



MEMORANDO

20 de Noviembre de 2020
Bogotá D.C., 2020-11-20 18:24

20201030279063
Al responder cite este Nro.
20201030279063

PARA: **OLGA YAMILE GONZÁLEZ FORERO**
Subdirectora Administrativa y Financiera

DE: **JOSE RAFAEL ORDOSGOITIA OJEDA**
Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Su memorando con radicado ANT No. 20206200235013 - Concepto jurídico sobre "valor a reponer de recursos de Islas del Rosario Acta No. 134 de 2016"

En los siguientes términos damos respuesta al memorando del asunto, en el que solicita a esta Oficina rendir concepto sobre algunas cuestiones relacionadas con las actas de entrega parcial y el acta final de liquidación del extinto INCODER, especialmente en lo tocante al valor consignado en las mismas por concepto de cartera por cobrar y cuentas por pagar, correspondientes a los recursos provenientes del arrendamiento de los predios ubicados en Islas del Rosario y San Bernardo.

ANTECEDENTES

Relaciona la Subdirección de Administrativa y Financiera en el escrito de la solicitud, los siguientes hechos:

"1. Mediante el acta de entrega parcial No. 134 de 2016, el INCODER realizó la entrega a la Agencia Nacional de Tierras, del valor de la cartera por cobrar y del valor de cuentas por pagar, correspondientes a los recursos provenientes del arrendamiento de los predios ubicados en Islas del Rosario y San Bernardo.

2. Conforme al Acta No. 134, Mauro Rodrigo Palta Cerón, liquidador del extinto INCODER, reconoció las siguientes sumas que debían ser transferidas a la Agencia Nacional de Tierras por concepto de Islas de Rosario y San Bernardo, así:

Concepto	Saldo
1. Disponible CUN al 06/12/2016	\$ 840.450.050,70
2. Valor a Reponer de recursos de Islas del Rosario	\$ 1.729.505.914,30
3. CUN (1+2)	\$ 2.569.955.965,00
4. Recursos en Bancolombia CC 18862511091 a Diciembre 06 de 2016	\$ 2.593.174.543,96
5. IVA – Pagados y por INCODER	\$ 140.738.606,90
A favor de la ANT en CUN y Cuenta Bancaria PARA TRASLADAR ((3+4)-5)	\$ 5.022.391.902,06

Documento Firmado Digitalmente
El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.

C7Q4I-9SFul-86IX-Royg-M2rgY



3. Este reconocimiento, plasmado en el acta ya mencionada, se realizó bajo lo previsto en el artículo 12 del Decreto Ley 2365 de 2015 y que a la letra dice: **“TRANSFERENCIA DE BIENES AFECTOS AL SERVICIO. El Liquidador deberá realizar el inventario físico detallado de los bienes, activos, cartera y derechos que tengan relación con el objeto asignado a la Agencia de Desarrollo Rural y a la Agencia Nacional de Tierras y que estén vinculados directamente con el ejercicio de sus funciones.”**

Inventariados los bienes, activos y derechos, estos se transferirán a título gratuito, tal como lo disponen los decretos ley de creación de las citadas agencias. La transferencia se realizará mediante acta de entrega suscrita por el liquidador del Incoder, en Liquidación, y por los representantes legales de las Agencias o sus delegados, actas que serán registradas en las respectivas oficinas de registro, cuando a ello hubiere lugar.” (Subrayado fuera de texto).

4. Teniendo en cuenta lo descrito en el Decreto 2363 del 7 de diciembre de 2015, por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura. Artículo 36°. *Asignación de bienes, archivos y activos. Los bienes y activos, derechos, obligaciones y archivos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, afectos al servicio a cargo de la Agencia Nacional de Tierras, se determinarán y transferirán a título gratuito, mediante acta de entrega y recibo de inventario detallado, suscrita por los respectivos representantes legales, dando cumplimiento, en el caso de los archivos, a lo dispuesto en la Ley 594 de 2000, Ley General de Archivos o a las normas que la modifiquen o complementen.*

Los bienes serán identificados en las actas que para el efecto suscriban los representantes legales de las entidades o sus delegados, las cuales serán registradas en las respectivas oficinas de registro, cuando a ello hubiere lugar. (Subrayado fuera de texto).

