes de auditoría y que a la fecha de cierre del proceso auditor no se ha corregido. Se insiste en que no se puede anteponer al régimen legal Colombiano, el de los organismos de cooperación cuando éstos van a ejecutar recursos provenientes del Tesoro, lo que además no corresponde con el porcentaje de la contrapartida realizada por el PNUD. La agencia está renunciando con esas prácticas a una supervisión diligente y está limitando premeditadamente el desarrollo de las auditorias que adelanta la CGR.

Teniendo en cuenta, que se trata de una causa repetitiva, se planteará la posibilidad de adelantar un ejercicio de auditoria con objeto determinado para establecer el estado de cumplimiento, de ejecución, de eficiencia y eficacia de los recursos aportados en el marco de los convenios de cooperación, así como la oportunidad y resultados de los planes de mejoramiento que la Agencia debió plantear y desarrollar. Lo anterior teniendo en cuenta la incertidumbre que existe sobre el manejo de los recursos públicos, la legalidad de los acuerdos y el correcto cumplimiento de las funciones públicas.

Hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 14 - Publicación en SECOP Convenio de Asociación 1006 de 2019 (administrativo)

Decreto 1082 de 2015 “por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional”

“Subsección 3. Definiciones - Artículo 2.2.1.1.1.3.1. Definiciones. Los términos no definidos en el Título I de la Parte 2 del presente decreto y utilizados frecuentemente deben entenderse de acuerdo con su significado natural y obvio. Para la interpretación del presente Título I, las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que a continuación se indica. Los términos definidos son utilizados en singular y en plural de acuerdo como lo requiera el contexto en el cual son utilizados. (...)”

Documentos del Proceso son: (a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las Adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación. (...) Proceso

de Contratación: Conjunto de actos y actividades, y su secuencia, adelantadas por la Entidad Estatal desde la planeación hasta el vencimiento de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes o el vencimiento del plazo, lo que ocurra más tarde.”

Decreto 1081 de 2015 “por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.”

“Artículo 2.1.1.2.1.7. Publicación de la información contractual. De conformidad con el literal (c) del artículo 3° de la Ley 1150 de 2007, el sistema de información del Estado en el cual los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben cumplir la obligación de publicar la información de su gestión contractual es el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).

Los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben publicar la información de su gestión contractual en el plazo previsto en el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013, o el que lo modifique, sustituya o adicione.

Los sujetos obligados que contratan con recursos públicos y recursos privados, deben publicar la información de su gestión contractual con cargo a recursos públicos en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP). (Decreto 103 de 2015, artículo 7°)”

Decreto 1510 de 2013 “Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública”. Capítulo VII.-Publicidad. Artículo 19. Publicidad en el SECOP.

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

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

La Agencia Nacional de Tierras suscribió el Convenio de Asociación 1006 de 2019 con ACDI/VOCA el 15 de julio de 2019. En la cláusula sexta se estableció el plazo de ejecución del convenio hasta el 31 de diciembre de 2019.

La Contraloría evidenció en el SECOP que existe Otro Si No. 1 al Convenio de Asociación No. 1006 de 2019 con fecha de suscripción 27 de diciembre de 2019; sin embargo, el mencionado documento solo se ingresó al sistema hasta el 31 de marzo de 2020.

Lo anterior, se presenta por falta de oportunidad de la Agencia Nacional de Tierras en el cargue de los documentos al SECOP, lo que conlleva falta de oportunidad en la publicidad de la actividad contractual de la ANT, que impide que la ciudadanía pueda verificar y hacer seguimiento en tiempo real a las actividades de la administración.

Respuesta de la entidad:

La entidad argumenta que acorde con lo establecido en el artículo 2.1.1.2.1.7 del Decreto 1081 de 2015, se publica la información de la gestión contractual con cargo a los recursos públicos, por lo que publicó el Convenio de asociación dentro de los términos exigidos, y el Otrosí del convenio obedece a la prórroga en el plazo de ejecución, por lo tanto, no existieron erogaciones financieras con ocasión de éste.

Argumentan que no hubo vulneración al principio de publicidad y transparencia para los interesados, veedurías ciudadanas y Entes de control.

Análisis de la respuesta:

La CGR reitera que la normatividad sobre la publicación en SECOP señala en forma precisa que todas las actuaciones del expediente contractual deben publicarse para garantizar el derecho a los ciudadanos que deseen consultarlo; y en ningún momento el otrosí puede considerarse como exceptuado de la regulación, porque en el caso en cuestión, el acto administrativo no incorpora recursos adicionales, pero si está afectando la ejecución de los recursos públicos que se habían programado para ser ejecutado dentro de un plazo y posteriormente se extiende.

Ahora bien, teniendo en cuenta que con posterioridad se publicó el documento otrosí del convenio, se procede a ratificar el hallazgo como administrativo, para que se establezcan los mecanismos que permitan que en adelante se limite la ocurrencia de este riesgo.

Hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 15 - Radicación cuentas de cobro en contratos de prestación de servicios (administrativo con presunto alcance disciplinario 5)

Contratos de prestación de servicios profesionales entre la Agencia de Desarrollo Rural y personas naturales, establecen:

“Cláusula tercera – Informes: El (la) contratista se obliga a presentar un informe a razón de cada pago contentivo de las actividades realizadas durante cada periodo. PARAGRAFO: El último informe deberá ser presentado, de acuerdo con las directrices impartidas por la entidad, con ocasión del cierre de la vigencia fiscal 2019.”

Contrato No. 1037-2019 entre la Agencia de Desarrollo Rural y Litigar Punto Com SAS

“Quinta – forma de Pago:

La ANT pagará... con corte a cada mes ... previa presentación de factura y/o cuenta de cobro (...).”

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

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

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

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

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o

circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

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

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

Los contratistas de prestación de servicios de la Agencia Nacional de Tierras – ANT referidos en la tabla presentada más adelante, no observaron lo establecido en la cláusula tercera de sus respectivos contratos, al no reportar mes a mes los informes para pago, que deben contener las actividades que realizaron y que permitan establecer el cumplimiento del objeto contractual y de las demás obligaciones. Igual situación ocurre con la firma Litigar, que no presentó los informes mensuales.

Según verificación realizada en el aplicativo PAABS, a marzo 20 de 2020, no se evidenciaron radicación de los informes.

En la siguiente tabla, se muestran los contratos a los que se hace referencia:

Tabla No. 7
Muestreo de contratos sin presentación de informe del contratista

Contrato o Beneficiario	Valor inicial	Cuentas que faltan por presentar
Contrato de prestación de servicios No. 1009-2019	\$ 36.166.667	En verificación realizada por la CGR en el PAABS se evidenció que hasta el 18 de diciembre 2019 se radica la primera cuenta de un total de 3.
Litigar Punto Com SAS Contrato No. 1037-2019	\$ 84.711.600	No se radicaron las cuentas de cobro de los meses de septiembre a diciembre de 2019.
Contratos de prestación de servicios No. 688-2019 No. 661-2019 No. 632-2019.	\$ 37.080.000 \$ 49.650.120 \$ 54.431.243	En verificación realizada por la CGR en PAABS se evidencia que el valor de la reserva corresponde a los pagos dos, cuatro y tres que se encuentran pendientes, de los contratos señalados, en su orden.
Contrato de prestación de servicios No. 160 de 2019	\$ 92.645.161	En verificación en PAABS se evidenció que se radicó la cuenta 8 de 10; es decir, se presentó únicamente hasta el mes de octubre, sin embargo, se suscribió un nuevo contrato en 2020, del cual se realizó el primer pago, pese a observar el incumplimiento del contratista.
Contrato de prestación de servicios No. 020 de 2019	\$ 30.960.000	Al verificar PAABS, se evidencia que solo el 04 de diciembre de 2019 el contratista radica la cuenta No. 8 de un total de 10. Es decir, radica las cuentas fuera de tiempo y la ANT, no se manifestó al respecto del incumplimiento de la cláusula de pago mensual.

Contrato o Beneficiario	Valor inicial	Cuentas que faltan por presentar
Contrato de prestación de servicios No. 74-2019	\$ 45.052.887	En verificación realizada en PAABS no figura el radicado del informe y tampoco el de la cuenta.
Contrato de Prestación de Servicios 1059 de 2019	\$ 37.333.333	En verificación realizada, no se evidenció en PAABS radicado del informe de actividades, ni de parafiscales.

Fuente: Elaborado por CGR con base en información recibida de ANT vigencia 2019.

Lo anterior, originado por la omisión de los contratistas en el cumplimiento de las obligaciones del clausulado contractual, por cuanto no se han presentado los informes de actividades, lo que genera dudas sobre el cumplimiento del objeto contractual, y la determinación de la entidad de pagar a futuro por situaciones no verificadas.

A lo esto, se suma que en algunos casos los supervisores no adelantan con oportunidad los requerimientos a los contratistas, observando que algunos se hicieron al cierre de la vigencia.

Todo lo anterior, trae como consecuencia incertidumbre en el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Respuesta de la entidad:

La Agencia Nacional de Tierras, responde que cuenta con la aplicación KLIC donde los contratistas con sus usuarios y contraseñas, presentan el registro de las actividades periódicas con las respectivas evidencias, como soporte al cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas, que después son revisadas y aprobadas por el supervisor en el mismo aplicativo, y que este, es un como control de supervisión de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo. Desde ese momento, la información se traslada automáticamente al sistema PAABS para realizar la revisión de los soportes como parafiscales, alivios de la retención en la fuente estipulados en las normas, y demás documentos requeridos para el pago, por parte de la Subdirección Administrativa y Financiera con el fin de proceder a la creación de la obligación y pago.

En consideración de lo anterior, es natural que la supervisión de los contratos o la Subdirección Administrativa y Financiera, puedan devolver al contratista los informes o las cuentas de cobro cuando estos no cumplen con el contrato, procedimientos, normas, entre otros, y por tal motivo, no se encuentren registradas las obligaciones en el sistema PAABS.

Análisis de la respuesta:

En primera instancia se manifiesta por parte de la CGR que durante el proceso auditor no fue conocido que existiera el respectivo aplicativo KLIC, en donde presuntamente se cargan las actividades por parte de los contratistas, y tampoco con la respuesta de la entidad se allegan soportes que permitan evidenciar que los presuntos registros desvirtúen la observación; por cuanto, en últimas los informes descritos en el hallazgo, no han sido presentados para evidenciar el cumplimiento de las obligaciones y adelantar el correspondiente pago de los servicios prestados.

Otro elemento que fue evidenciado por la CGR, es que se presenta en algunos casos requerimientos de los supervisores al cierre de la vigencia, dirigidos a los contratistas solicitando la presentación de los respectivos informes, ratificando el incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, y la demora de algunos de los supervisores en ejercer su función de vigilancia y control.

Por lo tanto, se establece el hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No. 16 - Convenio Interadministrativo No. 937 de 2019 (administrativo)

Convenio Interadministrativo No. 937 de 2019

“Cláusula primera. Objeto del convenio: aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para apoyar las actividades asociadas a los procedimientos para administrar los bienes fiscales patrimoniales y los baldíos de la nación. (...)”

Clausula Quinta: Plazo de Ejecución: Por tratarse de un convenio interadministrativo se acuerda establecer un plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2019, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución, el cual podrá ser prorrogado por mutuo acuerdo de las partes por escrito.

Clausula Sexta: Valor del Convenio: (...) 4. Un cuarto y último desembolso del 10% de los recursos aportados por la Agencia Nacional de Tierras equivalente a \$650.000.000 una vez se encuentre aprobado por el Comité Técnico Operativo y por el supervisor del Convenio el informe del avance de ejecución del POA en un porcentaje mínimo del 90% de las actividades contempladas en el convenio.”

La ANT suscribió, el 26 de junio de 2019, el Convenio interadministrativo No. 937, en cuya cláusula sexta, numeral cuarto, permite el pago de la totalidad del convenio, con el 90% de las actividades contempladas para su ejecución, situación contraria al cumplimiento mismo del objeto contractual.

Adicionalmente, la ANT a 31 de diciembre de 2019 del Convenio 937 de 2019 por valor total de \$7.395.932.000 había pagado la totalidad del compromiso, por valor de \$ 6.500.000.000 al contratista SUEJE, cuando la ejecución financiera del mismo, se encontraba en un 66% (\$4.281.313.197), tal y como se reportó en las notas a los estados financieros y se verificó en los soportes del convenio.

La situación descrita, se origina en la redacción de la cláusula del convenio que es lesiva para la nación, que traen como consecuencia permitir que los contratistas no reciban de forma anticipada e irregular el pago total del valor del contrato, sin el efectivo recibo de los bienes y/o servicios; lo que pone en riesgo los recursos públicos, al no contar con ningún respaldo de la entrega de los bienes.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad:

La ANT argumenta en su respuesta que los contratos y convenios se suscriben como acuerdos de voluntades y conforme a esto, en el caso del convenio interadministrativo con SUEJE, las partes acordaron unas condiciones y aportes.

Así mismo, señalan que por tratarse de un convenio interadministrativo no está sujeto al recibo de bienes y servicios; sino que se efectúan los desembolsos de conformidad con los porcentajes establecidos para los mismos, los cuales son previamente definidos en la etapa correspondiente.

En este sentido la forma en que se planearon desembolsos se sustenta en la voluntad de las partes, al análisis y sustento técnico plasmado en el plan operativo.

Así mismo, se estableció en el convenio la existencia de un comité técnico el cual dentro de sus funciones se encuentra entre otras, el seguimiento y control de los productos definidos en el plan y cronograma conforme a la verificación de la ejecución técnica y financiera

Análisis de la respuesta:

La CGR precisa que la diferencia entre contrato y convenio siempre ha sido doctrinal, y bajo ese sentido, todos los acuerdos llámense contratos o convenios, surgen de la voluntad contractual, esto no quiere decir, que bajo el argumento de la voluntad, se habilite cláusulas que signifiquen riesgo para el patrimonio público o se establezcan medidas que vayan en contrario a la normatividad vigente, por cuanto las entidades públicas actúan bajo el ordenamiento constitucional y legal, y las decisiones de los administradores públicos deben sujetarse a ellas.

En el caso específico, objeto del hallazgo, se evidenció el pacto de una cláusula que llevaba el giro total del aporte, sin haber finalizado su ejecución, es decir, verificación del cumplimiento de la entrega de bienes y servicios, entendidos éstos, como las necesidades que se buscan suplir con la contratación estatal, por cuanto vale recordar a la entidad que es el servicio público y el bienestar de la ciudadanía el propósito de la administración pública.

Teniendo en cuenta, que la situación a la fecha de cierre del informe de auditoría se encontraba subsanada, respecto a que se había finalizado la ejecución, respecto de este caso se retira la incidencia establecida previamente, pero se mantiene el hallazgo por cuanto esta práctica que pone en riesgo de los recursos públicos debe considerarse en el plan de mejoramiento para evitar su ocurrencia.

Hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 17 - Convenio No. 1278 de 2019 ANT - ONU FAO (administrativa con presunto alcance disciplinario 6)

Ley 1150 de 2007 “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.”

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

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

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

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

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

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

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Bogotá D.C., concepto del veinte (20) de junio de dos mil ocho (2008), Consejero Ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo, Radicación Número: 1.909 - Referencia: convenios suscritos con organismos internacionales. Normas que los regulan. Prórroga y adición en la ley 1150 de 2007.

“...los sujetos a que se refiere el parágrafo 1 del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 son las personas extranjeras de derecho público cuya naturaleza es diferente a la de los organismos internacionales, los contratos suscritos con ellas pueden someterse a sus reglamentos, salvo las limitaciones establecidas por la misma ley.”

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

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

“Artículo 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1°.de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Ley 38 de 1989, art. 10).”

