

INFORME DE AUDITORÍA

**INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER
(VIGENCIA FISCAL 2011)**

**CGR – CDSA No.
AGOSTO DE 2012**

INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL- INCODER

Contralor General de la República	Sandra Morelli Rico
Vicecontralor General	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario	Héctor Javier Osorio Botello
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario (Ad-Hoc) – Tema: Distrito de Riego Paicol - Tesalia	Juan Alberto Duque García
Director de Vigilancia Fiscal	Javier Arias Toro
Coordinadora de Auditoría	Lily Luz Lozano Medina
Responsable de Auditoría	Lina Yadira Gómez Martínez
Equipo de Auditores:	Dolores Cárdenas Cárdenas Marleny Callejas Ávila Trinidad Arce Perdomo Claudia Elena Flórez Gil Carlos Andrés Peralta Vargas Nicolás Chamat Luna Isaí Díaz Roa Fabel Rodríguez Tibocho Benedicto Pedraza Manrique Edgar Andrés Gómez Pineros Diego Velásquez Baracaldo

TABLA DE CONTENIDO

Página

1	HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO	
2	DICTAMEN INTEGRAL (INCODER 2011)	
2.1	GESTIÓN Y RESULTADOS	
2.1.1	Análisis, Diseño y Construcción Distritos de Riego y Drenaje - FONAT (Triángulo del Tolima y Proyecto Río Ranchería)	
2.1.2	Subsidio Integral Para la Conformación de Empresas Básicas Agropecuarias, Atención Población desplazada y campesina.	
2.1.3	Implementación del Ordenamiento, Protección y Regularización de Tierras a nivel nacional	
2.1.4	Adquisición de tierras a comunidades Indígenas del Cauca	
2.1.5	Recursos Ola Invernal	
2.2	ÁREA FINANCIERA	
2.2.1	Opinión de los Estados Financieros	
2.2.2	Sistema de Control Interno Contable	
2.3	SISTEMA DE CONTROL INTERNO	
2.4	FENECIMIENTO DE CUENTA	
2.5	RELACION DE HALLAZGOS	
2.6	PLAN DE MEJORAMIENTO	
3	DICTAMEN INTEGRAL (DISTRITO DE RIEGO TESALIA PAICOL)	
4	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	20
4.1	EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS	20
4.1.1	Análisis, Diseño y Construcción Distritos de Riego y Drenaje - FONAT	20
4.1.2	Subsidio Integral Para la Conformación de Empresas Básicas Agropecuarias, Atención Población desplazada y campesina.	38
4.1.3	Implementación del Ordenamiento, Protección y Regularización de Tierras a nivel nacional	51

4.1.4	Implementación del Ordenamiento, Protección y Regularización de Tierras a nivel nacional	59
4.1.5	Recursos Ola Invernal	67
4.2	AREA FINANCIERA	74
4.3	TECNOLOGIA INFORMATICA	89
4.4	EVALUACION DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO	91
4.5	SEGUIMIENTO AVANCE Y CUMPLIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO-Nivel Central	92
4.5.1	Seguimiento Avance y Cumplimiento Plan de Mejoramiento Puntos de Control	93
4.6	SEGUIMIENTO FUNCIONES DE ADVERTENCIA	99
3.7	SEGUIMIENTO A DENUNCIAS DE LA CIUDADANÍA	102
4.8	GLOSAS DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES	114
4.9	RESULTADO PUNTOS DE CONTROL (DIRECCIONES TERRITORIALES)	120
	- DT Antioquia	120
	- DT Boyacá	127
	- DT Cesar	143
	- DT Magdalena	152
	- DT Nariño	160
	- DT Putumayo	174
	- DT Santander	179
	- DT Sucre	196
	- DT Tolima	199
	- DT Valle del Cauca	213
5	ANEXOS	250

1. HECHOS RELEVANTES DE LA AUDITORÍA

IMPEDIMENTO – DISTRITO DE RIEGO TESALIA - PAICOL:

Al Dr. Héctor Javier Osorio Botello (Contralor Delegado CDS Agropecuario), mediante **Auto No. 0056 del 12 de Julio de 2012**, firmado por la Sra. Contralora General de la República, Dra. Sandra Morelli Rico, le fue aceptado el impedimento para conocer y decidir sobre los asuntos relacionados con el proceso auditor ante el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), vigencia fiscal 2011 (PGA 2012), en lo que respecta al Distrito de Riego Tesalia-Paicol (exclusivamente). Este impedimento fue solicitado por el Dr. Osorio Botello mediante comunicación 2012-IE-39533 del 28 de Junio de 2012, dirigida a la Dra. Sandra Morelli Rico.

En el mismo Auto No. 0056 del 12 de Julio de 2012, se designó al Dr. Juan Alberto Duque García (Contralor Delegado - CDS Gestión Pública e Instituciones Financieras - E), como Contralor Delegado para el Sector Agropecuario Ad-Hoc. Con el fin de conocer y decidir sobre los asuntos relacionados con el proceso auditor ante el INCODER, en lo que respecta al Distrito de Riego Tesalia-Paicol (exclusivamente).

- **Distrito de Riego Tesalia-Paicol (Acogimiento Ley de Insolvencia Empresarial - Consorcio INTERRIEGO)**

El artículo 21 de la Ley 1116 de 2006, establece que al iniciar un proceso de reorganización no podrá decretarse al deudor la terminación unilateral de ningún contrato, ni tampoco podrá decretarse la caducidad administrativa, a no ser que el proceso de declaratoria de dicha caducidad haya sido iniciado con anterioridad a esa fecha.

Mediante Auto 400-011413 del 29 de julio de 2011, la firma H&H ARQUITECTURA S.A., partícipe en un 47% del consorcio INTERRIEGO, fue admitida por la Superintendencia de Sociedades al proceso de reorganización establecido en la Ley 1116 de 2006.