5. Durante la gestión de la Agencia Nacional de Tierras se han recibido las sumas correspondientes al acta No. 134 de 2016, exceptuando el valor de \$1.729.505.914,30, denominado “valor a reponer de recursos de Islas del Rosario”.

6. El 26 de marzo de 2019, a través del oficio No. 20196200195711, desde la Dirección General de la Agencia Nacional de Tierras, se le solicitó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como cabeza del sector, se impartieran las instrucciones necesarias para el traslado de los \$1.729.505.914,30, teniendo en cuenta que este valor a nivel contable, fue reconocido por la Agencia en el activo como una cuenta por cobrar en la vigencia 2016, de conformidad con la obligación contenida en el acta.

7. Como respuesta al oficio mencionado ibidem, el 31 de mayo de 2019, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural emitió el oficio No. 20193200115411, radicado ANT No. 20196200590392.

Bajo el anterior contexto, pregunta el área misional:

1. *¿La respuesta emitida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, basada en el acta final de liquidación, se considera soporte jurídico suficiente para excluir el valor que*



fue reconocido dentro del balance general de la ANT en la cuenta Activos – cuentas por pagar?

2. De ser negativa la solicitud anterior, favor indicar que tramite se debe adelantar.

ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Antes que todo, es pertinente aclarar que los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras son orientaciones de carácter general, que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares. En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa o interpretativa, solo buscan facilitar la comprensión y aplicación de las normas jurídicas vigentes.

ANÁLISIS JURÍDICO Y CONSIDERACIONES

- **Sobre la liquidación del INCODER.**

Mediante el Decreto 2365 de 2015, se suprimió el Instituto Colombiano De Desarrollo Rural y se ordenó su liquidación. El citado Decreto dispone en su artículo 12:

“El Liquidador deberá realizar el inventario físico detallado de los bienes, activos, cartera y derechos que tengan relación con el objeto asignado a la Agencia de Desarrollo Rural y a la Agencias Nacional de Tierras y que estén vinculados directamente con el ejercicio de sus funciones.

Inventariados los bienes, activos y derechos, estos se transferirán a título gratuito, tal como lo disponen los decretos ley de creación de las citadas agencias. La transferencia se realizará mediante acta de entrega suscrita por el liquidador del Incoder, en Liquidación, y por los representantes legales de las Agencias o sus delegados, actas que serán registradas en las respectivas oficinas de registro, cuando a ello hubiere lugar.”

En ejercicio de sus facultades legales, el señor Mauro Rodrigo Palta Cerón, liquidador del INCODER en asocio con la señora Elizabeth Gómez Sánchez, en su calidad de directora encargada de la Agencia Nacional de Tierras, suscribieron el Acta de Entrega Parcial No. 0134 el 06 de diciembre de 2016, denominada “Cartera para Entrega a la Agencia Nacional de Tierras ANT.” En este documento aparece relacionado en el acápite “RECAUDOS ARRENDAMIENTOS ISLAS DEL ROSARIO” un rubro llamado “Valor a reponer de recursos de Islas del Rosario” por \$ 1.729.505.914,30.

Fundamentada en el acta parcial, la Agencia Nacional de Tierras incluyó en su balance general en la cuenta activos el valor de \$ 1.729.505.914,30.

Vencido el término para la conclusión del trámite de liquidación, estipulado por el artículo 2 del Decreto 2365 de 2015 y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 36 del Decreto – ley 254 de 2000 y 31 del Decreto 2365 de 2015, el Agente Liquidador, El



Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras, y la Agencia de Desarrollo Rural, suscribieron Acta Final de De la Liquidación del INCODER el 28 de marzo de 2017, la cual cobró firmeza el día 7 de abril de 2017, una vez se cumplieron las exigencias legales de publicación en el Diario Oficial a través de la Edición 50.197.