Ley 1940 de 2018 “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019”

La Agencia Nacional de Tierras, suscribió el 26 de noviembre de 2019 Convenio de Cooperación Internacional No. 1278 con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO, por valor de \$20.250.000.000, con el objeto del *“Acompañamiento técnico jurídico al barrido predial masivo para el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en municipios priorizados, en el marco de las DVGTS⁵”, con cargo al proyecto UTF/COL/122/COL.*

La ANT sustenta la contratación mediante la modalidad de convenio de cooperación internacional, sustentando que se encuentra acorde con lo establecido en el 20 de la Ley 1150 de 2007, por lo cual, renuncia a la aplicación de la legislación colombiana y adopta los reglamentos del organismo internacional; sin embargo, se observa por parte de la CGR, que la sustentación en este sentido se encuentra en contravía de la norma citada por:

- La ANT aporta el 100% del valor total del convenio; es decir, que conforme a esto, el convenio debe regirse por la normatividad colombiana y no por la establecida por la FAO.

Se señala en pie de página en el convenio que, la FAO hará una contribución no monetaria de USD \$1.421.000; más una contribución proveniente de la Cooperación Italiana por USD \$35.000; que no están incluidos en el valor del convenio.

- El Convenio No. 1278 de 2019, no se encuentra dentro de las excepciones establecidas expresamente en el inciso segundo del artículo 20; por tanto, debe regirse por la normatividad colombiana.
- La ANT celebra el convenio para la administración o gerencia de los recursos públicos, con un organismo de cooperación internacional, para este caso, la FAO, situación que se encuentra expresamente prohibida.

Adicionalmente, la ANT desembolsa el 100% del convenio, en dos pagos realizados el 27 de noviembre de 2019 por \$10.125.000.000 y el 16 de diciembre de 2019 por \$10.125.000.000; lo que evidencia el desembolso total de los recursos en 2019, pero se establece que la ejecución financiera se realizará hasta el 30 de abril de 2021; situación que igualmente genera vulneración al principio de anualidad por la

⁵ DVGTS Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la Tierra

entrega de recursos que se ejecutarán en dos años, y que para el cierre de la vigencia 2020 las apropiaciones fenecerán.

Genera atención del ente de control, que el primer desembolso se realizó al día siguiente de la suscripción del convenio, con el recibo a satisfacción por parte del supervisor (Subdirector de Planeación Operativa encargado) y previa aprobación del Comité Técnico de los documentos, los cuales, representan, unos estudios previos para la realización del convenio, más no, un producto del mismo.

Los documentos son:

- Estrategia de socialización de la ficha metodológica “Costo y tiempo para el levantamiento catastral al equipo jurídico de la DGOSP y SPO.
- Estrategia de socialización del Documento “el acceso a la tierra rural y la administración de tierras después de conflictos violentos” al equipo de la DGOSP y SPO.
- Estrategia de socialización de la Metodológica “Seguimiento de los conflictos relacionados a la tenencia de las tierras” al equipo de la DGOSP y SPO.
- Estrategia de socialización de la Guía Metodológica de Facilitación “Modelo de Comunicación y Capacitación sobre Tierras Comunales” al equipo de la DGOSP y SPO.
- Estrategia de socialización del documento “Las directrices voluntarias y su aplicación desde América Latina” al equipo de la DGOSP y SPO.

Para el segundo desembolso, el Supervisor y el Comité aprueban las siguientes actividades de “socialización”:

- Estrategia de socialización de la Ficha metodológica “Regularización, saneamiento y titulación (RST)” al equipo de DGOSP y SPO.
- Socialización de Ficha Metodológica “Funcionamiento de los sistemas de vinculación catastro registro” al equipo DGOSP y SPO.
- Estrategia de socialización del Documento “Gobernanza y tenencia de tierras y recursos naturales en América Latina al equipo de la DGOSP y SPO.
- Estrategia de socialización del Documento “Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras” al equipo de la DGOSP y SPO.
- Estrategia de socialización del Documento “las cuestiones de género y el acceso a tierras”.
- Estudios sobre tenencia al equipo de la DGOSP y SPO

Como soporte, la FAO entregó los listados de asistencia a dichas jornadas; cuando, ni siquiera, se había revisado el presupuesto por actividades macro del POA (ajustado).

Es preciso anotar que, el *“Documento de trabajo de la tenencia de la tierra 5 GOBERNANZA Y TENENCIA DE TIERRAS Y RECURSOS NATURALES EN AMERICA LATINA”* realizado por Octavio Sotomayor el 10 de octubre de 2008, se encuentra disponible en Internet, en el link: <http://www.fao.org/3/a-ak017f.pdf>; por lo tanto, no es un producto elaborado para la entidad, sino que son documentos que tiene en su biblioteca la FAO, y están siendo pagados nuevamente con recursos públicos del Presupuesto General de la Nación

Esta situación, que también es irregularidad, busca disimular la entrega de recursos públicos de forma cuantiosa, correspondiendo a la adquisición de documentos propios de la FAO y sin destinar los recursos para los propósitos del proyecto de inversión, como es el ordenamiento social de la propiedad rural.

Lo anterior se origina por la inobservancia de los preceptos normativos de la contratación pública, renunciando la entidad a que se cumpla el ordenamiento jurídico colombiano; permisividad de la administración pública de realizar la entrega de cuantiosos recursos con el recibo de productos que no satisfacen la necesidad de la población agrícola y étnica.

La vulneración de los principios presupuestales, pérdida del control de los dineros por parte del Estado, y la permisividad de la entidad estatal de que el organismo internacional alegue la inmunidad diplomática para limitar la vigilancia de éstos por parte de la misma entidad y de la Contraloría General de la Republica, como ente de control fiscal.

Sea preciso reiterar, que el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 cuando señala que cuando se cumplen los preceptos definidos allí, se acogerán a la reglamentación del organismo internacional, entendido esto como el mecanismo para la ejecución del gasto (subcontratación), pero en ningún caso esta norma, está refiriéndose a la limitación que ha venido expresando la FAO y otros cooperantes de entregar las evidencias de la ejecución financiera y del gasto de los recursos públicos del Presupuesto General de la Nación.

Situación que conlleva a la incorrecta soportabilidad de los recursos públicos en cuantía de \$20.250.000.000, ante la vulneración a los principios presupuestales de anualidad y el incumplimiento del ordenamiento jurídico en materia contractual.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Respuesta de la entidad:

La Agencia Nacional de Tierras manifestó lo siguiente:

“3. Es pertinente recordar que el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, establece dos hipótesis respecto a la legislación aplicable a la celebración de convenios con organismos internacionales.

En consecuencia, la primera, hipótesis hace referencia a una variable que depende exclusivamente del valor cofinanciado del convenio. En este sentido se establece que: “Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993”.

Como fundamento de lo anterior vale la pena resaltar lo expuesto por Colombia Compra eficiente en concepto según el cual: “cuando la financiación sea igual o superior al 50%, podrán someterse a los reglamentos de estos organismos; caso en el cual no están regidas por la normativa del sistema de compra pública colombiana. Ahora, cuando la financiación sea menor al 50%, se deberá dar aplicación a la normativa del sistema de compra pública colombiana²¹”.

La segunda hipótesis del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 hace referencia a la posibilidad de sustraer la aplicación de la Ley 80 al convenio celebrado, siempre que se presenten dos variables, estas son: (i) el objeto a desarrollar en el convenio y (ii) el origen de la “financiación”.

En este sentido la referida disposición precisa como disposición (i) que: “Los contratos o convenios celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de derecho internacional cuyo objeto sea el desarrollo de programas de promoción, prevención y atención en salud; contratos y convenios necesarios para la operación de la OIT; contratos y convenios que se ejecuten en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos; contratos y convenios para la operación del programa mundial de alimentos; contratos y convenios para el desarrollo de programas de apoyo educativo a población desplazada y vulnerable adelantados por la Unesco y la OIM”.

Por su parte la disposición (ii) establece lo siguiente: “los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades”.

Ahora bien, debe resaltarse que tal y como lo ha precisado Colombia compra eficiente, en estos contratos, lo importante para determinar el régimen aplicable es el origen de los recursos y no el objeto. En este sentido ha reiterado que “El segundo

inciso se refiere a contratos celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de derecho internacional cuyo objeto sea (...) y; contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros”.

En estas hipótesis, independientemente del porcentaje de financiación, podrán someterse a los reglamentos de dichos organismos, razón por la cual no están regidas por la normativa del sistema de compra pública colombiana”

Las distinciones entre el inciso 1º y 2º del artículo 20 de la Ley 1150, son fundamentales para la discusión sub examine, ya que, en la observación de la CGR, se ha afirmado que debido al monto aportado por los cooperantes internacionales es indispensable que este contrato se hubiese suscrito por la reglamentación de la Ley 80. (Primer inciso del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007). Sin embargo, teniendo en cuenta lo explicado al momento de responder la segunda apreciación de la CGR, es claro que el presente acuerdo se financia con una contribución proveniente de la Cooperación Italiana por USD \$35.000, y además una contribución no monetaria de un millón cuatrocientos veintiún mil dólares (1.421.000 USD) de la FAO, por lo cual es evidente que en esa medida la norma rectora del presente convenio es el inciso primero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007.

Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso concluir que la Agencia Nacional de Tierras (ANT) no aporta el 100% del valor total del Convenio y que el Convenio No. 1278 de 2019, se encuentra dentro de las excepciones establecidas expresamente en el inciso segundo del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007.

(...)

Ahora, es equivocado interpretar que cuando se afirma que los socios estratégicos reciben la contrapartida por parte de la ANT estarían operando como administradores de los aportes, ya que los aportes que realiza la agencia en el marco de la Ruta de OSPR (formulación e implementación de los POSPR) a organismos como FAO contractual y financieramente hablando se sujetan a una obligación establecida en el objeto del convenio. Otra cosa diferente es que para efectos de la ejecución del Proyecto es indispensable que exista un administrador de los recursos destinados para dicho proyecto y esa tarea se asigna a los socios estratégicos.

(...)

Teniendo en cuenta lo anterior, la Agencia Nacional de Tierras considera que la prohibición consagrada en el inciso tercero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, motivada por razones entendibles de prohibir la entrega de recursos públicos en administración a organismos internacionales, no puede extenderse en su aplicación y con todas sus consecuencias a los verdaderos convenios o acuerdos de cooperación en virtud de los cuales la Agencia acuerda y recibe cooperación

financiera o técnica, soportada en acuerdos o tratados de los cuales hace parte la Nación y para la ejecución de programas que tienen incidencia directa en el fortalecimiento de la gobernabilidad, la institucionalidad y la atención de las necesidades de la población pobre y vulnerable del país, y que son atendidas con recursos que provienen de cooperantes, entidades o gobiernos extranjeros, aspecto que claramente se observa en el Convenio No. 1278 de 2019 celebrado con la FAO.

5. En cuanto a la observación que realiza la Contraloría General de la República con relación a los desembolsos realizados para la ejecución del convenio No. 1278 de 2019; se debe precisar que la CGR aparentemente confunde el concepto de “pago” con el de “aportes”

(...)

*Conforme a lo expuesto, puede afirmarse que es falso que la ANT realizara “**dos pagos**” por valor de \$10.125.000.000 y \$10.125.000.000 “**transgrediendo el principio de anualidad**”, ya que dichos conceptos son inherentes a procesos de contratación y no de asociación derivados de convenios. En los convenios, no puede hablarse de pagos sino de aportes e igualmente para dichos aportes nada se opone a que en el marco de un convenio se acuerde aprobar los desembolsos de manera total o parcialmente, inmediatamente sea suscrito, de manera similar a lo que ocurre al constituirse una sociedad, una asociación o una fundación para facilitar y hacer posible la ejecución de este.*

(...)

7. Con relación a la observación frente al documento de trabajo de la tenencia de la tierra 5 GOBERNANZA Y TENENCIA DE TIERRAS Y RECURSOS NATURALES EN; se debe precisar que el aporte de los documentos entregados por la FAO, no representa en ningún caso un pago de estos por parte de la ANT dado que estos corresponden a una contrapartida ofrecida para el fortalecimiento del convenio y la entidad, aun cuando como lo establece la Ley 115 “Los contratos o acuerdos celebrados con personas extranjeras de derecho público, podrán someterse a las reglas de tales organismos”. Los documentos han sido puestos a disposición de la ANT por parte de la FAO a razón de que las metodologías y contenidos de estos, se consideran útiles para el fortalecimiento del marco técnico y conceptual en que se desarrollan las actividades establecidas en el convenio.

Si bien es cierto que la FAO tiene material disponible para consulta pública, la metodología desarrollada en ellos, está protegida por la propiedad intelectual de la Organización y para su uso y aplicación es necesario que esta autorice su transferencia, la cual se logró mediante la firma del convenio y las capacitaciones realizadas por el personal de la FAO en cada uno de los temas tratados en los documentos entregados como contrapartida, dejando así la capacidad técnica instalada que puede ser utilizada y aplicada por los funcionarios de la ANT.

*Así las cosas, la afirmación según la cual: “Es preciso anotar que, el “Documento de trabajo de la tenencia de la tierra 5 GOBERNANZA Y TENENCIA DE TIERRAS Y RECURSOS NATURALES EN AMERICA LATINA” realizado por Octavio Sotomayor el 10 de octubre de 2008, se encuentra disponible en Internet, en el link: <http://www.fao.org/3/a-ak017f.pdf>; por lo tanto, no es un producto elaborado para la entidad, sino que son documentos que tiene en su biblioteca la FAO, y están siendo **pagados nuevamente con recursos públicos**”, es totalmente errada (...)*

Análisis de la respuesta:

La Agencia Nacional de Tierras no exige que el organismo internacional presente la información pertinente para acreditar la ejecución financiera, en una invocación inadecuada de la inmunidad diplomática, lo que limita el ejercicio de la vigilancia del contrato. Una renuncia tácita al ejercicio de sus competencias que significan la inaplicación de la legislación colombiana, bajo el supuesto de hecho del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, que como se indicó, no aplicaría para este caso, por no estar sujeto a las condiciones señalados en el mismo. Lo anterior limita, también, el ejercicio del control fiscal por parte de la Contraloría General de la República sobre la vigilancia y seguimiento de los recursos públicos.

Es preciso señalar que los riesgos antes referidos se amplifican, cuando se suscriben convenios de cooperación en las condiciones ya anotadas y cuando además se realiza un desembolso de recursos, cuando la ejecución del mismo supone su administración. En el caso puntual del convenio anotado, se estableció como condición la presentación de un documento, el que se estableció que preexistía a la suscripción del convenio. Lo que supuso una serie de exposiciones y aclaraciones para expresar la correlación del mismo con los objetivos del ordenamiento social de la propiedad rural.

Lo anterior deja la duda de si se está celebrando acuerdos para buscar un fin común o para financiar actividades que en otra ora fueron adelantadas por el organismo de cooperación internacional, como si estuvieran incluyendo hechos cumplidos.

Igualmente, llama la atención, que finalizando el año 2019, se hagan desembolsos a un organismo de cooperación internacional, para este caso FAO, de más de 20 mil millones de pesos, generando con ello una presunta ejecución presupuestal porque se agota la cadena presupuestal, pero en contrario, no se han recibido los bienes y servicios que presuntamente se esperan obtener de la contratación.

En complemento, también se señala que el convenio se refiere a un acompañamiento, actividad que hace presumir que la labor finalmente será ejecutada por la ANT, y la FAO solo le acompaña; lo cual, es contradictorio con el

propósito de la cooperación, que corresponde a unir esfuerzos para el propósito del convenio.

Por todo lo anterior, se mantiene el hallazgo como administrativo con connotación disciplinaria.

Hallazgo No. 18 - Soportes documentales (administrativa)

Acuerdo 002 de 2014 del Archivo General de la Nación. Creación y conformación de expedientes.

Artículo 5 “Los expedientes deben crearse a partir de los cuadros de clasificación documental adoptados por cada entidad y las tablas de retención documental, desde el primer momento en que se inicia un trámite, actuación o procedimiento hasta la finalización del mismo, abarcando los documentos que se generen durante la vigencia y prescripción de las acciones administrativas, fiscales y legales”.