Mediante hallazgo No 4 del Informe Final de Auditoría vigencia 2010, la CGR advirtió al INCODER que la firma H&H ARQUITECTURA S.A. podría entrar en el proceso de reestructuración contemplado en la Ley 1116. Sin embargo, pese al retraso que presentaban las obras en su momento y el incumplimiento de algunos aspectos contractuales, el Instituto no tomó las medidas jurídicas y administrativas necesarias para asegurar el cumplimiento del objeto del contrato, como por

ejemplo la declaratoria de caducidad, de que habla el artículo 18 de la Ley 80 de 1993.

Debido a este hecho, el INCODER no cuenta con los suficientes mecanismos legales para conminar y hacer exigible en forma oportuna al CONSORCIO INTERRIEGO, cuyo socio y ejecutor del contrato 695 de 2009 es la firma H &H ARQUITECTURA, el cumplimiento integral del objeto contratado.

Como consecuencia, y teniendo en cuenta el bajo avance de obra alcanzado en más de dos años de ejecución, el solo un 44,3% a 31 de marzo de 2012, la fecha actual de terminación del proyecto estipulada en la Prórroga No. 2 del Contrato 695 para el 16 de diciembre de 2012, la baja ejecución financiera y de obra, la cual alcanza un 0,7% medio mensual entre septiembre de 2011 y marzo de 2012, se encuentran en riesgo de pérdida \$62.000 millones, correspondientes a los valores girados como anticipo más los pagados como obra ejecutada, ya que no es clara o cierta la posibilidad de terminar el proyecto de manera total y oportuna.

Esta deficiencia se originó debido a que el INCODER no analizó de manera oportuna las posibilidades que le permitieran obligar al contratista a ejecutar el proyecto o terminar el contrato de manera anticipada.

- **Proyecto Ranchería – Laudo Arbitral**

El Contratista del Proyecto Ranchería, ha presentado un Laudo Arbitral, ante la Cámara de Comercio de Bogotá, por \$11.435 mil millones, razón por la cual no se ha podido concluir la liquidación del Contrato 140 de 2001.

- **Función de Advertencia pago Impuesto Predial instalaciones INCODER**

Según lo informado por la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá, mediante su oficio No 2012EE82388 de 12 de abril de 2012, el INCODER se encuentra en mora de pagar el monto del impuesto predial unificado, de las vigencias 2006 a 2010, y las multas e intereses de mora de la vigencia 2011. Por lo tanto, el Instituto tendrá que pagar a demás de los valores adeudados, las correspondientes multas e intereses de mora. En consecuencia, la CGR formula una **Función de Advertencia** por el posible detrimento patrimonial que se ocasionará una vez el INCODER pague a la Secretaría Distrital de Hacienda los valores adeudados por los conceptos ya mencionados.

2. DICTAMEN INTEGRAL (INCODER 2011)

Doctora
MIRIAM VILLEGAS VILLEGAS
Gerente General
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER
Bogotá D.C.

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER (PGA 2012), a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, el examen del Balance General al 31 de Diciembre de 2011 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el año terminado en esa fecha. Dichos estados financieros fueron examinados y comparados con los del año anterior, los cuales fueron auditados por la Contraloría General de la República.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Asimismo, evaluó el Sistema de Control Interno.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento de la cuenta, con fundamento en la evaluación de la gestión y resultados (Control de Gestión, de Resultados, Financiero (opinión sobre la razonabilidad de los Estados financieros), Legalidad y Control Interno) obtenidos por la administración de la entidad en las áreas y/o procesos auditados.

El representante legal de la entidad INCODER, no rindió la cuenta o informe anual consolidado por la vigencia fiscal del año 2011, dentro de los plazos previstos en la Resolución Orgánica No. 6289 de Marzo 08 de 2011

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC), compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA's), y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable acerca de si los Estados Financieros están libres de errores e inconsistencias significativas. La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los

Estados Financieros los documentos que soportan la Gestión y los Resultados de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del sistema de control interno.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, incluyendo su evaluación de los riesgos de errores significativos en los Estados Financieros y de la Gestión y Resultados de la Entidad. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la Entidad como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados en las circunstancias. Una auditoría también incluye, evaluar los principios de contabilidad utilizados y las estimaciones contables significativas hechas por la administración, así como evaluar la presentación general de los Estados Financieros. Consideramos que la auditoría proporciona una base razonable para expresar nuestro concepto y la opinión.

La auditoría incluye el examen al Nivel Central y a 10 Direcciones Territoriales: Antioquia, Boyacá, Cesar, Magdalena, Nariño, Putumayo, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.

Estos puntos de control representan el 32% del total de Direcciones Territoriales de la entidad. El conjunto examinado (Nivel Central y Direcciones Territoriales) relativo a los proyectos de “Análisis, Diseño y Construcción Distritos de Riego y Drenaje – FONAT” (\$154.977 millones); “Subsidio Integral para la Conformación de Empresas Básicas Agropecuarias, atención población desplazada y campesina” (\$120.000 millones); “Implementación del Ordenamiento, Protección y Regularización de tierras a nivel nacional” (\$17.000 millones); y “Adquisición de Tierras a comunidades indígenas del Cauca” (\$15.000 millones), representa el 70% (\$306.977 millones) del presupuesto asignado al INCODER el cual para la vigencia examinada correspondió a \$438.431.8 millones. Adicionalmente, se realizó revisión de los recursos ejecutados en virtud del Convenio No. 20110063 suscrito entre el MADR y el INCODER por valor de \$15.895 millones. En cuanto al total del presupuesto asignado a las Direcciones Territoriales, que ascendió a \$33.449.0 millones, las seleccionadas, con una asignación de \$13.301.35 millones, representan el 39.7%

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de nuestra auditoría.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría; las respuestas de la administración fueron analizadas.

2.1 EVALUACION DE GESTIÓN Y RESULTADOS

La Gestión Misional y Resultados del INCODER para la vigencia 2011, fue evaluada a través de los siguientes proyectos: Análisis y Diseño y Construcción Distritos de Riego y Drenaje; Subsidio Integral para la conformación de Empresas Básicas Agropecuarias, Atención Población Desplazada y Campesina; Implementación del Ordenamiento, Protección y Regularización de tierras a Nivel Nacional; Adquisición de Tierras a Comunidades Indígenas del Cauca y Recursos destinados al Programa de Ola Invernal.