Al hacer una revisión del acta final se encuentra que en el Capítulo 2 “*ENTREGA A LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS*”, frente a la cartera generada por el cobro de los arrendamientos de Islas del Rosario y San Bernardo, únicamente se advierte una cuenta por cobrar por valor de \$1.432.862.995,33.

- **Naturaleza jurídica de los actos del Liquidador**

El artículo 7° del Decreto 254 de 2000, modificado por el artículo 7° de la Ley 1105 de 2006, estipula lo siguiente respecto de los actos del liquidador:

*“Los actos del liquidador relativos a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos y en general, los que por su naturaleza constituyan ejercicio de funciones administrativas, **constituyen actos administrativos y serán objeto de control por la jurisdicción de lo contencioso administrativo**. Los actos administrativos del liquidador gozan de presunción de legalidad y su impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no suspenderá en ningún caso el procedimiento de liquidación.*

Sin perjuicio del trámite preferente que debe dar a las acciones instituidas por la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo dará prelación al trámite y decisión de los procesos en los cuales sea parte una entidad pública en liquidación.

Los jueces laborales deberán adelantar los procesos tendientes a obtener permiso para despedir a un trabajador amparado con fuero sindical, de las entidades que se encuentren en liquidación, dentro de los términos establecidos en la ley y con prelación a cualquier asunto de naturaleza diferente, con excepción de la acción de tutela. El incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta.” (Subrayado y negrilla fuera del texto)

A su vez, el artículo 6° del Decreto 2365 de 2015, en concordancia con la normatividad expuesta, dispone que **los actos del Liquidador relativos a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos y en general, los que por su naturaleza constituyan ejercicio de funciones administrativas, son actos administrativos y podrán ser objeto de control por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo**. De lo anterior se deduce que el acta parcial y el acta final son actos administrativos, que podrían ser atacados ante la jurisdicción contenciosa administrativa, por lo que resulta procedente determinar si se está en término para atacar el acta final de liquidación al considerar que debe incluir el “Valor a reponer de recursos de Islas del Rosario” por \$ 1.729.505.914,30.



- **Procedencia de medios de control contra el acta de liquidación final.**

a): Observaciones al informe final

El artículo 36 del Decreto 254 del 2000 establece que el liquidador deberá presentar el informe final al representante legal de la entidad a la cual se traspasen los bienes y obligaciones de la entidad liquidada, para que este realice las observaciones pertinentes. Para el presente caso no se observa que la Agencia Nacional de Tierras haya hecho observaciones al Informe Final y por ende se procedió a la suscripción del acta final, lo anterior de acuerdo al Capítulo V “CIERRE DEL ACTA DE LIQUIDACIÓN”,

b: Medios de Control.

- Nulidad

La Ley 1437 de 2011, en su artículo 137 dispone:

“Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.
2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.
4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

Documento Firmado Digitalmente
El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.

C7Q4I-9SFul-86IX-Royg-M2rgY



PARÁGRAFO. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.”

Por su parte, el término para para acudir al medio de control de nulidad se encuentra reglamentado en el artículo 164, de la Ley 1437 de 2011. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA.

“La demanda deberá ser presentada:

1. En cualquier tiempo, cuando:

a) Se pretenda la nulidad en los términos del artículo 137 de este Código;”

En ese orden de ideas, los actos administrativos en los términos del artículo 137 podrán ser demandados en cualquier tiempo, no obstante, para el presente caso la nulidad podría ser caducada si el operador judicial llega a considerar que el acta final de liquidación es un acto administrativo de carácter particular, o también bajo el argumento que la entidad consintió la liquidación y no hizo reserva de ninguna salvedad o inconformidad.

- **Nulidad y Restablecimiento del Derecho.**

El artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 señala que toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo 137.