Parágrafo “Los expedientes se conformarán con la totalidad de los documentos de archivo agrupados en desarrollo de un mismo trámite, actuación o procedimiento, independientemente del tipo de información, formato o soporte y deben agruparse formando series o subseries documentales.”

Artículo 7. Gestión del expediente. “La gestión es la administración interna del expediente durante su etapa activa y se refiere a las acciones y operaciones que se realizan durante el desarrollo de un trámite, actuación o procedimiento que dio origen a un expediente; comprende operaciones como la creación del expediente, el control de los documentos, la foliación o paginación, la ordenación interna de los documentos, el inventario y cierre”.

Resolución 060 de 2001 del Archivo General de la Nación, por el cual se establecen pautas para la administración de las comunicaciones Oficiales en las Entidades Públicas y las Privadas que cumplen funciones públicas.

Artículo Tercero: Unidades de Correspondencia: “Las entidades deberán establecer de acuerdo con su estructura, la unidad de correspondencia que gestione de manera centralizada y normalizada, los servicios de recepción, radicación y distribución de sus comunicaciones...,”

Artículo Octavo - Control de Comunicaciones Oficiales, “Las unidades de correspondencia, elaborarán planillas, formatos y controles manuales o automatizados que permitan certificar la recepción de los documentos, por parte de los funcionarios competentes...,”

La verificación documental a la información presentada a la CGR, permitió evidenciar debilidades en aspectos de gestión documental, en especial, en lo referente a la falta de la tabla de contenido de los expedientes, entre ellos: los Almendros, los Naranjos y Bella Vista, lo cual no permite una consulta ágil de los mismos dentro del expediente.

Igualmente, no se encontró soportes de la entrega provisional y material del predio a los beneficiarios (Expediente los Almendros), así como la solicitud de registro del predio al Fondo de Tierras (Expedientes Almendros, Naranjos y Bella vista); se encontraron documentos sin radicado de recibido por parte de la ANT (Aceptación de oferta predio los Almendros; priorización de predios por la mesa campesina ANUC Cauca los Naranjos y Bella Vista).

Se encontraron formatos sin fecha de elaboración (Formato oferta voluntaria los Naranjos y Bella Vista), se archivan documentos ilegibles (Expediente los Naranjos) y finalmente no se evidenciaron los documentos de paz y salvo por concepto de impuestos predial, complementarios y valorización y servicios públicos del predio Bella Vista.

Caso similar se presentó en la verificación y análisis a los expedientes de adjudicación de subsidios SIRA, donde se observaron documentos dirigidos a la ANT sin fecha ni radicado, suscritos por beneficiarios de subsidios, en los que manifiestan su consentimiento para solicitar la revocatoria directa de acto administrativo.

Las situaciones antes descritas ocurren por deficiencias en los mecanismos de control y de la gestión documental en las diversas áreas de la entidad, lo que no permite determinar la trazabilidad dentro de los procesos de compra y adjudicación de subsidios SIRA.

Respuesta de la entidad:

En resumen, la ANT manifiesta que, de acuerdo con el procedimiento avalado por la Oficina de Planeación, no existe una tabla de contenido, por no corresponder a necesidades del proceso de compra, sin embargo, se cuenta con una lista de chequeo que incluye los documentos requeridos en las distintas etapas de compra. Indican que los expedientes objeto de análisis, su estado se encuentra activo en el archivo de gestión documental.

En cuanto a la entrega provisional y material del predio los Almendros, manifiestan que efectivamente el predio fue recibido por el ingeniero Ricardo Montoya de la ANT y que la Subdirección de Administración de tierras suscribió con las dos familias un

contrato de usufructo el 001 del 3 de marzo de 2020, hasta que se complete el procedimiento de adjudicación del predio.

Respecto a la no evidencia del documento de solicitud de registro del predio al Fondo de tierras (expedientes almendros, naranjos y bellavista) indican que estos una vez se adquirieron ingresaron al patrimonio de la entidad, como se evidencia en el certificado emitido por la Subdirección de Administración de Tierras para cada predio. Que es importante tener en cuenta que el interlocutor es el campesino quien no tiene la posibilidad de acceder a los mecanismos de radicado dispuestos por la entidad, dada las áreas alejadas donde se encuentran.

Cuando el personal de la entidad realiza visitas al territorio no dispone de mecanismos de radicación, sin embargo, se reciben las peticiones sin perder su custodia.

En lo referente a formatos sin fecha ni radicado, de las ofertas voluntarias no es dable que la entidad interfiera en su diligenciamiento, en cuanto a la no evidencia de paz y salvo por concepto de impuestos, aportamos copias de dichos documentos que reposan en la escritura pública.

En cuanto al caso similar presentado en los expedientes de subsidios SIRA, la ANT hace todo un recuento de los formatos y procedimientos que se tienen para tal fin.

Finalmente, la ANT en su respuesta, comenta que la información ha sido recibida en su estado natural, razón por la cual la Agencia ha adelantado acciones tendientes a la organización de la documentación.

Dado lo anterior la Subdirección Administrativa y Financiera – Gestión Documental, ha elaborado y adoptado los lineamientos para la organización documental, de conformidad con lo establecido por el Archivo General de la Nación.

Análisis de la respuesta:

La observación se mantiene, dado que los argumentos expresados por la ANT, dan cuenta del desconocimiento de la norma archivística expedida por el Archivo General de la Nación, y expresada como criterio al inicio de la observación, cuando en su escrito manifiestan no llevar tablas de contenido por cuanto no está previsto en el procedimiento avalado por la Oficina de Planeación, no realizar radicados cuando se encuentran en visita de territorio, pero que en contraste con otros expedientes de compra verificados por esta comisión, si se encontraron con radicado, el cual fue solicitado por el profesional responsable vía correo al área respectiva (formatos de oferta voluntaria, documentos en manuscrito otorgando poder y otros); en cuanto a la solicitud de registro de predio, este es un documento

que se encuentra dentro de las actividades a seguir en el procedimiento de compra directa.

Finalmente, frente a la entrega provisional del predio a los beneficiarios, el procedimiento de compra no menciona por ningún lado contrato de usufructo, y por el contrario, si se menciona acta de entrega provisional, mientras se surte el proceso de adjudicación.

Menciona la entidad que, debido a que la información ha sido recibida en estado natural del Incoder, no se puede garantizar el cumplimiento de la aplicación de criterios de organización y contenido de los expedientes.

Hallazgo administrativo.

3.3. ATENCION DE DENUNCIAS

3.3.1. Solicitud de origen parlamentario con radicado 2019ER0141568

Solicitud radicada por un Representante a la Cámara, en la cual indica que con ocasión de la catástrofe natural acaecida en el Municipio de Mocoa, capital del Departamento del Putumayo, la ANT se comprometió con la comunidad indígena Inga Musu Ranakuna a *“la compra de unos terrenos para que se pudieran reubicar de manera digna”*, y señala que hasta el momento el gobierno no ha gestionado los recursos tendientes para que les sean adjudicados estos terrenos a los indígenas y están próximos a ser desalojados de donde están porque no se han pagado los cánones de arrendamiento que la misma Agencia Nacional de Tierras les prometió pagar como medida provisional, mientras se gestionaban los recursos para la compra del terreno definitivo.

Se revisaron los documentos aportados por la entidad, determinándose el siguiente hallazgo:

Hallazgo No. 19 - Trámite compra predios para cabildo Inga Musu Runakuna (administrativo)

Constitución Política:

Artículo 7. “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.”

Artículo 209. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia,

economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

Decreto 1071 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural” Artículo 2.14.6.2.1. Adquisición directa de tierras por el INCODER.

Ley 160 de 1994 Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural campesino - Subsidio para la adquisición de tierras.

Artículo 31. “<Artículo modificado por el artículo 27 de la Ley 1151 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, podrá adquirir mediante negociación directa o decretar la expropiación de predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de entidades de derecho público, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en esta ley, únicamente en los siguientes casos:

a) Para las comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas que no las posean, o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente;

b) dotar de tierras a los campesinos habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevivientes;

c) Para beneficiar a los campesinos, personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional establezca programas especiales de dotación de tierras o zonas de manejo especial o que sean de interés ecológico.

PARÁGRAFO. Cuando se trate de la negociación directa de predios para los fines previstos en este artículo, así como de su eventual expropiación, el Incoder se sujetará al procedimiento establecido en esta ley.”

Artículo 85. “El Instituto estudiará las necesidades de tierras, de las comunidades indígenas, para el efecto de dotarlas de las superficies indispensables que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo, y además llevará a cabo el estudio de los títulos que aquellas presenten con el fin de establecer la existencia legal de los resguardos.

Con tal objeto constituirá o ampliará resguardos de tierras y procederá al saneamiento de aquellos que estuvieren ocupados por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad.

Así mismo, reestructurará y ampliará los resguardos de origen colonial previa clarificación sobre la vigencia legal de los respectivos títulos, con las tierras poseídas por los miembros de la parcialidad a título individual o colectivo, y los predios adquiridos o donados en favor de la comunidad por el INCORA u otras entidades.”

(Decreto Ley 2363 de 2015: “todas las referencias normativas hechas al Incora o al Incoder en relación con los temas de ordenamiento social de la propiedad rural deben entenderse referidas a la Agencia Nacional de Tierras (ANT)”

En el desarrollo de la auditoría financiera a la ANT, se revisaron los documentos allegados por denuncia; así como, los expedientes suministrados por la entidad para la adquisición de los predios Bella Vista y Villa Hermosa, y los correspondientes a la acción de tutela No. 2019-00102 que cursó en el Juzgado Laboral del Circuito de Mocoa Putumayo conforme a la solicitud de constitución de resguardo de la etnia “Inga Musu Ranakuna”, por lo cual se determina que:

A raíz de la emergencia invernal ocurrida entre el 31 de marzo y el 1 de abril de 2017, la comunidad indígena perdió totalmente el territorio donde tenía constituido el resguardo.

La CGR no conoce en el proceso auditor del trámite previo para la recuperación del resguardo; sin embargo, el 24 de julio de 2017, se realizó propuesta voluntaria de venta de dos predios donde se podría asentar nuevamente la comunidad, adjuntándose por el propietario copia de los documentos correspondientes para el trámite, y el 3 de agosto de 2018, se encuentra fechada solicitud de constitución de resguardo por parte del gobernador del cabildo.

El Juzgado Laboral del Circuito de Mocoa Putumayo, emitió fallo de tutela el 14 de agosto de 2019, confirmado el 24 de septiembre de 2019 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Mocoa, por medio del cual se tutelan los derechos fundamentales de igualdad, subsistencia, integridad étnica, cultural social, propiedad de tierra comunitaria, autonomía y autodeterminación, participación al debido proceso y derechos territoriales de los accionantes, cabildo “Inga Musu Runakuna”.

Es así, que sólo hasta el 3 de diciembre de 2019, con posterioridad al fallo de tutela, se inicia el estudio de títulos por parte de la entidad para dar trámite a la adquisición de los predios.

Lo anterior, evidencia una demora en las actuaciones que pueden estar sujetas algunas de ellas a la entidad y otras a los compromisos de los beneficiarios; sin embargo, indistintamente de esto, pueden ocurrir afectaciones a un grupo de ciudadanos de la etnia indígena, como actualmente lo está denunciando la comunidad, que adicional a no contar con la titularidad de los predios del resguardo, estaría a punto de perder los recursos económicos invertidos en la adecuación de los inmuebles (construcción de casa cabildo, cocina comunitaria, casa modelo, taller de construcción, planta de tratamiento de agua potable, estanques piscícolas, así como los cultivos de los chagras familiares) al tener que restituir por orden judicial los predios que actualmente se encuentran en arriendo, dado que ante la demora en la compra de los predios, el vendedor está considerando darles otro destino.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad:

La entidad realiza un recuento de las actuaciones realizadas y las dificultades que se presentaron respecto de compromisos que se establecieron por parte de la comunidad indígena y que no fueron realizados oportunamente.

Señala la Dirección de Asuntos Étnicos, que el proceso de compra de los predios con destino a la comunidad indígena Musurunakuna es competencia de esta dependencia, pero por las especiales condiciones que reviste este caso, se dependía de factores externos para iniciar el proceso, tales como la priorización de la Mesa Diferencial Indígena - MDI sobre los predios, situación que nunca se dio, pues esta instancia de concertación creada precisamente para equilibrar las acciones de las comunidades ante las instancias gubernamentales, solamente priorizó comunidades y distribuyó los recursos asignados en el CONPES 3904 entre 25 comunidades indígenas que, al parecer, corresponden a la zona, pero no son las damnificadas de este desastre natural.

Además, la comunidad indígena Musurunakuna solo hasta el 18 de marzo de 2020, presentó la solicitud de constitución del resguardo, por lo cual no se ha realizado aún la visita para la evaluación socioeconómica, jurídica y de tenencia de tierras que determine la pertinencia de la compra de los predios que seleccionó.

Análisis de la respuesta:

De acuerdo con la evaluación de los documentos allegados por la entidad y lo argumentado en la respuesta, se establece que el expediente no se ha movido con la celeridad esperada, pero también se han presentado situaciones ajenas a la

misma que han dilatado el proceso de adquisición de predios para la constitución del resguardo indígena.

Por lo tanto, el trámite de compra se ha visto afectado por diversos factores, y también se evidencia que, a raíz del fallo de tutela impetrado por la comunidad indígena, se ha dado celeridad a los trámites encaminados a la compra.

En aras del seguimiento de la situación hasta que se finiquite, se ratifica el hallazgo como administrativo.

3.3.2. Solicitud de origen ciudadano 2020-174029-82111-SE

Solicitud de origen ciudadano, en la cual se solicita investigar los dineros recaudados por concepto de arriendo del Predio el Delirio ubicado en Isla Grande Archipiélago de Islas del Rosario.

Al respecto se revisaron los expedientes y documentos relacionados con los predios baldíos Isla Chía, Isla Palma Rosa, Quebracho 1, Quebracho 2, Isla Poligamia y Yamileila o Vale Claro que integraban el predio baldío “El Delirio”, determinándose el siguiente hallazgo:

Hallazgo No. 20 - Administración de predios baldíos arrendados (administrativo con presunto alcance disciplinario 7)

Constitución Política de Colombia:

Artículo 6. “Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”

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

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

Ley 80 de 1993:

“Artículo 23. De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán a las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.”

“Artículo 26. Del principio de responsabilidad. En virtud de este principio:

- 1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*
- 2. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.”*

Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Único:

“Artículo 23. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.”

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

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

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

(...)

- 15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el*

reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.”

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

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

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

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

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

Código Civil. Artículo 1981. Arrendamiento de bienes públicos.

“Los arrendamientos de bienes de la Unión, o de establecimientos públicos de esta, se sujetarán a las disposiciones del presente capítulo, salvo lo estatuido en los códigos o en las leyes especiales.

Capítulo II, Título XXVI, Libro 4. “De Las Obligaciones Del Arrendador En El Arrendamiento De Cosas”.

Capítulo III, TÍTULO XXVI, Libro 4. “De Las Obligaciones Del Arrendatario En El Arrendamiento De Cosas”.

En atención a solicitud de origen ciudadano radicada en la CGR, se revisaron los expedientes de arriendo de los predios Isla Chía, Isla Palma Rosa, Quebracho 1,

Quebracho 2, Isla Poligamia y Yamileila o Vale Claro que integraban el predio baldío El Delirio, en los cuales se pudo evidenciar las siguientes circunstancias:

1. Respecto de los contratos No. 012, 020, 021 y 023 de 2015, en su cláusula sexta: *“Fijación del canon, incrementos y metodologías”*, se establece que el valor fijado como canon de arriendo corresponde al valor histórico pagado por el predio, actualizado de acuerdo al índice de precios al consumidor IPC, valor que cambiaría a partir del 1o de enero de 2016, por el equivalente al 1% del valor del avalúo catastral del terreno baldío reservado de la Nación, que para el efecto y a petición del INCODER, realice el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, aplicándose a partir de esa fecha para el resto del contrato.