La evaluación se realizó en forma integral considerando para cada uno de los proyectos, la ejecución presupuestal, registros contables, contratación y el cumplimiento de metas para la vigencia 2011.

MATRIZ DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS	PROMEDIO
CONTROL DE GESTIÓN	70,13
Procesos Administrativos	73,125
Indicadores	78,750
Ciclo Presupuestal	60,625
Población objetivo y beneficiaria	68,000
CONTROL DE RESULTADOS	62,938
Objetivos misionales	68,125
Cumplimiento Planes Programas y Proyectos	57,750
CONTROL DE LEGALIDAD	73,125
CONTROL FINANCIERO	0,000
EVALUACIÓN SCI	71.41
CALIFICACIÓN GESTION PONDERADA	47.360

La anterior calificación de la Gestión y Resultados representa para el INCODER un concepto **DESFAVORABLE**.

2.1.1. Análisis, Diseño y Construcción Distritos de Riego y Drenaje – FONAT.

Los resultados que soportan la calificación de la Gestión y Resultados en el Distrito de Riego del Triangulo del Tolima y en el Proyecto de Distrito de Riego del Río Ranchería, se describen a continuación.

Los resultados que soportan la calificación de la Gestión y Resultados en el Distrito de Riego Tesalia – Paicol (Departamento del Huila), se soportan en un Dictamen aparte, en razón del Impedimento aceptado al Dr. Héctor Javier Osorio Botello, Contralor Delegado para el Sector Agropecuario, tal y como se establece en el capítulo de Hechos Relevantes del presente Informe Final de Auditoría al INCODER, vigencia fiscal 2011.

Proyecto Río Ranchería: El INCODER vulneró el principio Constitucional de publicidad de la función administrativa y de las actuaciones administrativas que permiten que los ciudadanos conozcan y observen las actuaciones de la administración y estén por ende capacitados para impugnarlas, a través de los recursos y acciones correspondientes, ubicándose de esta manera en el ámbito expansivo del principio democrático participativo. Adicionalmente, se encontraron deficiencias en la supervisión de algunos de los contratos evaluados en la muestra. Estas situaciones afectaron de manera negativa, la calificación de la gestión y resultados.

Distrito de Riego el Triangulo del Tolima: En cuanto a este Distrito de Riego, se encuentra acorde con el ordenamiento jurídico.

2.1.2 Subsidio Integral para la conformación de Empresas Básicas Agropecuarias, Atención Población Desplazada y Campesina

Se evidenciaron deficiencias importantes en la planeación y ejecución de las convocatorias, lo cual afectó la gestión misional del Instituto. En cuanto a los indicadores utilizados para este programa se determina que son de utilidad, calidad y pertinencia conforme a lo que se evalúa en el proyecto

Se presentan enormes debilidades en la ejecución de los recursos presupuestales asignados para las convocatorias, en razón a que pasan a la siguiente vigencia un alto porcentaje de subsidios sin entregar. Es así que, para el desembolso de los subsidios de la Convocatoria de la vigencia 2011, el INCODER suscribió con el Banco Agrario el Convenio interadministrativo No. 00781 sólo el 9 de diciembre de 2011, por valor de \$99.842.5 millones, cuyo objeto es la realización de los pagos correspondientes al Subsidio Integral para la compra de tierras adjudicados dentro de la Convocatoria SIT-01-2011, así como para el pago de la cofinanciación de proyectos de fomento de la acuicultura y la pesca, de la vigencia 2011, la realización de estudios a las solicitudes que se presenten y la adjudicación de los créditos, previo cumplimiento de requisitos. Esta situación impide la oportuna entrega del apoyo a los beneficiarios.

De otra parte, a pesar que se identifica claramente el tipo de población a la cual va dirigido el proyecto, existen debilidades en la cobertura final frente a la demanda o postulaciones que se presentan para acceder al subsidio.

En relación con el proceso de planeación, si bien el proyecto tiene coherencia con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, debido al atraso que se presenta en las convocatorias hay falencias en el logro de las metas formuladas, lo cual impacta negativamente en los objetivos misionales del INCODER.

Este proyecto presenta coherencia con el objetivo misional del Instituto; sin embargo, al término de las vigencias 2010 y 2011 no se alcanzaron las metas establecidas, en el entendido que de la Convocatoria SIT-01-2010 no se han suscrito todos los Acuerdos de Operación y Funcionamiento, mientras que la SIT-01-2011 no ha concluido sus fases.

En su aspecto legal se pudo determinar que las actuaciones en las etapas del proceso estuvieron acorde con lo establecido en la normatividad que rige las convocatorias.

2.1.3 Implementación del Ordenamiento, Protección y Regularización de tierras a Nivel Nacional

Con las atribuciones legales dadas en el artículo cuarto (4) del Decreto 3759 de 2009, Ley Plan Nacional de Desarrollo 1450 de 2011, Ley de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011, el INCODER encaminó subproyectos de estudios y diagnósticos de la realidad rural del país y se formularon programas y proyectos de desarrollo económico, social y ambiental con instituciones públicas, privadas, ONG's y organizaciones sociales rurales, ante lo cual el proyecto está beneficiando con inversión social a las regiones con Zonas de Reserva Campesina (ZRC), para los departamentos de Bolívar (municipios de Morales, Arenal, Cantagallo y San Pablo), Guaviare (municipios de San José del Guaviare, El Retorno y Calamar), Antioquia (municipios de Yondó y Remedios), Caquetá (región de la Cuenca del Río Pato, y Valle de Balsillas, municipio de San Vicente del Caguán), Cundinamarca (municipio de Cabrera, Putumayo (bajo Cuembí, Comandante y Puerto Asís); y proyectos de constitución de nuevas Zonas de Reserva Campesina en: Sucre y Bolívar (Montes de María), Meta (Ariari-Cafre – Güejar, Lozada – Guayabero), Norte de Santander (Catatumbo), y Cundinamarca (Sumapaz en la localidad 20 de la ciudad de Bogotá D.C.).