Igualmente puede pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se computa a partir de la notificación de aquel.

El término de dicho medio de control se encuentra en el artículo 164, de la Ley 1437 de 2011 OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA.

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de

Documento Firmado Digitalmente
El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.

C7Q4I-9SFul-86IX-Royg-M2rgY



la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;

En ese orden de ideas la acción podría ser improcedente por caducidad del medio de control.

- **GESTIONES DE LA ANT TENDIENTES AL PAGO, DEL VALOR A REPONER ISLAS DEL ROSARIO Y SAN BERNARDO MADR No. 20196200590392.**

Mediante oficio No. 20179730261171, dirigido al Patrimonio Autónomo de Remanentes “INCODER EN LIQUIDACIÓN”, la Subdirectora Administrativa y financiera manifestó, entre otros asuntos, que se requiere realizar traslado de los recursos propios percibidos por el extinto INCODER, por concepto de los arrendamientos de los predios de Islas del Rosario y San Bernardo, dentro de los cuales se encuentra el valor a reponer por \$1.729.505.914,30.

En respuesta el apoderado General de FIDUAGRARIA S.A. como vocero y administrador del Patrimonio Autónomo de Remanentes denominado “INCODER EN LIQUIDACIÓN”, sostiene que, de acuerdo al Acta de Liquidación, la Cuenta Única Nacional registrada en el Banco de la República No. 6101516 a nombre de la Dirección del Tesoro Nacional y mediante la cual se recepcionaban los recursos percibidos por los arrendamientos de los predios del Archipiélago de Islas del Rosario y San Bernardo, pasó en su totalidad al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La Agencia Nacional de Tierras mediante Oficio No. 20186200546761, solicitó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se impartieran instrucciones para el traslado del valor a reponer de recursos de Islas del Rosario por la suma, de \$1.729.505.914,30, conforme al Acta de Entrega Parcial No. 134 del 6 de diciembre de 2016.

En respuesta, la Secretaria General del MADR indicó que en el acta final se encuentra contenido el Capítulo II – Entrega a la Agencia Nacional de Tierras, firmada en su momento por el doctor Miguel Samper Strouss, Director de la Agencia Nacional de Tierras y el doctor Mauro Rodrigo Palta Cerón, Liquidador del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder en Liquidación, y que dentro del contenido de la misma, en el numeral 2-Cartera, se informa: “*Frente a la cartera generada por el cobro de arrendamiento de Islas del Rosario y San Bernardo, la supervisión de estos contratos estaba a cargo de la Subgerencia de Tierras Rurales por medio de la Dirección Técnica de Procesos Agrarios, se realizó seguimiento del proceso de cartera, de los informes extracontables generados mensualmente con corte al 7 de marzo de 2016. Los contratos inicialmente celebrados por la Subgerencia de Tierras Rurales fueron 115, en la presente vigencia se ha suscrito 3 contratos nuevos y 8 se renovaron*”, además que en dicho numeral se indica que la cartera vigente al 7 de marzo de 2016, asciende a \$ 1.432.862.995.33.

También se indica en la citada respuesta, que en el numeral 2º se hace referencia a los arrendamientos de Islas del Rosario y San Bernardo, sin que en ningún aparte de lo anterior se aluda a la obligación de reponer recursos originados en el arrendamiento de Islas del Rosario como sí se indica en el Acta Parcial No. 134 de 2016 por valor de



\$1.729.505.914,30. Bajo este entendido, el MADR estimó que no tiene ningún tipo de obligación legal con respecto a la Liquidación del Incoder, por valores que se encuentren por fuera el acta de liquidación final del 28 de marzo de 2017.

La respuesta dada por el MADR resulta de vital importancia para el esclarecimiento de la consulta, puesto que en principio el Ministerio, advierte que en el acta parcial No. 134 de 2016, existe la obligación de reponer recursos por valor de 1.729.505.914,30, pero que sin embargo no es de su competencia dicha controversia al no estar consagrada en el acta de liquidación final donde se le subrogaron derechos y obligaciones a dicha entidad.