El 6 de diciembre de 2016, la Agencia Nacional de Tierras se subrogó en los mencionados contratos en calidad de arrendador; sin embargo, a la fecha (mayo de 2020), no se evidencia actuación alguna por parte de la entidad para dar cumplimiento a lo establecido en la cláusula sexta, que permita que los valores por concepto de arriendo se ajusten al valor real de cada uno de los predios baldíos, y que el Estado pueda recibir los ingresos adecuados con el usufructo de los bienes de la nación.

Es preciso señalar que el contrato incluye en su clausulado que, en caso de no realizarse los avalúos, se debe soportar que se agotaron los trámites necesarios para dar cumplimiento a la actualización del predio, lo cual, no se evidencia en los expedientes.

2. Respecto del contrato No. 015 de 2009 correspondiente al predio Quebracho II, se advierte que respecto de la solicitud del arrendatario de prórroga del contrato que venció el 27 de marzo de 2017, la entidad niega esta solicitud con base en Jurisprudencia del Consejo de Estado, y le informa al arrendatario que suscribirá un nuevo contrato.

A la fecha (mayo 2020), no se aprecia que esta situación se haya normalizado, por cuanto no se ha suscrito un nuevo contrato de arriendo, se continúa con la recepción de un canon con periodicidad mensual, y no se ha adelantado las acciones por parte de la ANT para la restitución del predio.

Las situaciones descritas se presentan por falta de decisión por parte de la administración de la ANT, al no actuar ante las situaciones evidenciadas por la supervisión de los contratos de arrendamiento y en las visitas efectuadas por la misma entidad.

Lo anterior, evidencia que no se actúa con la debida diligencia, economía y responsabilidad con que se deben administrar los bienes públicos por parte de las

entidades; generando incertidumbre sobre el manejo de los predios y de los dineros que por concepto de arriendo debe recibir el Estado.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Respuesta de la entidad:

La entidad indica que en su momento el Incoder, consideró dejar la cláusula de actualización del canon de arrendamiento, por si no se podían llevar a cabo los avalúos catastrales de los predios.

Se informa que se han adelantado comunicaciones con el IGAC y el Municipio de Cartagena, realizadas en 2019 y el presente año.

Con relación a la definición de la situación contractual del actual ocupante del predio Quebracho II con contrato de arriendo vencido, se indicó que vienen gestionando, todas las acciones tendientes para que los contratos a suscribir cuenten con información real y actualizada, tal como levantamiento topográficos, redacción técnica de linderos, áreas reales ocupadas, cédulas catastrales actualizadas, esto sumado al incremento de los cánones que propone el nuevo acuerdo, insumos que permiten celebrar unos contratos acorde con la realidad actual y con las estipulaciones necesarias para garantizar su cumplimiento y preservación.

Finalmente, respecto del predio Yamileila o Vale Claro se aclara que no hay un contrato de arriendo vigente y que la expresión “subarrendado” fue utilizada de manera imprecisa en el informe de visita y que actualmente se están adelantando las acciones tendientes para que cesen los actos de indebida ocupación y perturbación evidenciados en el predio.

Análisis de la respuesta:

La CGR mantiene en el hallazgo, las situaciones que persisten y no han sido subsanadas, por cuanto la respuesta de la entidad no desvirtuó estos ítems, sino que explica las situaciones que presuntamente han conllevado a que no se hayan efectuado los avalúos catastrales, ni se hayan actualizado los contratos de arrendamiento, manteniendo el riesgo sobre los bienes por la ocupación con contratos vencidos, o que no han sido actualizados los cánones de arrendamiento, que afectan los ingresos.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

3.3.3. Insumo para auditoría 2019-167443-82111-IS

Solicitud radicada por ciudadano anónimo, en la cual se denuncian actuaciones de la jefe de la Oficina Jurídica de la ANT que ocupaba el cargo en 2017 y 2018, por cuanto se *“encubrió a funcionarios y se realizó el pago a contratistas que no cumplieron con sus funciones”*.

De acuerdo con lo informado, se revisaron los contratos de prestación de servicios No. 116 de 2017 y 293 de 2018, así como los hechos denunciados respecto de una exfuncionaria que estaba vinculada a la Oficina Jurídica de la ANT.

Revisados los expedientes de los contratos de prestación de servicio, se observa uno de ellos por parte de la CGR, y sobre el otro contrato no fue posible establecer la presunta irregularidad; además, se realiza pronunciamiento sobre el cumplimiento de la jornada laboral de la funcionaria, por lo que se establecen los siguientes hallazgos:

Hallazgo No. 21 - Ejecución de contrato de prestación de servicios (administrativo con presunto alcance disciplinario 8 y fiscal 1)

Constitución Política de Colombia:

Artículo 6o. “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”

Artículo 209

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

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

Ley 80 de 1993:

“Artículo 23. De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y

responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán a las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.”

“Artículo 25. Del principio de economía. En virtud de este principio:

(...)

4. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.”

“Artículo 26. Del principio de responsabilidad. En virtud de este principio:

1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.”

Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Único:

“Artículo 23. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.”

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

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

(...)

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

(...)

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

Ley 610 de 2000:

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

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

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.”

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

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

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como

conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

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

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

Contrato 116 de 2017 suscrito entre la Agencia Nacional de Tierras con persona natural:

*Clausula séptima - “FORMA DE PAGO: LA AGENCIA pagará al CONTRATISTA así: A. Un pago vencido, hasta por la suma de DOS MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA MIL PESOS M/CTE. (\$2.860.000.00), perteneciente al periodo del mes de enero de 2017, incluidos impuestos, tasas, contribuciones, costos directos e indirectos a que haya lugar, **previa entrega del informe de actividades y recibo satisfacción del supervisor del contrato**, así como del comprobante de pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social en salud, pensión y ARL. B. Diez (10) pagos mensuales vencidos, cada uno por hasta por la suma de CINCO MILLONES SETECIENTOS VEINTE MIL PESOS M/CTE (\$5.720.000.00), perteneciente a los meses de febrero a noviembre de 2017, incluidos impuestos, tasas, contribuciones, costos directos e indirectos a que haya lugar, **previa entrega del informe de actividades y recibo satisfacción del supervisor del contrato**, así como del comprobante de pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social en salud, pensión y ARL. C. Un (1) pago final con corte el 20 de diciembre de 2017 por la suma de TRES MILLONES OCHOCIENTOS TRECE MIL TRESCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS M/CTE. (\$3.813.333.00), incluidos impuestos, tasas, contribuciones, costos directos e indirectos a que haya lugar, **previa entrega del informe de actividades y recibo satisfacción del supervisor del contrato**, así como del comprobante de pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social en salud, pensión y ARL. (Negrilla fuera de Texto).*

En desarrollo del control ciudadano, se radicó ante la CGR una denuncia que indica: *“a partir del 1 de noviembre de 2017 el contratista no cumplió con la prestación del servicio en la Oficina Jurídica de la ANT, por cuanto se vinculó con otra entidad y que a pesar de ello, la Jefe de la Oficina Jurídica, supervisora del contrato, certificó su cumplimiento”*.

En la auditoría financiera, se procedió a revisar la carpeta contentiva del contrato de prestación de servicios No. 116 de 2017, junto con el reporte del contratista del sistema documental Orfeo (asignaciones, respuestas proyectadas y reasignaciones).

Al respecto se observa que la ejecución inició el 16 de enero de 2017.

En los informes mensuales del contratista para los meses de enero a octubre, se relaciona el número exacto de productos entregados; sin embargo, para los meses de noviembre y diciembre de 2017 las acciones planteadas son genéricas sin que se relacione y se pueda verificar la entrega efectiva de productos, como se detalla a continuación:

Tabla No. 8
Relación informes mensuales presentados por el contratista

Pago	Mes	Contenido de los Informes del contratista - Productos
1	enero	<i>Acción de Tutela 2017-02042 - Rafael José Pérez de Castro, se contestó con radicado ANT 2017210159 30 enero 2017.</i> <i>Acción de Tutela 2017-00102 - Oscar Mauricio Badillo Lizarralde, se contestó con radicado ANT 20172101957 30 enero 2017.</i> <i>Denuncia: Remisión de oficio por competencia a la Unidad de Restitución de Tierras. Radicado ANT No. 20171103554 del 30 de enero de 2017. Se realizó el traslado mediante el radicado 20172101980 del 30 enero 2017</i> <i>Respuesta al radicado ANT 20171103554 del 30 enero 2017, se contestó con el radicado 20172101979.</i> <i>Respuesta al radicado 2016110353 del 28/12 /2016, se contestó con el radicado 201721101893. Se está realizando asistencia jurídica en el proceso de Juan Francisco Yáñez Pérez.</i>
2	febrero	<i>Se dio respuesta a siete (7) tutelas de diferentes despachos judiciales.</i> <i>Se dio respuesta a cuatro (4) incidentes de desacato.</i> <i>Se ha contestado la correspondencia asignada por la oficina jurídica.</i> <i>Se ha brindado el apoyo en dos procesos de pertenencia en el Municipio de Carcasí-Santander.</i>
3	MARZO	<i>Proyecté la contestación de cinco acciones constitucionales.</i> <i>Realicé la proyección de diez memorandos efectuando requerimientos dentro de los procesos de acción de tutela, incidentes de desacato, procesos de pertenencia y restitución de tierras, a las diferentes direcciones de la Agencia Nacional de Tierras.</i> <i>Se proyectó concepto del Fondo nacional de Tierras solicitado por la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación.</i> <i>Se han verificado los procesos que entregó "Litigando" a la Agencia Nacional de Tierras.</i>

Pago	Mes	Contenido de los Informes del contratista - Productos
4	abril	Proyecté la contestación de seis acciones constitucionales. Realicé la proyección de nueve memorandos efectuando requerimientos dentro de los procesos de acción de tutela, incidentes de desacato, procesos de pertenencia, requerimientos judiciales y restitución de tierras, a las diferentes direcciones de la Agencia Nacional de Tierras. Se realizó proyecto de Decreto de los predios del Fondo Nacional de Tierras solicitado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
5	mayo	Proyecté la contestación de diez acciones de Tutela. Realicé la proyección de 15 memorandos efectuando requerimientos dentro de los procesos de acción de tutela, incidentes de desacato, procesos de pertenencia, requerimientos judiciales y restitución de tierras, a las diferentes direcciones de la Agencia Nacional de Tierras. Se organizó el archivo de pertenencia.
6	junio	Grupo de pertenencia: realicé en el periodo de junio setenta y siete (77) oficios de salidas según reporte de Orfeo a los distintos Juzgados, Tribunales y Altas Cortes del país en los procesos de pertenencia donde hemos sido notificados. Finalmente realicé ficha de conciliación donde el convocante es el señor Juan Francisco Yáñez Pérez.
7	julio	Grupo de pertenencia: realicé en el periodo de julio 60 oficios de salidas según reporte de Orfeo a los distintos Juzgados, Tribunales y Altas Cortes del país en los procesos de pertenencia donde hemos sido notificados. Asistí a la audiencia del 25 de julio de 2017 en el Municipio de Chivatá, Departamento de Boyacá donde se decidió de fondo el incidente de desacato contra el Director de la ANT con el No. de radicado 2017-00008, la decisión del Juez fue cerrar el incidente contra el Director de la Agencia Nacional de Tierras.
8	agosto	Grupo de pertenencia: realicé en el periodo de agosto 50 oficios de salidas según reporte de Orfeo a los distintos Juzgados, Tribunales y Altas Cortes del país en los procesos de pertenencia donde hemos sido notificados. Realicé con el grupo de pertenencia exposición frente a la entidad de la Sentencia T-488 de 2014
9	septiembre	Se sacaron cincuenta y seis (56) respuestas a diferentes trámites allegados a mi Orfeo, entre las que se destacan: oficios, derechos de petición y solicitudes por las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos mediante el cual nos allegan sentencias de pertenencias a fin de que se interpongan las tutelas por tratarse de presuntos baldíos.
10	octubre	Se sacaron cincuenta y seis (51) respuestas a diferentes trámites allegados a mi Orfeo, entre las que se destacan: oficios, derechos de petición y solicitudes por las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos mediante el cual nos allegan sentencias de pertenencias a fin de que se interpongan las tutelas por tratarse de presuntos baldíos cuando se traten de predios que han sido adjudicados que superen la UAF.
11	noviembre	Se brindó el apoyo a la Oficina Jurídica en todo lo asignado con relación a los procesos de pertenencia. Se dio respuesta a los derechos de petición asignados en el ORFEO. Se envió respuestas a los diferentes Juzgados del País pronunciándonos sobre la Naturaleza Jurídica de los distintos predios en donde nos vinculaban. Reporte continuo frente a las novedades y estado de avance en los diferentes procesos a cargo.
12	diciembre	Se brindó el apoyo a la Oficina Jurídica en todo lo asignado con relación a los procesos de pertenencia. Se dio respuesta a los derechos de petición asignados en el ORFEO. Se envió respuestas a los diferentes Juzgados del País pronunciándonos sobre la Naturaleza Jurídica de los distintos predios en donde nos vinculaban. Reporte continuo frente a las novedades y estado de avance en los diferentes procesos a cargo.

Fuente: Contenido de los informes del contratista

Lo indicado en la denuncia se corrobora para el mes de diciembre de 2017, pues al revisar el reporte de las asignaciones del sistema documental de la entidad “Orfeo” se advierte que durante el mes de noviembre existen registros del contratista por asignaciones, reasignaciones y proyección de oficios, que, aunque son en menor proporción a los meses anteriores, existe movimiento en el aplicativo; mientras que no se incorporan registros durante el mes de diciembre.

Por lo tanto, para el mes de diciembre se desvirtúa lo reportado por el contratista en su informe de actividades y lo certificado por la supervisora del contrato.

De conformidad con los estudios previos y el texto del contrato de prestación de servicios, el pago se debía hacer en forma mensual (como efectivamente se hizo), previa entrega del informe de actividades y recibido a satisfacción del supervisor del contrato, por lo que los pagos realizados durante 20 días de diciembre sin entrega de productos generaron un presunto detrimento fiscal por valor de \$3.813.333.

Estos hechos, generan incertidumbre sobre las obligaciones pactadas por la entidad estatal en los contratos de prestación de servicios, que evidenciarían el reconocimiento de una obligación económica por parte del Estado sin que se dé la contraprestación pactada como es la entrega del producto con periodicidad mensual.

Las deficiencias en los controles en la gestión contractual evidencia fallos en la labor de supervisión al dar fe del cumplimiento del contrato, sin dejar evidencias físicas de la correcta ejecución del mismo.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria y fiscal

Respuesta de la entidad:

*“En virtud de lo anterior, se advierte que la supervisora, en lo que respecta a la cláusula segunda y séptima del contrato, aparentemente verificó que efectivamente el contratista hubiera realizado el **informe de actividades mensual**, describiendo las actividades desarrolladas y el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social en salud, pensión y ARL, puesto que de **haber solicitado requisitos adicionales para el pago hubiera podido incurrir en una violación al derecho que les asiste a los contratistas a recibir oportunamente la remuneración pactada.** (Numeral 1 del artículo 5 de la Ley 80).”*

*“Ahora bien, en sentir de la supervisora de ese contrato se dio cumplimiento a los cometidos y a los fines esenciales que se buscaban con la suscripción del contrato, lo cual **se evidencia con los Orfeos tramitados por el citado contratista para la***

vigencia 2017, los cuales se adjuntan a la presente, para que sean tenidos en cuenta por la Contraloría.”

Análisis de la respuesta:

Si bien el numeral 1 del artículo 5 de la Ley 80 determina el derecho a recibir oportunamente la remuneración pactada, dicha remuneración, en los términos del contrato de prestación de servicios suscrito, se sujeta a la entrega del informe de actividades que necesariamente debe reflejar la entrega de productos verificables, lo que no sucede en el presente caso, pues en la respuesta de la ANT a la observación se aportan los documentos de proyectos tramitados hasta el 7 de noviembre de 2017, indicando que en el sentir de la supervisora con haber laborado hasta esta fecha se da cumplimiento a los cometidos y fines esenciales del contrato suscrito.