Se evidenció la ejecución de actividades con inicio de aproximadamente tres (3) meses de retraso, causados por la demora de puesta en funcionamiento del Sistema Financiero -SIIF-, procesos de contratación, continuos cambios en el

cargo de Subgerente de Tierras Rurales y la provisionalidad del Director de Ordenamiento Productivo.

Las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE), Frente a la Ley 160/94 en materia de redistribución de tierras, están contenidos en: Estudios para generar estrategias, metodología e instrumentos para la conformación y gestión normado en el Acuerdo 202 de 2009, como herramienta para el ordenamiento productivo y social del territorio rural, con alistamiento técnico y diseño de estrategias para la formulación de Unidades Agrícolas Familiares (UAF), por zonas relativamente homogéneas.

En la formalización y legalización de parcelas del Fondo Nacional (FNA); para proyectos productivos rurales, con actos de apertura de procesos y comités de selección, la meta era legalizar 2.614 parcelas y se legalizaron 748 parcelas el 28,6% de lo planeado, faltando a 31 de diciembre de 2011 por legalizar 1.866 parcelas o sea el 71,4%, conceptuando porcentualmente bajo su cumplimiento.

En la meta de hacer un estudio de ajuste a la metodología de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), verificado su cumplimiento a 31-12-2011, se constató que se cumplió en un 50% y este avance ha permitido tener un procedimiento de aplicación de la metodología a las UAFs.

En la meta de diseñar e implementar plan para el fortalecimiento de la gestión para la administración de predios: esta propuesta no se inicio y su cumplimiento a 31-12-2011 es cero.

En la meta de fortalecer los esquemas de seguimiento; esta propuesta no se inició y su cumplimiento a 31-12-2011 es cero (0).

2.1.4 Adquisición de Tierras a Comunidades Indígenas del Cauca

Frente a este proyecto se debe resaltar que a la fecha no se ha dado cumplimiento a la meta establecida por el Gobierno Nacional en el año 2005, donde se estableció como tiempo para su logro un periodo de dos años contados a partir de esa fecha. En cuanto a la ejecución del presupuesto asignado para la vigencia 2011, se determinó que en un porcentaje superior al 90% se ejecutó a través de un Convenio con el Banco Agrario de Colombia, firmado el 26 de diciembre de 2011, lo que significa que realmente el Programa no tuvo una ejecución real soportada en la adquisición de predios. De otra parte, en su operatividad se observan deficiencias en la aplicabilidad de la normatividad interna (procedimientos) y externa (Ley 160 de 1994 y Decreto 2666 de 1994).

2.1.5. Programa Ola Invernal.

Se evidenciaron atrasos no previstos en algunos casos en el cronograma de ejecución y demora en la implementación de acciones correctivas afectando la gestión del ejecutor en el Convenio.

No se evidenciaron indicadores en desarrollo de las actividades en el Plan Operativo en sus dos (2) componentes; sin embargo, hubo compromiso por parte del ejecutor para desarrollar y ejecutar las actividades de los planes antes descritos eficientemente.

La ejecución presupuestal de los contratos derivados del Convenio 2010063 se cumplió en un 100%, no obstante en los convenios Nos 25 (Acuapez), 26 (Corporación Universitaria de la Costa) y 38 (Uniagraria) hubo atrasos en consecuencia fueron prorrogados hasta el 30 de junio de 2012.

Los recursos de este programa se ejecutaron bajo el Convenio Interadministrativo No. 20110063, el cual cumplió con los principios evaluados (economía, eficiencia, eficacia y equidad) en el desarrollo de las metas establecidas en el Plan Operativo, en sus dos componentes, con observancia en las cláusulas estipuladas del Convenio en mención en correspondencia con los lineamientos de política del subsector y dentro de las actividades descritas en la ley.

De la evaluación realizada a las actividades ejecutadas por el INCODER y la asignación de los recursos definidos en el Convenio 20110063, el ejecutor dio cumplimiento a las acciones programadas y efectuó una asignación adecuada de los recursos.

En cuanto a los aspectos legales se verificó que los contratos analizados cumplen con los requisitos y disposiciones legales exigidas en las etapas pre-contractual, contractual y post-contractual, guardando relación con los Objetivos Misionales del ejecutor de Convenio, y cumplen con los principios de contratación que le son aplicables.

2.2. AREA FINANCIERA

Las incertidumbres, sobrestimaciones y subestimaciones suman \$1.097.590 millones de los cuales \$1.086.602.3 millones corresponden a las cuentas del Activo, representando un 60.31% del total del Activo, concretamente en la cuenta de Inventarios por valor de \$547.394.2 millones se presentan las mayores deficiencias, las cuales representan el 49.24% del total de la cuenta.

2.2.1 Opinión de los Estados Financieros

Los Estados Contables **no presentan Razonablemente**, la situación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER); y los resultados de sus operaciones por el año 2011, de conformidad con los principios y normas contables prescritas.

2.2.2. Sistema de Control Interno Contable.

El Sistema de Control Interno Contable obtuvo una calificación de 1.50 - **INEFICIENTE**, debido a que los controles específicos de las líneas o áreas examinadas no mitigan los riesgos para los cuales fueron establecidos, lo que evidencia en la falta de coordinación en el momento de consolidar la totalidad de la información financiera. Las anteriores situaciones son reiterativas en los informes anteriores de auditoría de la CGR, sin que la entidad haya aplicado las acciones correctivas necesarias para subsanar la debilidad y que permita la mejora eficiencia y eficacia de las operaciones para alcanzar las metas y/o resultados propuestos.