De esta manera, de la comunicación del Ministerio, esta oficina no colige que la Agencia Nacional de Tierras pueda dar de baja dicha obligación que consta en el balance general de la entidad.

- **Responsabilidad del liquidador.**

El numeral 12. Del Capítulo I Del Acta Final de Liquidación “Subrogación de Derechos y Obligaciones” establece:

“El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de conformidad con el Artículo 35 del Decreto 254 de 2000, subroga las obligaciones y derechos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural en Liquidación una vez se encuentre en firme la presente. Todos los derechos y obligaciones que no estén incluidos en la presente acta de liquidación serán responsabilidad exclusiva del Liquidador por cuanto se entiende que no fueron subrogados al Ministerio.”

En ese orden de ideas, si de acuerdo con lo enunciado, en el acta final no se incluyó el rubro denominado “Valor a reponer de recursos de Islas del Rosario” por \$1.729.505.914,30”, la responsabilidad de dicha obligación recaería en el liquidador si debiendo haberse incluido tal valor no se hizo.

Lo anterior encuentra fundamento adicional en lo establecido en el artículo 4º del Decreto 254 de 2000, que señala que es competencia del liquidador adelantar bajo su inmediata dirección y responsabilidad el procedimiento de liquidación de la entidad pública. A su vez el artículo 5 del mismo Decreto es claro en poner de presente que el liquidador estará sujeto al mismo régimen de requisitos para el desempeño del cargo, inhabilidades, incompatibilidades, responsabilidades y demás disposiciones previstas para el representante legal de la respectiva entidad pública en liquidación

Tal previsión permite concluir que el Liquidador se encuentra sujeto a las responsabilidades del servidor público¹ y en ese orden, se podría adelantar las acciones

¹ Constitución Política de Colombia Artículo 6 “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades particulares 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 funciones.”.



que de distinto carácter están previstas en la Constitución Política y las leyes.

CONCLUSIONES

A pesar de que se considera que el primer interrogante planteado puede desbordar las competencias atribuidas a esta Oficina, toda vez que dar de baja del balance general una cuenta por cobrar, es un trámite financiero, administrativo, contable y no necesariamente jurídico se plantea lo siguiente:

1. Del análisis de la comunicación emitida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, no se desprende jurídicamente que la Agencia Nacional de Tierras pueda excluir el valor de \$1.729.505.914,30 de su balance general por las razones expuestas en presente documento.
2. Teniendo en cuenta lo expuesto en el acta final y la responsabilidad del otrora liquidador del INCODER en la normatividad expuesta, se considera que, antes de iniciar los procesos de responsabilidad que considere la entidad, podría requerirse al entonces Liquidador del Incoder, en aras de que se esclarezca de manera concreta el origen de dicho rubro y el motivo por el cual, no fue tenido en cuenta al momento de presentar el informe final y la respectiva acta de liquidación.
3. Podría elevarse consulta al Ministerio de Hacienda respecto de qué tratamiento financiero y/o contable debe darse a situaciones como a la que se plantea en la solicitud de concepto.
4. Sin perjuicio de a que medio de control se pudiese acudir si fuere procedente, si el acta parcial llegase contener una obligación se podría considerar como un posible título ejecutivo incompleto, que podría renovarse o complementarse, por vía acta de conciliación extraprocesal. En la audiencia de conciliación podría ser también la oportunidad para esclarecer el concepto del “Valor a reponer de recursos de Islas del Rosario”.

En los anteriores términos se emite el concepto solicitado y con el alcance establecido en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

Cordialmente,

José R. Ordosgoitia O.
JOSÉ RAFAEL OSDORGOITIA OJEDA
Jefe Oficina Jurídica

Proyectó Camilo Gómez
Revisó: Héctor Cardenas - Gabriel Carvajal