Por lo expuesto, se mantiene el hallazgo con los presuntos alcances fiscal y disciplinario.

Hallazgo No. 22 - Cumplimiento de la jornada laboral del servidor público (administrativo con presunto alcance disciplinario 9 y fiscal 2)

Constitución Política de Colombia:

Artículo 60. “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”

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

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

Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Único:

“Artículo 23. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones,

prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.”

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

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

(...)

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

(...)

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

Ley 610 de 2000:

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

“Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterior de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales

del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.”

Decreto 051 de 2018. Artículo 2. Adicionar el artículo 2.2.5.5.56 al Decreto 1083 de 2015, el cual quedará así:

"Artículo 2.2.5.5.56. Pago de la remuneración de los servidores públicos. El pago de la remuneración a los servidores públicos del Estado corresponderá a servicios efectivamente prestados, los cuales se entenderán certificados con la firma de la nómina por parte de la autoridad competente al interior de cada uno de los organismos o entidades.

El jefe inmediato deberá reportar al jefe de la Unidad de Personal o a quien haga sus veces, la inasistencia a laborar del personal a su cargo. La ausencia de este reporte será sancionada de conformidad con lo señalado en la Ley 734 de 2002, y demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

La Unidad de Personal o quien haga sus veces requerirá al servidor público que no concurra a laborar sin previa autorización de la autoridad competente para que informe, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes al hecho que genera la ausencia, los motivos que la ocasionaron. El jefe del organismo o en quien este delegue evaluará si hubo justa causa para no asistir.

Cuando los motivos dados por el servidor no constituyan justa causa de conformidad con las normas legales o no justifiquen la inasistencia, el jefe del organismo o en quien este delegue, informara al servidor para que presente los recursos a que haya lugar.

Si el jefe del organismo o en quien este delegue decide que la ausencia no está justificada deberá proceder a descontar el día o los días no laborados.

El descuento se hará sin perjuicio de las actuaciones que se deriven del incumplimiento de los deberes inherentes a la condición de servidores públicos, previsto en la normativa vigente."

Resolución 028 de 2016 “Por la cual se modifica el Manual de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de personal de la Agencia Nacional de Tierras - ANT.”

En desarrollo del control ciudadano, se radicó ante la CGR una denuncia que indica: *“la Jefe de la Oficina Jurídica certificó la asistencia a laborar de la funcionaria Amalín Ariza, quien se ausentó de la entidad por una semana antes de presentar su renuncia, a pesar de ser funcionaria de planta por cumplir con otros compromisos laborales”*.

En la auditoría financiera, se procedió a revisar la carpeta correspondiente a la historia laboral de la citada funcionaria junto con la certificación de la empresa de seguridad que para la época vigilaba el registro del ingreso a la entidad por parte de funcionarios, contratistas y particulares.

Una persona natural estuvo vinculada laboralmente con la Agencia Nacional de Tierras en el cargo Gestor, código T1, grado 11, perteneciente a la Oficina Jurídica de la entidad, desde el 11 de diciembre de 2017 hasta el 23 de julio de 2018; sin embargo, se advierte en la certificación expedida por la empresa de seguridad TAC Seguridad Limitada, que conformaba la Unión Temporal ANSUP 2018, que durante el mes de julio de 2018 únicamente se registra un ingreso a la entidad: el 24 de julio de 2018, de la 1:56 pm hasta las 5:07 pm.

De lo anterior, se establece que el único día de ingreso a la sede por parte de la funcionaria, fue un día después de su desvinculación formal.

En la certificación aportada por la entidad de fecha 3 de agosto de 2018 emitida por la Jefe de la Oficina Jurídica, jefe directa de la funcionaria en cuestión, se indica: *“por medio de la presente certifico que los funcionarios de esta dependencia cumplieron con la jornada laboral, el horario de trabajo y desempeñaron las funciones asignadas durante el mes de julio de la presente anualidad”*; y no se reporta novedad que evidencie que la funcionaria no asistió a laborar durante el mes de julio de 2018.

La terminación del contrato laboral fue la de aceptación de la renuncia, realizada mediante Resolución No. 3750 del 23 de Julio de 2018, sin que se advierta que la entidad haya realizado algún tipo de actuación frente a la inasistencia de la funcionaria durante los 22 días del mes de julio de 2018; por el contrario, se aprecia que mediante memorando No. 20181030122933 del 6 de agosto de 2018 la Jefe de la Oficina Jurídica en su calidad de jefe inmediato de la funcionaria, remite al Subdirector de Talento Humano la evaluación de la gestión, seguimiento al plan de trabajo, certificando que hubo cumplimiento entre el 01 de mayo al 22 de julio de 2018.

Por lo anterior, mediante Resolución No. 4395 del 10 de agosto de 2018 se reconoció, liquidó y ordenó el pago de los dineros correspondientes a las prestaciones sociales por retiro de la entidad hasta el 22 de julio de 2018.

La inasistencia durante los 22 días del mes de julio de 2018, de conformidad con la Resolución No.3750 de 2018 generó un pago por los siguientes valores:

Tabla No. 9
Cálculos de los pagos realizados a la funcionaria sin prestación del servicio público

Concepto	Valor base (\$)	Días	Valor diario (\$)	22 días de Julio (\$)
Sueldo	4.880.687	22	162.689	3.579.170
Prima de Vacaciones	1.570.681	222	7.075	155.653
Indemnización vacaciones	1.910.288	222	8.605	189.308
Bonificación especial de recreación	200.108	222	901	19.831
Bonificación por servicios prestados 35%	1.053.415	222	4.745	104.392
Prima de servicios	151.814	22	6.901	151.814
Prima de Navidad	2.931.801	202	14.514	319.305
Total				4.519.473

Fuente: CGR con base en la información del expediente de la ANT

Lo anterior, debido a la desatención de los deberes establecidos en la ley e inobservancia de la oportunidad en la gestión administrativa, lo que generó un presunto daño al patrimonio en cuantía de \$4.519.473.

Estos hechos, generan incertidumbre sobre la veracidad de la certificación de las labores realizadas por los funcionarios que conforman la planta global de la Agencia, desconociéndose los principios rectores de la función administrativa de obligatorio cumplimiento para los servidores públicos.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

Respuesta de la entidad:

“Teniendo en cuenta los Memorandos allegados a la Subdirección de Talento Humano por parte de la Oficina Jurídica, dicha Oficina certifica el cumplimiento de la jornada laboral y el horario de trabajo de los funcionarios adscritos a esa dependencia, esto en relación con los lineamientos establecidos por la Subdirección de Talento Humano para tal fin.”

“Por lo anterior, la Subdirección de Talento Humano cuenta con los lineamientos, protocolos y controles establecidos mediante Resolución No. 7855 del 20 de junio de 2019, el Procedimiento Control del Cumplimiento de la Jornada Laboral y Horario de Trabajo GTHU-P-004 y la Forma Planilla Control de Asistencia GTHU-F-006 del

Sistema Integrado de Gestión de la ANT, con el fin de lograr el cumplimiento de la jornada laboral establecido por la Agencia Nacional de Tierras.”

Análisis de la respuesta:

Ante la respuesta de la entidad que indica que, dentro del procedimiento de control del cumplimiento de la jornada laboral y horario de trabajo, se diligencia una Planilla Control de Asistencia GTHU-F-006 del Sistema Integrado de Gestión de la ANT; se y al no ser aportado, se requirió por parte de la CGR, este formato, recibiendo como respuesta que no existen en los archivos de la entidad.

Por lo tanto, no existe documento que desvirtúe la evidencia valorada por la CGR.

Hallazgo administrativo con presunto alcance fiscal y disciplinario.

3.3.4. Insumo para auditoría 2019-166368-82111-IS

Comunicación de la funcionaria de la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Secretaría General de la Agencia Nacional de Tierras – ANT, en la cual indica que de conformidad con lo establecido en el auto No. 520 del 13 de septiembre de 2019, compulsa copias para que se investigue presunta responsabilidad de los servidores públicos por posible detrimento del patrimonio estatal respecto de la adjudicación de subsidio integral para la compra de tierras del predio Santa Rosa, vereda El Chaparro, jurisdicción de Paicol – Huila.

De la revisión documental, de la adjudicación de los subsidios realizados por el Incoder mediante Resolución No. 1472 del 28 de mayo de 2010, se determinó que el predio adquirido para desarrollar el proyecto productivo inicialmente para 25 familias, solamente era viable para ser explotado por parte de 3 familias, por lo que se optó por la adjudicación de un nuevo subsidio para los 25 adjudicatarios, de los cuales 4 se encuentran materializados y 8 en trámite.

Teniendo en cuenta que sobre estas situaciones no se establecen presuntas irregularidades, se procede al archivo de la actuación.

3.3.5. Denuncia 2019-168566-82111-D

Denuncia radicada por funcionaria de la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Secretaría General de la Agencia Nacional de Tierras – ANT, en la cual indica que de conformidad con lo establecido en el auto No. 590 del 23 de octubre de 2019, compulsa copias para que se investigue responsabilidad de los servidores públicos

por posible detrimento del patrimonio estatal por irregularidades en la adjudicación del predio Pradera, centro del poblado, municipio de Ricaurte, mediante Resolución del INCODER No. 653 de 2010.

Del estudio documental, a la información aportada en la denuncia y a lo reportado en el desarrollo de la auditoría, se determina que efectivamente se presentaron irregularidades en la adjudicación del predio baldío “Pradera” y que al respecto la Agencia Nacional de Tierras está adelantando las acciones necesarias frente a la posible adjudicación fraudulenta.

Para corregir esta situación, se adelanta trámite de revocatoria directa contra la Resolución de adjudicación No. 653 del 21 de julio de 2010 (expediente B25061200382010) y se está adelantando proceso penal con radicado 706-2016-80037 en el Juzgado 55 Penal del Circuito con Función de Conocimiento.

Teniendo en cuenta que respecto de las actuales circunstancias no existe daño patrimonial, al haber procedido corrigiendo lo actuado por el Incoder, se procede al archivo de la denuncia.

3.3.6. Insumo para auditoría 2019-166410-80204-IS

Comunicación del Apoderado General del PAR INCODER, en la cual indica que de conformidad con la solicitud de control y vigilancia anteriormente radicada en la CGR, aporta para estos fines copia de la *“sentencia de segunda instancia de fecha 12 de septiembre de 2019, proferida por el Consejo de Estado dentro de la acción de tutela promovida por ... contra el tribunal Administrativo del Cesar, identificada con el radicado 2018-04064-01”*.

Del estudio documental, tanto de la respuesta realizada por la entidad, como de los documentos aportados con el escrito de denuncia se concluyó que:

- Los motivos por los cuales se instauró la acción de tutela cuyo fallo de segunda instancia se aportó en la denuncia, se encuentran subsanados, por cuanto los demandantes procesalmente adecuaron la demanda en los términos de la sentencia y el Juzgado procedió a librar mandamiento de pago de fecha 18 de noviembre de 2019 en contra de la ANT.
- Actualmente se desarrolla el trámite procesal del caso, donde la ANT solicita al Juzgado Segundo Administrativo del Cesar que decrete la nulidad de lo actuado por una indebida notificación del auto de mandamiento de pago proferido en contra de la entidad.

La competencia de la Contraloría General de la República se ciñe a la vigilancia y control de los recursos públicos con el fin de evitar que se produzca daño al patrimonio o lograr el resarcimiento del mismo cuando se ha producido un detrimento, y como se evidencia, actualmente no se ha dispuesto de este tipo de recursos; además, las actuaciones que se están desarrollando en despachos judiciales están en un marco de normalidad procesal.

Por lo tanto, se procede al archivo del insumo.

3.3.7. Solicitud de origen ciudadano 2020-173922-82111-SE

Comunicación de la funcionaria de la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Secretaría General de la Agencia Nacional de Tierras – ANT, en la cual indica que de conformidad con lo establecido en el auto No. 726 del 23 de diciembre de 2019, compulsó copias para conocimiento y se adelante la actuación pertinente, por parte de la Contraloría General de la República respecto del proceso disciplinario por las presuntas irregularidades relacionadas con la señora ..., quien aparentemente solicitó y le fue entregado a través de terceros un recurso en dinero para gestionar temas relacionados con proyectos productivos implementados en el municipio de Condoto – Chocó para la vigencia 2013. La referida señora, era funcionaria de la Subgerencia de Promoción y Asuntos Étnicos del extinto Incoder.

Al respecto se contrastaron los hechos citados en el Auto con la normatividad vigente sobre la gestión fiscal y el presunto daño patrimonial, estableciendo que el comportamiento que, presuntamente, asumió la funcionaria del entonces Incoder no generó un presunto impacto sobre los bienes o recursos públicos; por cuanto los hechos denunciados y que dieron origen al proceso disciplinario, fueron generales y no específicos sobre un proyecto en particular que permita determinar una afectación directa de los recursos públicos al ser aprobados proyectos sin el cumplimiento de requisitos.

Además, el proceso disciplinario no determinó conductas sancionables, por cuanto concluyó que operó el fenómeno de la caducidad.

Por otra parte, para la CGR, en caso de haberse presentado los hechos que dieron origen al proceso disciplinario, al tratarse de cobro de dineros a un particular, no habría daño patrimonial, sino un incumplimiento por conducta incorrecta del funcionario.

Por lo anterior, se procede al archivo de la actuación.

3.4. POLÍTICA DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Hallazgo No. 23 - Acceso y accesibilidad a personas con discapacidad (administrativo)

Ley 1618 de 2013 *“Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.”*

“Artículo 14. Acceso y accesibilidad. “Como manifestación directa de la igualdad material y con el objetivo de fomentar la vida autónoma e independiente de las personas con discapacidad, las entidades del orden nacional, departamental, distrital y local garantizarán el acceso de estas personas, en igualdad de condiciones, al entorno físico, al transporte, a la información y a las comunicaciones, incluidos los sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, el espacio público, los bienes públicos, los lugares abiertos al público y los servicios públicos, tanto en zonas urbanas como rurales. Para garantizarlo se adoptarán las siguientes medidas:(...)”

4. Implementar las medidas apropiadas para identificar y eliminar los obstáculos y para asegurar la accesibilidad universal de todas las personas con discapacidad al ambiente construido, transporte, información y comunicación, incluyendo las tecnologías de información y comunicación y otros servicios, asegurando las condiciones para que las personas con discapacidad puedan vivir independientemente”.

Corte Constitucional, Sentencia SU095/18:

“Respecto del principio de coordinación, la Corte Constitucional ha señalado que éste parte de: “la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas.”

Se observa que en la vigencia 2019, la ANT no implementó, las medidas apropiadas para eliminar los obstáculos al acceso de todas las personas con discapacidad (empleados y usuarios), incluyendo las tecnologías de información y comunicación, lo cual se soporta en los siguientes aspectos:

Se observa que no hay baños suficientes acondicionados para las personas con algún tipo de discapacidad, por cuanto no sólo es la motora, sino existen limitaciones visual y auditiva, por ejemplo.

Al consultar la página de la entidad, no se observan ayudas técnicas para superar posibles barreras a usuarios con alguna discapacidad sensorial.

Se evidenció, que no se ha solucionado en la entidad, la situación de los ascensores, los cuales, se encuentran sin funcionamiento, generando alto riesgo para las personas en general y en especial para aquellas que presentan algún tipo de discapacidad.

Lo anterior, debido a la falta de acciones concretas para el acceso a la población y la de coordinación con la entidad con la cual se comparten las instalaciones, que generan riesgo tanto a empleados como a usuarios, afectando así el ejercicio efectivo de los derechos de usuarios y vinculados empleados.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la entidad:

La ANT manifiesta que implementó en la vigencia 2019, las medidas apropiadas para eliminar los obstáculos al acceso de todas las personas con discapacidad (empleados y usuarios), entre ellos allega registro fotográfico de la entrada a la sede en el nivel central y las áreas de baños acondicionados para personas con discapacidad motriz.