2.3 EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Como resultado de la evaluación global final de los subsistemas, componentes y elementos del Sistema de Control Interno, se obtuvo una calificación total ponderada, la cual incluye el Nivel Central y las diez (10) Direcciones Territoriales auditadas, de **1.57**, ubicándose en el rango **CON DEFICIENCIAS**, calificación soportada en los conceptos que se exponen en el cuerpo del presente informe.

2.4 FENECIMIENTO DE CUENTA

Con base en la calificación de los componentes, obtenida en la evaluación de la Gestión y Resultados, la Contraloría General de la República **NO FENECE** la Cuenta del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), por la vigencia fiscal correspondiente al año 2011.

2.5. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron 250 hallazgos Administrativos, de los cuales 74 corresponden al Nivel Central y 176 a las 10

Direcciones Territoriales auditadas. De los Hallazgos del Nivel Central, 3 tienen posible connotación Fiscal, 2 presunta connotación Penal y 10 posible alcance Disciplinario. En el Nivel Desconcentrado se establecieron 4 hallazgos con presunto alcance Fiscal, 21 con posible alcance Disciplinario y 3 con posible incidencia Penal.

Dos (2) hallazgos corresponden a Beneficios del Proceso Auditor por valor de \$21 millones.

2.3 PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad debe ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en este informe.

El Plan de Mejoramiento debe ser presentado en la Central de Rendición de Cuentas e Informes de la Dirección de Imprenta, Archivo y Correspondencia de la CGR, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, en los formatos de que trata la Resolución 05872 de 11 de Julio de 2007, según lo establecido en la Resolución Orgánica No. 06289 del 08 de marzo de 2011, artículo 41, emitida por la CGR.

Dicho Plan de Mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la Entidad, que deberán responder a cada debilidad detectada y comunicada, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo

Bogotá D.C.,

HECTOR JAVIER OSORIO BOTELLO
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Director DVF: Javier Arias Toro
Supervisora: Lily Luz Lozano Medina
Responsable: Lina Yadira Gómez Martínez

3. DICTAMEN INTEGRAL

(DISTRITO DE RIEGO TESALIA PAICOL)

Doctora

MIRIAM VILLEGAS VILLEGAS

Gerente General

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER

Bogotá D.C.

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER (PGA 2012), a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, el examen del Balance General al 31 de Diciembre de 2011 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el año terminado en esa fecha. Dichos estados financieros fueron examinados y comparados con los del año anterior, los cuales fueron auditados por la Contraloría General de la República.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Asimismo, evaluó el Sistema de Control Interno.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento de la cuenta, con fundamento en la evaluación de la gestión y resultados (Control de Gestión, de Resultados, Financiero (opinión sobre la razonabilidad de los Estados financieros), Legalidad y Control Interno) obtenidos por la administración de la entidad en las áreas y/o procesos auditados.

El representante legal de la entidad INCODER, no rindió la cuenta o informe anual consolidado por la vigencia fiscal del año 2011, dentro de los plazos previstos en la Resolución Orgánica No. 6289 de Marzo 08 de 2011

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC), compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA´s), y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable acerca de si los Estados Financieros están libres

de errores e inconsistencias significativas. La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los Estados Financieros los documentos que soportan la Gestión y los Resultados de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del sistema de control interno.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, incluyendo su evaluación de los riesgos de errores significativos en los Estados Financieros y de la Gestión y Resultados de la Entidad. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la Entidad como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados en las circunstancias. Una auditoría también incluye, evaluar los principios de contabilidad utilizados y las estimaciones contables significativas hechas por la administración, así como evaluar la presentación general de los Estados Financieros. Consideramos que la auditoría proporciona una base razonable para expresar nuestro concepto y la opinión.

La auditoría incluye el examen al Nivel Central y a 10 Direcciones Territoriales: Antioquia, Boyacá, Cesar, Magdalena, Nariño, Putumayo, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.

Estos puntos de control representan el 32% del total de Direcciones Territoriales de la entidad. El conjunto examinado (Nivel Central y Direcciones Territoriales) relativo a los proyectos de “Análisis, Diseño y Construcción Distritos de Riego y Drenaje – FONAT” (\$154.977 millones); “Subsidio Integral para la Conformación de Empresas Básicas Agropecuarias, atención población desplazada y campesina” (\$120.000 millones); “Implementación del Ordenamiento, Protección y Regularización de tierras a nivel nacional” (\$17.000 millones); y “Adquisición de Tierras a comunidades indígenas del Cauca” (\$15.000 millones), representa el 70% (\$306.977 millones) del presupuesto asignado al INCODER el cual para la vigencia examinada correspondió a \$438.431.8 millones. Adicionalmente, se realizó revisión de los recursos ejecutados en virtud del Convenio No. 20110063 suscrito entre el MADR y el INCODER por valor de \$15.895 millones. En cuanto al total del presupuesto asignado a las Direcciones Territoriales, que ascendió a \$33.449.0 millones, las seleccionadas, con una asignación de \$13.301.35 millones, representan el 39.7%

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de nuestra auditoría.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría; las respuestas de la administración fueron analizadas.

3.1 EVALUACION DE GESTIÓN Y RESULTADOS

La Gestión Misional y Resultados del INCODER para la vigencia 2011, fue evaluada a través de los siguientes proyectos: Análisis y Diseño y Construcción Distritos de Riego y Drenaje; Subsidio Integral para la conformación de Empresas Básicas Agropecuarias, Atención Población Desplazada y Campesina; Implementación del Ordenamiento, Protección y Regularización de tierras a Nivel Nacional; Adquisición de Tierras a Comunidades Indígenas del Cauca y Recursos destinados al Programa de Ola Invernal.

La evaluación se realizó en forma integral considerando para cada uno de los proyectos, la ejecución presupuestal, registros contables, contratación y el cumplimiento de metas para la vigencia 2011.