Señala la ANT, que ha dado estricto cumplimiento a la normatividad vigente sobre acceso y accesibilidad, ya que desde vigencias pasadas se han adecuado las instalaciones para facilitar el ingreso de las personas en condición de discapacidad.

Sobre el ascensor, informa que en la vigencia 2019, suscribió un contrato para el mantenimiento preventivo y correctivo de los ascensores, por lo que al cierre de la vigencia auditada se encontraban funcionando.

Para la vigencia 2020, se tenía proyectado en conjunto con la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, con quien se comparte el edificio donde opera la sede central de las dos Agencias y en el marco del convenio interadministrativo marco de cooperación suscrito entre la ANT y la ADR; para lo cual, se pretendía realizar el cambio de los ascensores, sin embargo, debido al estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional como consecuencia del COVID-19, no fue posible adelantar esta contratación, por la demora en las labores y porque los repuestos deben ser traídos de China.

Análisis de la respuesta:

Se aceptaron algunas situaciones argumentadas por la entidad, por lo que se ajustó el hallazgo, manteniéndolo sobre las demás situaciones que persisten.

Hallazgo administrativo.

3.5. PLAN MEJORAMIENTO Y GLOSAS DE LA COMISION LEGAL DE CUENTAS

3.5.1. Plan de mejoramiento

Del análisis practicado en la auditoría financiera a la efectividad de las acciones establecidas en el plan de mejoramiento suscrito por la entidad y que se encontraba vigente al 31 de diciembre del 2019, así como la revisión del informe de avance presentado por la entidad con corte a la misma fecha, se estableció el siguiente resultado:

El plan de mejoramiento presenta acciones correctivas y preventivas correspondientes a 29 hallazgos y 83 acciones de mejora con vencimiento a diciembre 31 del 2019; de las cuales se verificaron los documentos y soportes correspondientes a 22 hallazgos y 54 acciones que se relacionan con asuntos financieros, contables y de presupuesto.

El seguimiento efectuado permite establecer que en su mayoría las acciones se cumplieron con corte al 31 de diciembre de 2019, sin embargo, de las evaluadas se estableció que 12 acciones fueron efectivas y 42 fueron inefectivas por cuanto persisten las situaciones que originan los hallazgos que se presentan en este informe de auditoría.

El resultado acumulado de la evaluación, por lo tanto, arrojó una valoración de **Inefectivo**.

En el anexo 2, se detallan las acciones que no fueron efectivas o que no se evidenció su cumplimiento, de acuerdo con los soportes aportados por la Agencia.

3.5.2. Seguimiento a las glosas de la Comisión Legal de Cuentas

La Comisión Legal de Cuentas, presentó las siguientes glosas para la Agencia Nacional de Tierras, en el segundo semestre de 2019, relacionadas con la

información contable, presupuestal, financiera y de control interno con corte a diciembre de 2018:

“Opinión: con salvedades.

Inventario de terrenos presentó sobrestimación por \$33.685,3 millones, incorrección de cantidad, en virtud de predios que se encontraron registrados en la contabilidad de la entidad, por transferencia del Incoder, sin finalizar su depuración, con el fin de establecer la titularidad a nombre de la ANT, situación que afectó patrimonio capital fiscal nación en igual cuantía.

Otros activos recursos entregados en administración presentó sobrestimación en \$30,1 millones, incorrección de cantidad, por convenio finalizado, del cual no se entregó el informe correspondiente por parte de la supervisión al área contable, situación que afectó patrimonio capital fiscal nación.

Gastos operaciones institucionales recaudos se encontró subestimado por \$19,3 millones, incorrección de cantidad, por incapacidades que fueron consignadas al Tesoro, pero que la agencia no contó con los soportes correspondientes para su registro, situación que afectó patrimonio capital fiscal nación en igual valor. Inventario terrenos presentó imposibilidad, debido a que verificada la conciliación de saldos de la cuenta terrenos predios, entre contabilidad y el Fondo Nacional Agrario al cierre de la vigencia 2018, se evidenció que los predios inicialmente otorgados por los extintos Incora e Incoder, mencionados en las resoluciones de adjudicación del subsidio SIRA, no fueron objeto del proceso de revocatoria, toda vez que no se ingresaron al patrimonio de la agencia; además, existen predios que no fueron transferidos por SAE y el Incoder, los cuales no fueron valorados y se registraron con valor cero, situación que afectó patrimonio capital fiscal nación.”

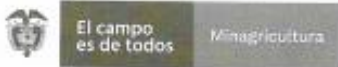
De acuerdo con lo observado en el desarrollo de la auditoría financiera de la ANT, se concluye que se adelantó seguimiento en forma alterna con el plan de mejoramiento de la entidad, pero que, frente a los resultados, se evidenció que no fueron corregidos los aspectos glosados por la Comisión Legal de Cuentas.

CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD
ADMINISTRATIVOS	23
FISCALES	2 \$8.332.806
DISCIPLINARIOS	9
PENALES	0

4. ANEXOS

ANEXO 1. ESTADOS FINANCIEROS



Las suscritas Myriam Carolina Martínez Cardenas, Representante Legal y Marisabel Londoño Carbonell, gestor con funciones de contador de la Agencia Nacional de Tierras, en ejercicio de las facultades legales que les confiere la ley; en cumplimiento de lo estipulado en las Resoluciones 706 y 182 de 2016 expedidas por la UAE – Contaduría General de la Nación.

CERTIFICAN

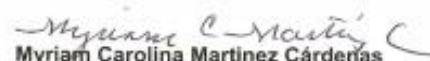
Que los saldos de los estados financieros revelan los hechos, transacciones y operaciones realizados por la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT con corte 31 de diciembre de 2019, fueron tomados de los libros de contabilidad generados por el sistema Integrado de Información financiera SIIF Nación y estos se elaboran conforme a lo señalado en el marco normativo para entidades de gobierno adoptado mediante resolución 533 de 2015, de la UAE – Contaduría General de la Nación.

Que los estados contables básicos de la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT con corte 31 de diciembre de 2019, revelan el total de los activos, pasivos, patrimonio, ingresos, gastos, y cuentas de orden, reportados en el libro mayor emitido por el SIIF a la fecha de corte.

Que los activos representan un potencial de servicios y a la vez los pasivos representan hechos pasados que implican salida de recursos, en desarrollo de las funciones de cometido estatal de la Agencia Nacional de Tierras.

Que las notas sobre los estados financieros presentan información sobre las bases para la preparación de los mismos, revelan información consistente y requerida por las NICSP Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, la cual es relevante para entender cualquier aparte de los mismos estados financieros.

Bogotá D.C., a los seis (13) días del mes de febrero de 2020.



Myriam Carolina Martínez Cardenas
C.C. 60.384.041 de Cúcuta



Marisabel Londoño Carbonell
C.C. 31.641.841 de Buga
Tarjeta Profesional No. 138981-T

CODIGO	DESCRIPCION	2019	2018	CODIGO	DESCRIPCION	2019	2018
1	ACTIVOS	702.448.487.626,58	624.879.516.020,73	2	PASIVOS	597.253.618.219,62	269.405.127.256,90
	ACTIVOS CORRIENTES	674.084.368.588,70	597.075.566.577,79		PASIVOS CORRIENTES	597.211.208.685,33	269.380.896.528,84
11	EFFECTIVO Y EQUIVALENTES AL EFFECTIVO	184.771.713,97	526.884.098,82	24	CUENTAS POR PAGAR	152.374.933.090,27	180.392.684.668,62
1110	DEPOSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS	184.771.713,97	526.884.098,82	2401	ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS	7.309.382.452,08	22.597.178.668,32
13	CUENTAS POR COBRAR	113.379.484.352,41	117.234.349.370,77	2407	NACIONALES	91.189,00	92.442.931,18
1311	CONTRIBUCIONES TASAS E INGRESOS NO TRIBUTARIOS	1.706.725.957,55	1.520.285.767,18	2424	RECURSOS A FAVOR DE TERCEROS	2.163.778,00	112.880.802,00
1337	TRANSFERENCIAS POR COBRAR	9.005.287.934,00	3.425.860.900,72	2430	DESCUENTOS DE NOMINA	39.772.869.252,00	41.169.660.207,00
1364	OTRAS CUENTAS POR COBRAR	106.258.902.344,58	119.139.924.604,31	2436	SUBSIDIOS ASIGNADOS	569.464.456,00	687.665.342,00
1386	DETERIORO ACUMULADO DE CUENTAS POR COBRAR (CR)	5.591.431.883,72	3.425.860.900,72	2440	RETENCION EN LA FUENTE E IMPUESTO DE	180.411.900,00	-
15	INVENTARIOS	401.442.427.796,82	396.725.694.370,97	2445	IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y TASAS	276.712.553,21	252.557.604,78
1510	MERCANCIAS EN EXISTENCIA	401.442.427.796,82	396.725.694.370,97	2460	IMPUESTO AL VALOR AGREGADO - IVA	60.415.358,00	60.415.358,00
19	OTROS ACTIVOS	159.077.684.725,50	82.588.638.737,23	2490	CREDITOS JUDICIALES	194.063.422.181,98	115.420.083.695,34
1905	BIENES Y SERVICIOS PAGADOS POR ANTICIPADO	237.229.620,99	28.413.892,03	25	OTRAS CUENTAS POR PAGAR	2.711.106.484,52	3.052.200.071,00
1906	AVANCES Y ANTICIPOS ENTREGADOS	-	-	2511	BENEFICIOS A LOS EMPLEADOS A CORTO PLAZO	2.711.106.484,52	3.052.200.071,00
1908	RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN	135.111.834.159,46	60.729.917.564,94	27	PROVISIONES	441.958.566.951,00	85.625.728.512,00
1926	DERECHOS EN FIDUCIARIO	10.000.000.000,00	10.000.000.000,00	2701	LITIGIOS Y DEMANDAS	441.958.566.951,00	85.625.728.512,00
1970	ACTIVOS INTANGIBLES	7.148.624.680,63	5.595.914.399,27	29	OTROS PASIVOS	166.602.159,54	210.283.337,22
1975	AMORTIZACION ACUMULADA DE ACTIVOS INTANGIBLES (CR)	2.377.476.793,58	2.592.910.474,01	2910	INGRESOS RECIBIDOS POR ANTICIPADO	166.602.159,54	210.283.337,22
1986	ACTIVOS DIFERIDOS	8.990.273.058,00	8.829.303.355,00		PASIVOS NO CORRIENTES	42.409.534,29	124.230.728,06
	ACTIVOS NO CORRIENTES	28.364.039.039,88	27.003.949.442,94	23	PRESTAMOS POR PAGAR	42.409.534,29	124.230.728,06
16	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	28.364.039.039,88	27.003.949.442,94	2317	FINANCIAMIENTO EXTERNO DE LARGO PLAZO	42.409.534,29	124.230.728,06
1605	TERRENOS	11.843.575.950,07	11.643.575.950,07		TOTAL PASIVO	597.253.618.219,62	269.405.127.256,90
1635	BIENES MUEBLES EN BODEGA	2.197.853.329,45	298.010.110,00	3	PATRIMONIO	105.194.789.408,96	354.674.388.763,84
1637	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO NO EXPLOTADOS	1.083.807.785,71	1.239.388.720,72	31	PATRIMONIO DE LAS ENTIDADES DE GOBIERNO	105.194.789.408,96	354.674.388.763,84
1640	EDIFICACIONES	9.897.860.391,69	9.487.895.578,29	3105	CAPITAL FISCAL	462.325.808.928,73	481.180.052.338,73
1655	MAQUINARIA Y EQUIPO	77.263.872,00	6.986.776,15	3109	RESULTADOS DE EJERCICIOS ANTERIORES	94.269.035.272,33	-
1665	MUEBLES, ENSERES Y EQUIPO DE OFICINA	1.362.472.104,14	969.030.727,29	3110	RESULTADO DEL EJERCICIO	262.861.984.247,43	88.888.720.420,32
1670	EQUIPOS DE COMUNICACIÓN Y COMPUTACIÓN	6.060.182.561,68	5.122.987.526,12	3145	IMPACTOS POR LA TRANSICIÓN AL NUEVO MARCO DE REGULACIÓN	-	17.836.943.154,57
1675	EQUIPOS DE TRANSPORTE, TRACCIÓN Y ELEVACIÓN	160.320.000,00	224.778.345,14		TOTAL PATRIMONIO	105.194.789.408,96	354.674.388.763,84
1680	EQUIPOS DE COMEDOR, COCINA, DESPENSA Y HOTELERIA	2.963.915,00	3.084.065,00		ACTIVOS DE ORDEN DEUDORAS	-	-
1685	DEPRECIACIÓN ACUMULADA DE PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO (CR)	4.122.280.819,86	2.021.788.797,84	8	CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS	-	-
	TOTAL ACTIVOS	702.448.487.626,58	624.879.516.020,73	81	ACTIVOS CONTINGENTES	2.771.800.711,00	2.316.936.366,31
8	CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS	-	-	8120	LITIGIOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS	2.771.800.711,00	2.316.936.366,31
81	ACTIVOS CONTINGENTES	2.771.800.711,00	2.316.936.366,31	83	DEUDORAS DE CONTROL	14.627.621.781,58	3.471.137.334,00
8120	LITIGIOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS	2.771.800.711,00	2.316.936.366,31	8315	BIENES Y DERECHOS RETRADADOS	13.749.630.748,58	2.508.033.301,00
83	DEUDORAS DE CONTROL	14.627.621.781,58	3.471.137.334,00	8347	BIENES ENTREGADOS A TERCEROS	337.859.354,00	-
8315	BIENES Y DERECHOS RETRADADOS	13.749.630.748,58	2.508.033.301,00	8390	OTRAS CUENTAS DEUDORAS DE CONTROL	540.131.679,00	625.244.679,00
8347	BIENES ENTREGADOS A TERCEROS	337.859.354,00	-	89	DEUDORAS POR CONTRA (CR)	17.399.422.492,58	5.788.073.700,31
8390	OTRAS CUENTAS DEUDORAS DE CONTROL	540.131.679,00	625.244.679,00	8905	ACTIVOS CONTINGENTES POR CONTRA (CR)	2.771.800.711,00	2.316.936.366,31
89	DEUDORAS POR CONTRA (CR)	17.399.422.492,58	5.788.073.700,31	8915	DEUDORAS DE CONTROL POR CONTRA (CR)	14.627.621.781,58	3.471.137.334,00
8905	ACTIVOS CONTINGENTES POR CONTRA (CR)	2.771.800.711,00	2.316.936.366,31				
8915	DEUDORAS DE CONTROL POR CONTRA (CR)	14.627.621.781,58	3.471.137.334,00				

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

Carlos Alberto Salinas Sastre
Carlos Alberto Salinas Sastre
Secretario General

Marisabel Londoño Carbonell
Marisabel Londoño Carbonell
C.C. 31.641.841 de Buga
Tarjeta Profesional No. 138981-T

Carlos Alberto Salinas Sastre
Carlos Alberto Salinas Sastre
Subdirector Administrativo y Financiero (E)

CODIGO	DESCRIPCION	2019	2018
ACTIVIDADES ORDINARIAS			
INGRESOS SIN CONTRAPRESTACION			
4	ACTIVIDADES ORDINARIAS		
41	INGRESOS OPERACIONALES	279.388.881.374,37	239.401.884.248,27
4110	INGRESOS FISCALES		
411001	NO TRIBUTARIOS		
411001	Tasas	-	1.697.828.842,08
411003	Intereses	-	1.697.828.842,08
44	TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES		
4428	OTRAS TRANSFERENCIAS	1.016.881.583,40	46.892.833,00
442807	Bienes recibidos sin contraprestación	1.016.881.583,40	46.892.833,00
442808	Donaciones	962.271.983,40	9.906.350,00
47	OPERACIONES INTERSTITUCIONALES	54.609.603,00	36.896.483,00
4705	FONDOS RECIBIDOS	277.097.062.860,19	237.636.982.488,41
470506	Funcionamiento	273.692.177.316,19	236.223.731.193,41
470509	Servicio de la deuda	20.377.014.211,34	26.106.507.885,25
470510	Inversión	85.028.679,66	75.836.257,57
4722	OPERACIONES SIN FLUJO DE EFECTIVO	245.231.134.218,99	211.041.387.050,59
472201	Cruce de cuentas	3.402.915.670,00	1.316.331.293,00
472203	Cuota de fiscalización y auditoría	3.117.437.670,00	815.467.678,00
48	OTROS INGRESOS	255.478.003,00	499.963.615,00
4892	FINANCIEROS	1.252.606.810,78	217.889.087,78
489232	Rendimientos sobre recursos entregados en administración	1.261.243.044,63	83.636.863,21
489233	Otros intereses de mora	808.818.418,35	83.636.863,21
4830	REVERSIÓN DE LAS PÉRDIDAS POR DETERIORO DE VALOR	282.424.626,28	
483002	Cuentas por cobrar	161.363.766,15	134.323.204,67
5	GASTOS OPERACIONALES	181.383.766,15	134.323.204,67
51	DE ADMINISTRACIÓN Y OPERACIÓN	558.866.582.439,78	435.941.267.811,37
5101	SUELDOS Y SALARIOS	163.622.917.602,00	198.977.148.069,61
510101	Sueldos	15.446.058.241,88	14.833.444.074,00
510110	Prima técnica	14.126.445.901,00	14.352.612.181,00
510119	Bonificaciones	771.343.079,60	-
5102	CONTRIBUCIONES IMPUTADAS	635.268.261,88	492.631.893,00
510201	Incapacidades	49.875.841,00	45.827.421,89
510204	Gastos médicos y drogas	25.896.073,00	26.366.256,00
510216	Licencias	18.202.100,00	5.475.354,00
5103	CONTRIBUCIONES EFECTIVAS	5.776.658,00	13.665.869,00
510302	Aportes a cajas de compensación familiar	3.994.661.846,88	3.699.464.411,80
510303	Cotizaciones a seguridad social en salud	672.838.017,00	677.696.511,00
510305	Cotizaciones a riesgos laborales	1.349.660.783,00	1.291.306.800,00
510306	Cotizaciones a entidades administradoras del régimen de prima media	78.146.886,00	77.485.600,00
510307	Cotizaciones a entidades administradoras del régimen de ahorro individual	1.098.000.100,00	998.248.500,00
5104	APORTES SOBRE LA NÓMINA	794.904.248,00	854.490.200,00
510401	Aportes al Icfi	843.844.900,00	820.571.000,00
510402	Aportes al sena	604.860.500,00	492.527.200,00
5107	PRESTACIONES SOCIALES	338.961.400,00	328.443.800,00
510701	Vacaciones	6.154.156.421,93	7.621.786.836,88
510702	Cesantías	1.114.286.137,17	1.530.261.773,00
510704	Prima de vacaciones	1.516.722.384,00	1.544.089.748,00
510705	Prima de navidad	732.265.240,18	889.136.424,00
510706	Prima de servicios	1.343.641.580,00	1.316.185.854,00
510707	Bonificación especial de recreación	744.896.088,00	651.212.067,00
510790	Otras primas	87.203.219,52	141.805.946,00
5108	GASTOS DE PERSONAL DIVERSOS	615.342.903,00	1.549.304.026,00
510801	Remuneración por servicios técnicos	5.086.999,00	20.863.640.360,89
510802	Honorarios	-	1.452.142.066,00
510803	Capacitación, bienestar social y estímulos	-	18.860.883.817,88
5111	GENERALES	5.086.999,00	217.014.487,00
511109	Gastos de desarrollo	533.902.490.159,19	149.686.683.286,92
511113	Vigilancia y seguridad	58.312.846.877,20	93.009.676.289,21
511114	Materiales y suministros	504.772.158,08	371.785.877,38
511115	Mantenimiento	685.754.117,29	784.772.330,40
511117	Servicios públicos	70.432.227,00	448.243.742,00
511118	Servicios públicos	479.861.208,73	400.985.124,52
511119	Arrendamiento operativo	1.426.453.428,00	1.351.872.445,85
511121	Viajes y gastos de viaje	4.248.350.843,00	6.178.850.381,00
511122	Impreso, publicaciones, suscripciones y afiliaciones	60.593.814,00	30.095.887,00
511123	Comunicaciones y transporte	2.145.975.404,30	929.485.361,58
511125	Seguros generales	284.887.542,04	256.806.413,97
511146	Combustibles y lubricantes	27.722.434,00	41.128.392,00
511149	Servicios de aseo, cafetería, restaurante y lavandería	1.061.625.332,50	923.350.140,63
511159	Licencias	2.981.995,00	-
511164	Gastos locales	1.104.582,00	2.881.438,00
511165	Intangibles	-	154.014.985,00
511179	Honorarios	47.579.167.207,40	28.817.419.872,76
511180	Servicios	18.593.261.287,85	16.496.049.034,62
5120	IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y TASAS	3.226.630.982,00	1.464.621.678,00
512001	Impuesto predial unificado	2.759.356.082,00	904.294.063,00
512002	Cuota de fiscalización y auditoría	466.889.900,00	469.863.615,00
512010	Tasas	385.000,00	-
512011	Impuesto sobre vehículos automotores	-	994.000,00

CODIGO	DESCRIPCION	2019	2018
53	DETERIORO, DEPRECIACIONES, AMORTIZACIONES Y PROVISIONES	379.799.236.117,76	92.306.836.109,76
5347	DETERIORO DE CUENTAS POR COBRAR	2.326.934.749,16	1.803.122.448,93
534750	Otras cuentas por cobrar	2.326.934.749,16	1.803.122.448,93
5360	DEPRECIACIÓN DE PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	2.360.998.878,43	2.666.351.233,82
536001	Edificaciones	195.880.345,12	193.630.522,08
536004	Maquinaria y equipo	5.954.285,08	3.549.327,66
536006	Muebles, enseres y equipo de oficina	216.889.051,83	141.406.094,52
536007	Equipos de comunicación y computación	1.767.280.221,44	1.646.974.412,48
536008	Equipos de transporte, tracción y elevación	40.079.999,57	81.158.345,14
536009	Equipos de comedor, cocina, despensa y hotelería	1.828.349,94	633.531,96
536013	Bienes muebles en bodega	54.993.519,31	-
536015	Propiedades, planta y equipo no explotados	106.550.950,33	-
5366	AMORTIZACIÓN DE ACTIVOS INTANGIBLES	1.406.134.684,21	2.692.916.474,01
536625	Licencias	1.438.044.582,62	2.368.790.471,76
536626	Softwares	188.090.001,69	324.126.002,25
5368	PROVISIÓN LITIGIOS Y DEMANDAS	370.446.189.199,03	85.846.553.853,00
536821	Civiles	-	1.983.527.622,00
536822	Penales	-	109.294.807,50
536823	Administrativas	370.446.189.199,03	83.747.728.443,50
54	TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES	6.377.760,60	-
5423	OTRAS TRANSFERENCIAS	6.377.760,60	-
542307	Bienes entregados sin contraprestación	6.377.760,60	-
55	GASTO PUBLICO SOCIAL	17.186.839.632,16	38.755.009.142,37
5594	VIVIENDA	11.181.835.817,15	26.799.011.239,37
559405	Asignación de bienes y servicios	11.181.835.817,15	26.799.011.239,37
5597	DESARROLLO COMUNITARIO Y BIENESTAR SOCIAL	1.269.842.316,60	8.193.603.163,60
559705	Asignación de bienes y servicios	1.269.842.316,60	8.193.603.163,60
5599	SUBSIDIOS ASIGNADOS	4.658.162.500,00	3.809.554.750,00
559905	Para compra de tierra	4.658.162.500,00	3.809.554.750,00
57	OPERACIONES INTERSTITUCIONALES	1.315.013.621,73	105.092.605.881,36
5726	OPERACIONES DE ENLACE	1.315.013.621,73	403.343.862,50
572600	Recaudos	1.315.013.621,73	403.343.862,50
5722	OPERACIONES SIN FLUJO DE EFECTIVO	-	105.499.311.838,84
572210	Pago de obligaciones con flujos	-	105.499.311.838,84
58	OTROS GASTOS	3.207.686,09	10.536.586,27
5803	AJUSTE POR DIFERENCIA EN CAMBIO	3.207.686,09	10.536.586,27
580340	Cuentas por pagar	3.207.686,09	10.536.586,27
4	EXCEDENTE (DEFICIT) OPERACIONAL	279.443.001.065,39	198.839.813.262,16
48	INGRESOS NO OPERACIONALES	16.783.777.740,86	107.898.414.246,41
4808	OTROS INGRESOS	16.783.777.740,86	107.898.414.246,41
480815	INGRESOS DIVERSOS	16.783.777.740,86	107.898.414.246,41
480817	Fotocópias	7.385.391,71	14.175.341,00
480820	Arrendamiento operativo	1.916.766.367,41	1.982.269.393,47
480826	Recuperaciones	14.774.418.566,36	105.726.227.136,88
480827	Apropiaciones	-	120.711.043,00
480828	Indemnizaciones	66.275.257,00	4.578.528,09
480830	Otros ingresos diversos	150,13	452.802,00
5	GASTOS NO OPERACIONALES	203.766.922,64	187.321.404,63
58	OTROS GASTOS	203.766.922,64	187.321.404,63
5804	FINANCIEROS	3.929.911,00	-
580447	Intereses de sentencias	3.929.911,00	-
5890	GASTOS DIVERSOS	199.837.011,64	187.321.404,63
589012	Sentencias	19.874.794,00	-
589019	Pérdida por baja en cuentas de activos no financieros	179.955.384,65	153.998.874,12
589030	Otros gastos diversos	642,99	33.722.530,51
	EXCEDENTE (DEFICIT) NO OPERACIONAL	16.560.016.817,96	107.671.992.841,78
	EXCEDENTE (DEFICIT) DE ACTIVIDADES ORDINARIAS	282.691.864.247,43	88.866.726.426,32
	EXCEDENTE (DEFICIT) DEL EJERCICIO	282.691.864.247,43	88.866.726.426,32


Myriam Carolina Martínez Cárdenas
C.C. 65.384.041 de Cúcuta
Directora General


Carlos Alberto Salinas Sastre
Secretario General

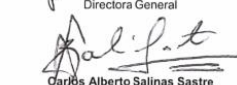

Marisabel Londoto Carbonell
C.C. 31.841.841 de Buga
Tarjeta Profesional No. 136981-T


Carlos Alberto Salinas Sastre
Subdirector Administrativo y Financiero (E)

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS -ANT
ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO
A 31 DE DICIEMBRE DE 2019
(CIFRAS EN PESOS)

CUENTAS CODIGO	CONCEPTO			VALOR
31	Saldo del patrimonio a 31 de Diciembre de 2018			354.674.388.763,84
31	Variaciones patrimoniales			249.479.599.354,88
31	Saldo del patrimonio a 31 de Diciembre de 2019			105.194.789.408,96
DETALLE DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES				
		Periodo Actual Dic.31 2019	Periodo Actual Dic 31 2018	VARIACION
	INCREMENTOS			
3105	Capital Fiscal	462.325.808.928,73	461.180.052.338,73	1.145.756.590,00
3109	Resultado de Ejercicios anteriores			-
3110	Resultado del Ejercicio			-
3145	Impactos Por La Transición al Nuevo Marco De Regulación	-	17.636.943.154,57	17.636.943.154,57
	DISMINUCIONES			
3105	Capital Fiscal	-	-	-
3109	Resultado de Ejercicios anteriores	94.269.035.272,33	-	94.269.035.272,33
3110	Resultado del Ejercicio	262.861.984.247,43	88.868.720.420,32	173.993.263.827,11
3145	Impactos Por La Transición al Nuevo Marco De Regulación	-	-	-
	TOTAL VARIACION			249.479.599.354,87


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


Carlos Alberto Salinas Sastre
Secretario General


Marisabel Londoño Carbonell
C.C. 31.641.841 de Buga
Tarjeta Profesional No. 138981-T


Carlos Alberto Salinas Sastre
Subdirector Administrativo y Financiero (E)

DESCRIPCIÓN	2019
FLUJO DE FONDOS PROVENIENTES DE LAS ACTIVIDADES DE OPERACIÓN	
(Pérdida) Utilidad neta del ejercicio	- 262.861.984.247,43
Más o (menos) partidas que no afectaron el efectivo:	
Deterioro cartera	2.165.570.983,00
Depreciación de activos fijos	2.380.996.678,43
Amortización Seguros generales	284.687.542,04
Amortización recursos entregados en administración	58.312.846.677,20
Amortización Intangibles	1.606.134.584,21
Amortización Iniciales	1.260.842.315,00
Provisiones	370.446.169.106,00
Diferencia en cambio no realizada	3.207.686,09
Partidas que no afectan el flujo de efectivo	173.598.471.324,54
Variación en partidas relacionadas con las actividades de operación:	
Pasivos estimados	- 14.113.330.667,00
Cuentas comerciales por cobrar	1.689.294.035,36
Inventarios	- 4.716.733.425,85
Recursos entregados en Administración	- 132.694.563.271,72
Intangibles	- 3.371.678.546,00
Iniciativas Comunitarias	- 1.421.812.018,00
Gastos pagados por anticipado	- 465.503.271,00
Adquisición de bienes y servicio	- 16.776.938.913,42
Otras cuentas por pagar	- 11.447.178.567,36
Obligaciones laborales	- 341.093.586,48
Pasivo por impuestos	206.365.962,43
Ingresos recibidos por anticipado	- 43.681.177,68
Efectivo generado por actividades de operación	- 9.896.382.122,18
VARIACIÓN EN PARTIDAS RELACIONADAS CON LAS ACTIVIDADES DE INVERSIÓN:	
Adquisición Propiedad Planta y Equipo	- 3.741.086.275,37
Efectivo usado en actividades de inversión	- 3.741.086.275,37
VARIACIÓN EN PARTIDAS RELACIONADAS CON LAS ACTIVIDADES DE FINANCIACIÓN:	
Prestamo largo plazo	- 85.028.879,86
Cápital	13.382.384.892,56
Efectivo usado en actividades de financiación	13.297.356.012,70
Total flujo de efectivo generado por la empresa	- 342.112.384,85
EFFECTIVO NETO AL INICIO DEL PERIODO / EFFECTIVO Y SUS EQUIVALENTES	526.884.098,82
SALDO FINAL DE EFFECTIVO E INVERSIONES – NETO	184.771.713,97


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


Marisabel Londoño Carbonell
C.C. 31.641.841 de Buga
Tarjeta Profesional No. 138981-T


Carlos Alberto Salinas Sastre
Secretario General


Carlos Alberto Salinas Sastre
Subdirector Administrativo y Financiero (E)