MATRIZ DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS	PROMEDIO
CONTROL DE GESTIÓN	70,13
Procesos Administrativos	73,125
Indicadores	78,750
Ciclo Presupuestal	60,625
Población objetivo y beneficiaria	68,000
CONTROL DE RESULTADOS	62,938
Objetivos misionales	68,125
Cumplimiento Planes Programas y Proyectos	57,750
CONTROL DE LEGALIDAD	73,125
CONTROL FINANCIERO	0,000
EVALUACIÓN SCI	71.41
CALIFICACIÓN GESTION PONDERADA	47.360

La anterior calificación de la Gestión y Resultados representa para el INCODER un concepto **DESFAVORABLE**.

3.1.1. Análisis, Diseño y Construcción Distritos de Riego y Drenaje – FONAT (Distrito de Riego de Tesalia Paicol).

Los resultados que soportan la calificación de la Gestión y Resultados de Distrito de Riego de Teslia Paicol (Departamento del Huila), son los siguientes:

Distrito de Riego Tesalia – Paicol: Después 2.5 años de iniciado el proyecto, se tiene una baja ejecución de obra. Adicionalmente, la terminación del proyecto se encuentra seriamente afectada como consecuencia de que la firma H&H, propietaria de un 47% del Consorcio INTERRIEGO, firma que construye el proyecto, se encuentra en proceso de reorganización empresarial desde el año 2011 (Ley 1116 de 2006), “Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.”

3.3 PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad debe ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en este informe.

El Plan de Mejoramiento debe ser presentado en la Central de Rendición de Cuentas e Informes de la Dirección de Imprenta, Archivo y Correspondencia de la CGR, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, en los formatos de que trata la Resolución 05872 de 11 de Julio de 2007, según lo establecido en la Resolución Orgánica No. 06289 del 08 de marzo de 2011, artículo 41, emitida por la CGR.

Dicho Plan de Mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la Entidad, que deberán responder a cada debilidad detectada y comunicada, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo

Bogotá D.C.,

JUAN ALBERTO DUQUE GARCÍA
Contralor Delegado (Ad-Hoc) para el Sector Agropecuario
Tema: Distrito de Riego Paicol - Tesalia

Director DVF: Javier Arias Toro
Supervisora: Lily Luz Lozano Medina
Responsable: Lina Yadira Gómez Martínez

4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

4.1. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

4.1.1. Análisis, Diseño y Construcción Distritos de Riego y Drenaje (FONAT)

Este Proyecto comprende la Construcción de tres (3) Distritos de Riego: El Proyecto Multipropósito río Ranchería, en el Departamento de la Guajira; el Distrito Tesalia – Paicol en el Departamento del Huila; y el Distrito de Riego Triangulo del Tolima, ubicado en el Departamento del Tolima.

PROYECTO MULTIPROPÓSITO RANCHERÍA

El Proyecto Multipropósito Ranchería, se inició mediante la suscripción del Contrato de Obra No. 140 de 2001, entre el INSTITUTO NACIONAL DE ADECUACIÓN DE TIERRAS – INAT (hoy liquidado), y el Contratista UNION TEMPORAL GUAJIRA, conformada por CONALVIAS S.A., GRANDICON S.A., CONSTRUCCIONES SIGMA LTDA, PATRIA S.A., SUAREZ Y SILVA INGENIEROS CONTRATISTAS, y GOMEZ CAJIAO Y ASOCIADOS S.A.

El Contrato No. 140 de 2001, se comenzó a ejecutar el 11 de enero de 2002 y finalizó el 30 de noviembre de 2010; su valor final ascendió a \$574.000 millones.

El Interventor del Proyecto Ranchería fue el CONSORCIO DESARROLLO GUAJIRA – CDG, de acuerdo al Contrato de Interventoría No. 139 de 2001, que se comenzó a ejecutar el día 11 de enero de 2002 y finalizó el 15 de junio de 2011. Su valor final fue de \$30.000 millones.

Las obras civiles de la Fase 1 están culminadas y actualmente, en la denominada fase de transición, se encuentran en ejecución dos contratos: contrato No. 772 de 2011, cuyo objeto es *“prestación de servicio de vigilancia privada en al modalidad de fija o móvil para la protección del proyecto ranchería”, con Unión Temporal Guajira 2011* y el contrato de Consultoría No. 783 de 2011 cuyo objeto es *“servicios de ingeniería para la administración operación mantenimiento seguimiento y control de las obras de la etapa i del proyecto rio ranchería”,* con el contratista CONSORCIO TC-TYPSA, los cuales son supervisados por la Dirección Técnica de administración de Distritos y su monto total asciende aproximadamente a \$7.000 millones de pesos..

El Proyecto Ranchería para la vigencia 2011, contaba con once (11) contratos vigentes, con un valor total de \$611.477.7 millones.

DISTRITO DE RIEGO TESALIA - PAICOL

El 26 de Noviembre de 2009, se firmo el Contrato 000695 entre el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER y el CONSORCIO INTERRIEGO, por valor inicial de \$ 78.653 mil millones, con el objeto de ejecutar las Obras de Construcción del Proyecto de Riego de Mediana Escala Tesalia – Paicol, Departamento del Huila.

DISTRITO DE RIEGO TRIANGULO DEL TOLIMA

El 18 de octubre de 2005 FONADE e INCODER suscribieron el Convenio de Gerencia de Proyectos No 195040, cuyo objeto consiste en: “ *anar esfuerzos entre FONADE y el INCODER para realizar la gerencia del Proyecto Distrito de Riego Triangulo del Tolima, en virtud del cual le corresponde a FONADE, entre otras obligaciones, la de realizar los procesos de selección para contratar la obra e interventoría y celebrar los respectivos contratos, así como las labores complementarias que resulten necesarias para la ejecución de los proyectos encomendados*”.

Se suscribió el Contrato de Obra No. 2102802 el 29 de diciembre de 2010, con el Contratista UNION TEMPORAL CANALES 2010, por valor de \$74.306 millones, con un plazo de quince (15) meses, con el Objeto de construir los canales principales, estructuras componentes y obras complementarias del Distrito de Riego Triángulo del Tolima, en el Departamento del Tolima.