ANEXO 2. SEGUIMIENTO AL PLAN MEJORAMIENTO

No. Acción de mejora	Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	Hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora (día/mes/año)
1	1	Hallazgo No. 1.1 - Gestión arrendamiento operativo (A1) (F1) (D1) En la revisión de las carpetas físicas que conforman los expedientes de cada uno de los predios en arrendamiento que fueron entregadas por la Agencia, en desarrollo del proceso auditor, no se evidenció actividad alguna de cobro jurídico.	31/10/2017
2	2.1	Hallazgo No. 2.1 – Recursos Entregados en Administración – Convenio 775 de 2018 Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (A2) A diciembre 31 de 2018 la cuenta 190801001 Recursos Entregados en administración está sobrestimada en \$30.090.884, debido a que en que en el informe enviado por el supervisor se señaló que ésta era la cuantía para legalizar los recursos ejecutados	2019/09/30
3	2.3	Hallazgo No. 2.3 – Recursos Entregados en Administración – Convenio 775 de 2018 Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (A2) A diciembre 31 de 2018 la cuenta 190801001 Recursos Entregados en administración está sobrestimada en \$30.090.884, debido a que en que en el informe enviado por el supervisor se señaló que ésta era la cuantía para legalizar los recursos ejecutados.	2019/09/30
4	3.1	Hallazgo No. 3.1 – Recursos Entregados en Administración (A3) La información financiera no cumple con las Características Cualitativas de la Información Financiera establecidas en el Marco Normativo para las Entidades de Gobierno, en lo referente a verificabilidad, consistencia y comprensibilidad; por inobservancia de los requisitos de los soportes.	2019/09/30
5	3.2	Hallazgo No. 3.2 – Recursos Entregados en Administración (A3) La información financiera no cumple con las Características Cualitativas de la Información Financiera establecidas en el Marco Normativo para las Entidades de Gobierno, en lo referente a verificabilidad, consistencia y comprensibilidad; por inobservancia de los requisitos de los soportes.	2019/09/30
6	4.1	Hallazgo No. 4.1 - Conciliación Cuentas Recíprocas (A4) Evaluada la conciliación de saldos de la cuenta 572080 Recaudos entre la ANT y la Unidad del Tesoro, a diciembre 31 de 2018, se evidenció subestimación por \$19.253.132, debido a que las entidades prestadoras de salud no enviaron oportunamente los soportes a la Agencia, correspondientes a los reintegros de las incapacidades.	2019/11/30
7	4.2	Hallazgo No. 4.2 - Conciliación Cuentas Recíprocas (A4) Evaluada la conciliación de saldos de la cuenta 572080 Recaudos entre la ANT y la Unidad del Tesoro, a diciembre 31 de 2018, se evidenció subestimación por \$19.253.132, debido a que las entidades prestadoras de salud no enviaron oportunamente los soportes a la Agencia, correspondientes a los reintegros de las incapacidades.	2019/12/31

No. Acción de mejora	Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	Hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora (día/mes/año)
8	4.3	Hallazgo No. 4.3- Conciliación Cuentas Recíprocas (A4) Evaluada la conciliación de saldos de la cuenta 572080 Recaudos entre la ANT y la Unidad del Tesoro, a diciembre 31 de 2018, se evidenció subestimación por \$19.253.132, debido a que las entidades prestadoras de salud no enviaron oportunamente los soportes a la Agencia, correspondientes a los reintegros de las incapacidades.	2019/12/31
9	4.4	Hallazgo No. 4.4 - Conciliación Cuentas Recíprocas (A4) Evaluada la conciliación de saldos de la cuenta 572080 Recaudos entre la ANT y la Unidad del Tesoro, a diciembre 31 de 2018, se evidenció subestimación por \$19.253.132, debido a que las entidades prestadoras de salud no enviaron oportunamente los soportes a la Agencia, correspondientes a los reintegros de las incapacidades.	2019/12/31
10	5.1	Hallazgo No. 5.1 - Conciliación Cuenta Inventarios Terrenos (A5) Evaluada la conciliación de saldos de la cuenta 151002 Inventarios – Terrenos Recaudos, entre contabilidad y el Fondo Nacional Agrario –FNA, a diciembre 31 de 2018, se evidenció: Mayor valor registrado en contabilidad por \$33.685.295.375,37, de los predios transferidos por INCODER.	2019/08/31
11	5.2	Hallazgo No. 5.2 - Conciliación Cuenta Inventarios Terrenos (A5) Evaluada la conciliación de saldos de la cuenta 151002 Inventarios – Terrenos Recaudos, entre contabilidad y el Fondo Nacional Agrario –FNA, a diciembre 31 de 2018, se evidenció: Mayor valor registrado en contabilidad por \$33.685.295.375,37, de los predios transferidos por INCODER.	2019/12/31
12	5.3	Hallazgo No. 5.3 - Conciliación Cuenta Inventarios Terrenos (A5) Evaluada la conciliación de saldos de la cuenta 151002 Inventarios – Terrenos Recaudos, entre contabilidad y el Fondo Nacional Agrario –FNA, a diciembre 31 de 2018, se evidenció: Mayor valor registrado en contabilidad por \$33.685.295.375,37, de los predios transferidos por INCODER.	2019/12/31
13	6.1	Hallazgo No. 6.1 - Revocatoria de actos administrativos – subsidios (A6) (D2) En verificación realizada por el equipo auditor a la conciliación de saldos de la cuenta 151002 Inventarios – Terrenos – Predios, entre contabilidad y el Fondo Nacional Agrario – FNA, al cierre de la vigencia 2018, se evidenció que los predios inicialmente otorgados por el extinto INCORA e INCODER.	2019/09/10
14	6.2	Hallazgo No. 6.2 - Revocatoria de actos administrativos – subsidios (A6) (D2) En verificación realizada por el equipo auditor a la conciliación de saldos de la cuenta 151002 Inventarios – Terrenos – Predios, entre contabilidad y el Fondo Nacional Agrario – FNA, al cierre de la vigencia 2018, se evidenció que los predios inicialmente otorgados por el extinto INCORA e INCODER.	2019/11/22
15	6.3	Hallazgo No. 6.3 - Revocatoria de actos administrativos – subsidios (A6) (D2) En verificación realizada por el equipo auditor a la conciliación de saldos de la cuenta 151002 Inventarios – Terrenos – Predios, entre contabilidad y el Fondo Nacional Agrario – FNA, al cierre de la vigencia 2018, se evidenció que los predios inicialmente otorgados por el extinto INCORA e INCODER.	2019/12/15

No. Acción de mejora	Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	Hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora (día/mes/año)
16	6.4	Hallazgo No. 6.4 - Revocatoria de actos administrativos – subsidios (A6) (D2) En verificación realizada por el equipo auditor a la conciliación de saldos de la cuenta 151002 Inventarios – Terrenos – Predios, entre contabilidad y el Fondo Nacional Agrario – FNA, al cierre de la vigencia 2018, se evidenció que los predios inicialmente otorgados por el extinto INCORA e INCODER.	2019/12/31
17	8	Hallazgo No. 8 - Notas a los Estados Financieros (A8) En verificación por parte de la CGR a las Notas a los Estados Financieros, se evidenciaron las siguientes situaciones: Nota 4. Cuentas por Cobrar • No se identifica el predio, ni se incluye el número y fecha del contrato de arrendamiento,	2019/10/31
18	9	Hallazgo No. 9 - Ejecución de reservas presupuestales constituidas en la vigencia 2017 (A9) Al cierre de la vigencia 2017, la Agencia Nacional de Tierras constituyó reservas presupuestales por \$15.565.604.453,60, para ser ejecutadas durante la vigencia 2018; no obstante, no se ejecutaron el 15,24%, es decir \$2.370.690.670.	2019/12/31
19	10.1	Hallazgo No. 10.1 – Constitución de reservas presupuestales 2018 con aceptación de oferta (A10) (D3) En verificación a las reservas presupuestales constituidas por fuerza mayor y/o caso fortuito, se observa que la ANT constituyó las siguientes reservas, las cuales no se enmarcan en el criterio “caso fortuito y/o fuerza mayor”, así: Reserva constituida en favor de un beneficiario	2019/12/15
20	10.2	Hallazgo No. 10 .2– Constitución de reservas presupuestales 2018 con aceptación de oferta (A10) (D3) En verificación a las reservas presupuestales constituidas por fuerza mayor y/o caso fortuito, se observa que la ANT constituyó las siguientes reservas, las cuales no se enmarcan en el criterio “caso fortuito y/o fuerza mayor”, así: Reserva constituida en favor de un beneficiario	2019/12/15
21	10.3	Hallazgo No. 10 .3– Constitución de reservas presupuestales 2018 con aceptación de oferta (A10) (D3) En verificación a las reservas presupuestales constituidas por fuerza mayor y/o caso fortuito, se observa que la ANT constituyó las siguientes reservas, las cuales no se enmarcan en el criterio “caso fortuito y/o fuerza mayor”, así: Reserva constituida en favor de un beneficiario	2019/12/15
22	10.4	Hallazgo No. 10.4 – Constitución de reservas presupuestales 2018 con aceptación de oferta (A10) (D3) En verificación a las reservas presupuestales constituidas por fuerza mayor y/o caso fortuito, se observa que la ANT constituyó las siguientes reservas, las cuales no se enmarcan en el criterio “caso fortuito y/o fuerza mayor”, así: Reserva constituida en favor de un beneficiario	2019/12/15
23	11.1	Hallazgo No. 11.1 - Constitución de reservas presupuestales 2018 por contratos de prestación de servicios (A11) (D4) En verificación a la constitución de las reservas presupuestales, se observa que la Agencia Nacional de Tierras constituyó las siguientes partidas como reservas de apropiación, las cuales no se enmarcan en el criterio de “caso fortuito y/o fuerza mayor” ...	2019/10/31

No. Acción de mejora	Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	Hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora (día/mes/año)
24	11.2	Hallazgo No. 11.2 - Constitución de reservas presupuestales 2018 por contratos de prestación de servicios (A11) (D4) En verificación a la constitución de las reservas presupuestales, se observa que la Agencia Nacional de Tierras constituyó las siguientes partidas como reservas de apropiación, las cuales no se enmarcan en el criterio de "caso fortuito y/o fuerza mayor" ...	2019/09/30
25	11.3	Hallazgo No. 11.3 - Constitución de reservas presupuestales 2018 por contratos de prestación de servicios (A11) (D4) En verificación a la constitución de las reservas presupuestales, se observa que la Agencia Nacional de Tierras constituyó las siguientes partidas como reservas de apropiación, las cuales no se enmarcan en el criterio de "caso fortuito y/o fuerza mayor" ...	2019/09/30
26	13.1	Hallazgo No. 13.1 - Convenio de Cooperación Internacional No. 784 de 2018 - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC (A13) (D5) Revisada la ejecución del convenio, se detectaron las siguientes falencias: 1. No se evidenciaron Informes de Supervisión que evaluara ejecución detallada de los recursos financieros aportados por el contratista y la ANT.	2019/12/31
27	13.2	Hallazgo No. 13.2 - Convenio de Cooperación Internacional No. 784 de 2018 - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC (A13) (D5) Revisada la ejecución del convenio, se detectaron las siguientes falencias: 1. No se evidenciaron Informes de Supervisión que evaluara ejecución detallada de los recursos financieros aportados por el contratista y la ANT.	2019/12/31
28	13.3	Hallazgo No. 13.3 - Convenio de Cooperación Internacional No. 784 de 2018 - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC (A13) (D5) Revisada la ejecución del convenio, se detectaron las siguientes falencias: 1. No se evidenciaron Informes de Supervisión que evaluara ejecución detallada de los recursos financieros aportados por el contratista y la ANT.	2019/12/31
29	13.4	Hallazgo No. 13.4 - Convenio de Cooperación Internacional No. 784 de 2018 - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC (A13) (D5) Revisada la ejecución del convenio, se detectaron las siguientes falencias: 1. No se evidenciaron Informes de Supervisión que evaluara ejecución detallada de los recursos financieros aportados por el contratista y la ANT.	2019/12/31
30	14.1	Hallazgo No.14.1 - Convenio de Cooperación Internacional 112 de 1016 (A14) (D6) Revisada la ejecución del convenio de cooperación internacional 112 de 1016 entre la ANT y la UNODC, se evidenciaron cuatro prórrogas al mismo, sin encontrarse debidamente justificada la necesidad de ampliar el plazo del contrato, contraviniendo de esta manera el principio general de la Planeación Contractual	2019/12/31

No. Acción de mejora	Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	Hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora (día/mes/año)
31	14.2	Hallazgo No. 14 .2- Convenio de Cooperación Internacional 112 de 1016 (A14) (D6) Revisada la ejecución del convenio de cooperación internacional 112 de 1016 entre la ANT y la UNODC, se evidenciaron cuatro prórrogas al mismo, sin encontrarse debidamente justificada la necesidad de ampliar el plazo del contrato, contraviniendo de esta manera el principio general de la Planeación Contractual	2019/12/31
32	14.3	Hallazgo No. 14.3 - Convenio de Cooperación Internacional 112 de 1016 (A14) (D6) Revisada la ejecución del convenio de cooperación internacional 112 de 1016 entre la ANT y la UNODC, se evidenciaron cuatro prórrogas al mismo, sin encontrarse debidamente justificada la necesidad de ampliar el plazo del contrato, contraviniendo de esta manera el principio general de la Planeación Contractual	2019/12/31
33	14.4	Hallazgo No. 14.4 - Convenio de Cooperación Internacional 112 de 1016 (A14) (D6) Revisada la ejecución del convenio de cooperación internacional 112 de 1016 entre la ANT y la UNODC, se evidenciaron cuatro prórrogas al mismo, sin encontrarse debidamente justificada la necesidad de ampliar el plazo del contrato, contraviniendo de esta manera el principio general de la Planeación Contractual	2019/12/31
34	15.1	Hallazgo No. 15.1 – Convenio Interadministrativo No. 850 de 2017 suscrito con la FAO (A15) (D7) Al revisar el expediente correspondiente al convenio interadministrativo No. 850 de 2017 suscrito con la FAO, se determinó cómo en el documento de justificación técnica para la celebración del mismo, se hace mención expresa del aporte	2019/12/31
35	15.2	Hallazgo No. 15.2 – Convenio Interadministrativo No. 850 de 2017 suscrito con la FAO (A15) (D7) Al revisar el expediente correspondiente al convenio interadministrativo No. 850 de 2017 suscrito con la FAO, se determinó cómo en el documento de justificación técnica para la celebración del mismo, se hace mención expresa del aporte	2019/12/31
36	15.3	Hallazgo No. 15.3 – Convenio Interadministrativo No. 850 de 2017 suscrito con la FAO (A15) (D7) Al revisar el expediente correspondiente al convenio interadministrativo No. 850 de 2017 suscrito con la FAO, se determinó cómo en el documento de justificación técnica para la celebración del mismo, se hace mención expresa del aporte	2019/12/31
37	15.4	Hallazgo No. 15.4 – Convenio Interadministrativo No. 850 de 2017 suscrito con la FAO (A15) (D7) Al revisar el expediente correspondiente al convenio interadministrativo No. 850 de 2017 suscrito con la FAO, se determinó cómo en el documento de justificación técnica para la celebración del mismo, se hace mención expresa del aporte.	2019/12/31
38	17.1	Hallazgo No. 17.1 - Convenio Interadministrativo No. 361 de 2016 suscrito con la FAO (A17) (D9) Al revisar el expediente del convenio, se determinó que el documento de justificación técnica para la celebración del convenio de cooperación internacional No. 361 de 2016, se hace mención expresa del aporte que hará la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	2019/12/31

No. Acción de mejora	Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	Hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora (día/mes/año)
39	17.2	Hallazgo No. 17.2 - Convenio Interadministrativo No. 361 de 2016 suscrito con la FAO (A17) (D9) Al revisar el expediente del convenio, se determinó que el documento de justificación técnica para la celebración del convenio de cooperación internacional No. 361 de 2016, se hace mención expresa del aporte que hará la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	2019/12/31
40	17.3	Hallazgo No. 17.3 - Convenio Interadministrativo No. 361 de 2016 suscrito con la FAO (A17) (D9) Al revisar el expediente del convenio, se determinó que el documento de justificación técnica para la celebración del convenio de cooperación internacional No. 361 de 2016, se hace mención expresa del aporte que hará la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	2019/12/31
41	19	Hallazgo No. 19 - Sobrecurso contrato interadministrativo 872 de 2017, con COLVATEL (A19) (IP-1) (D11) De acuerdo con los documentos que reposan en el expediente contractual, existe un pago pendiente a favor de Colvatel por valor de \$518.203.058; pago que está pendiente por el presunto incumplimiento contractual, pero no por el sobrecurso en los precios de lo contratado	2019/12/31
42	26	Hallazgo No. 27 – Contratos de prestación de servicios profesionales 948 de 2018 y 031 de 2019 (A27) (F3) (D17) Se estableció que ANT inobservó el principio de planeación y economía al realizar contratos de prestación de servicios, pactando honorarios sin que el contratista llenara los requisitos legales. Esta situación se debe a la inobservancia de los parámetros establecidos	2019/12/31