De la revisión de los tres Distritos se establecieron los siguientes Hallazgos:

- **Hallazgo No. 1 – Publicidad en el SECOP (Disciplinario)**

El INCODER no publicó en el SECOP, las siguientes Prorrogas y Adiciones:

- 1- Prórroga y Adición (04 de abril de 2011) al Contrato de Obra No 581 de 2010 celebrado entre el INCODER y la Unión Temporal Rio Ranchería.
- 2- Primera Adición (16 de Diciembre de 2010) al Contrato de Obra No 531 de 30 de agosto de 2010, celebrado entre el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER y el Consorcio Reforestemos la Guajira 2010.
- 3- Primera Adición (16 de diciembre de 2010) al Contrato de Consultoría No 534 de 01 de septiembre de 2010, celebrado entre el INCODER y el Consorcio INTEREF.

El INCODER, estaba obligado a la publicación de las Prorrogas y Adiciones mencionadas con anterioridad, tal como lo establece el Decreto 2474 de 2008 (julio 7 de 2008), “por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 sobre las modalidades de selección, publicidad, selección objetiva, y se dictan otras disposiciones.”, Artículo 8°. Publicidad del procedimiento en el SECOP, numeral 17.

La causa de este hallazgo es la inobservancia de la normatividad jurídica, que tiene como consecuencia la transgresión del principio de publicidad de la función administrativa y de las actuaciones administrativas (Corte Constitucional, sentencia C-259/08 y Código Contencioso Administrativo, artículo 3, inciso 7), por cuanto la aplicación de dicho principio permite que los ciudadanos conozcan y observen las actuaciones de la administración y estén por ende capacitados para impugnarlas, a través de los recursos y acciones correspondientes, ubicándose de esta manera en el ámbito expansivo del principio democrático participativo.

Este Hallazgo, de acuerdo al decreto 2474 de 2008, Artículo 8°. Publicidad del procedimiento en el SECOP, Parágrafo 1 y al Decreto 734 de 2012, artículo 2.2.5, Parágrafo 1, tiene un presunto carácter Disciplinario.

- **Hallazgo N° 2 – Modificaciones Contrato 695 de 2009**

En la Modificación No 1 de fecha 14/12/2010 al Contrato de Obra 695 de 2009, se previó en la Clausula Segunda, lo siguiente: “(...) se modifica la clausula tercera: *Apropiación Presupuestal*, la cual para todos los efectos quedará así: “Cláusula Tercera: *Apropiación Presupuestal*. – El valor del presente contrato se imputará de la siguiente manera: (...) c.) La suma de VEINTISIETE MIL DOSCIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS VEINTIDOS MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (\$ 27.276’265.822) con cargo a la vigencia fiscal del año 2011, que incorpora recursos de la Nación y recursos que serán aportados por el Departamento del Huila, en virtud del Convenio No. 196 de 2009”

Luego, en Modificación No. 2 de fecha 21/10/2011, se previó en la Clausula Segunda, lo siguiente: “(...) se modifica la clausula tercera: *Apropiación Presupuestal*, la cual para todos los efectos quedará así: “Cláusula Tercera: *Apropiación Presupuestal*. – El valor del presente contrato se imputará de la siguiente manera: (...) c.), la suma de VEINTINUEVE MIL CIENTO OCHO MILLONES OCHOCIENTOS VEINTINUEVE MIL SETECIENTOS OCHENTA PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (\$29.108.829.780) con cargo a la vigencia fiscal del año 2011, que incorpora recursos de la Nación y recursos que

serán aportados por el Departamento del Huila, en virtud del Convenio No 196 de 2009”

La anterior diferencia, no está soportada con las diferentes modificaciones que se le han venido realizando al contrato. Lo cual, puede generar descontrol en el manejo de los recursos del Convenio suscrito entre la Gobernación del Huila y el INCODER.

- **Hallazgo N° 3 - Amortización del Contrato de Obra No. 695 de 2009 (Disciplinario – Penal).**

La cláusula décima de Contrato 695 de 2009, suscrito entre el INCODER y el CONSORCIO INTERRRIEGO, establece que el anticipo será de 50% del valor inicial del contrato, es decir \$39.326.307.779. En el párrafo segundo de la misma cláusula, se establece el porcentaje de amortización del anticipo en las actas parciales de obra, siendo 24% para el año 2009 y 50% para el año 2010.

Mediante las Modificaciones Nos. 1 y 2 de 14 de diciembre de 2010 y 21 de octubre de 2011, respectivamente, el INCODER ha modificado las condiciones contractuales, reduciendo el porcentaje de amortización del anticipo en actas parciales. Este hecho favoreció la liquidez económica del contratista en el mes de diciembre de 2010, cuando mediante Modificación No. 1 se cambia la manera de pago de la tubería, aumentando el porcentaje de pago por suministro de tubería al 60%. Debido a esta modificación el acta de diciembre de 2010 se constituye en el pago más alto que se ha efectuado al contratista hasta la fecha: \$22.595 mil millones; de manera inversamente proporcional y solamente para este pago, la Modificación No. 1 estableció el menor valor de amortización que se haya presentado en la historia del contrato: 30%.

Adicionalmente, la Modificación No. 2 redujo el porcentaje de amortización que se había establecido en la Modificación No. 1 para el año 2011, pasando de 70% a 50%, hecho que también favorece la liquidez del contratista. Para el año 2012, no existe ninguna modificación del contrato, o documento contractual avalado por el INCODER que indique cual será el porcentaje de anticipo a amortizar durante el año 2012.

Este mejoramiento de condiciones contractuales no se ha reflejado en el avance de obra, el cual alcanza solo un 44,3% a 31 de marzo de 2012, con un avance medio mensual calculado 0,70%, entre los meses de septiembre de 2011 y marzo de 2012.

A pesar de la baja ejecución física y financiera del contrato, evidenciada en el 36.8% consignado en el acta de Recibo Parcial No.19 de 30 de septiembre de 2011, y que en la misma acta el contratista presentaba un saldo de 71% de anticipo por amortizar, mediante la Modificación No. 2 de octubre de 2011 se adicionaron \$3.907.977.799, de los cuales \$2.798.397.500, se constituyeron a título de anticipo. Con la Modificación No. 2 el valor del anticipo ascendió a \$42.124.705.279, de los cuales a 31 de marzo de 2012, quedan un saldo por amortizar de \$28.168.772.890,59, equivalentes al 67% del valor del anticipo más adiciones.

Por lo anterior, se pudo evidenciar que hasta la fecha el INCODER ha sido laxo frente a la ejecución del contrato, permitiendo que el contratista, se beneficie mediante el mejoramiento de las condiciones contractuales, y que continuamente se mantengan incumplimientos de compromisos y retrasos en la ejecución de las obras, absteniéndose de utilizar los mecanismos legales a su disposición tendientes a conminarle al cumplimiento de sus obligaciones contractuales, en aras de lograr la ejecución física y financiera oportuna del proyecto.

Como consecuencia, se genera un riesgo de pérdida de los recursos girados a título de anticipo que no han sido amortizados y existiendo la posibilidad de que el proyecto no se concluya en las condiciones pactadas. Esta observación tiene presunta connotación Disciplinaria (Artículo 18 y 51 Ley 80 de 1993, artículo 84 Ley 1474 de 2011) y Penal (Artículo 414 Ley 599 de 2000).

- **Hallazgo N° 4 - Nuevo Programa de Obra contrato 695 de 2009 (Disciplinario)**

La cláusula octava del contrato No. 695 de 2009, establece que el contratista debe cumplir a cabalidad con el objeto del contrato, adelantando las actividades necesarias para tal fin.

Debido al retraso que presentaban las obras del contrato 695 de 2009, el cual se evidencia en el bajo porcentaje de ejecución a marzo 31 de 2012 (44,3%), el INCODER aprobó la ampliación del plazo del contrato 695 de 2009 en 10 meses, otorgando inicialmente 2 meses de prórroga según cláusula primera de la Modificación No 3 de 15 de febrero de 2012; y posteriormente 8 meses mediante cláusula primera de la Prorroga No. 1 del contrato 695 de fecha 2 de abril de 2012. Para ajustar las actividades de obra e inversión a las nuevas condiciones contractuales, la interventoría del contrato 695 de 2009 y el INCODER, aprobó un nuevo programa de obra mediante comunicación IN-091- 095 -2012-C del 30 de marzo de 2012.

El contratista CONSORCIO INTERRIEGO no ha cumplido los compromisos adquiridos mediante la modificación del programa de obra e inversión, tal y como se evidencia en el informe semanal del 23 al 29 de abril de 2012, en donde se reflejan retrasos en los frentes conducción a flujo libre (3,7%), conducción a presión (0,9%), canal C2 (6,9%), gestión ambiental (5,4%), presentándose el retraso más notable en la actividad cámara de presurización (25,8%).

Este hecho se ha presentado debido a la ineficiencia de las medidas tomadas por el INCODER y la interventoría del contrato para hacer que el contratista cumpla con los compromisos contractuales. Como consecuencia, la culminación adecuada del proyecto, en términos de oportunidad y calidad, se encuentra en riesgo. Esta observación tiene presunta connotación Disciplinaria (Artículo 18 y 51 Ley 80 de 1993, artículo 84 Ley 1474 de 2011).

- **Hallazgo N° 5 - Prima de Localización Contrato 691 de 2009 (Disciplinario)**

La cláusula séptima del contrato de interventoría No. 691 de 2009, suscrito entre INAR ASOCIADOS S.A y el INCODER, establece como obligación de la interventoría el cumplir a cabalidad con el objeto del contrato, de conformidad con la propuesta presentada, y el estudio de conveniencia y oportunidad.

En la propuesta presentada por INAR ASOCIADOS S.A., se contempló el pago de una prima de localización a la Ingeniera Catastral María Constanza Cubillos, a pesar que en la propuesta se presenta una duración total de 4,20 hombre-mes, que a su vez significa que la ingeniera tiene una dedicación parcial al proyecto.

Adicionalmente, en la visita de campo realizada entre el 7 y 9 de mayo de 2012, se evidenció que la ingeniera en cuestión no se encuentra localizada en el proyecto. En razón de lo anterior, los \$4.3 millones pagados a la interventoría, según cuenta No. 26 de marzo de 2012, a título de prima de localización, se constituyen en un posible detrimento patrimonial.

Los hechos mencionados se presentaron por deficiencia en la supervisión del personal del contratista por parte del INCODER. A esta observación se le había dado un presunto alcance fiscal, el cual se desvirtuó con el retorno de los dineros, de acuerdo con la nota que aparece en el párrafo siguiente; continúa con presunta connotación Disciplinaria. (Artículo 51 Ley 80 de 1993, artículo 84 Ley 1474 de 2011).

NOTA: La entidad entregó copia de la factura radicada en el INCODER, en donde se hace el descuento al contratista del valor determinado como presunto hallazgo Fiscal (Pasa a Beneficio del proceso auditor).

- **Hallazgo N° 6 - Ejecución de las Obras del Contrato 695 de 2009 (Disciplinario)**

La cláusula octava del Contrato de Obra No. 695 de 2009, establece como responsabilidad del contratista el cumplir a cabalidad con el objeto del contrato, adelantando las actividades necesarias para tal fin.

La cláusula séptima del contrato de interventoría No. 691 de 2009, establece como responsabilidad del contratista el cumplir a cabalidad con el objeto del contrato y la propuesta presentada.

El artículo No. 82 de la Ley 1474 de 2011, establece que los interventores son responsables civiles, fiscales, penales y disciplinarios, del cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como de los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivadas de la celebración y ejecución de los contratos sobre los cuales ejerzan su función.

De acuerdo a la visita realizada entre el 7 y el 9 de mayo de 2012 a las obras del Distrito de Riego Tesalia – Paicol, por parte de un ingeniero civil de la CGR, se encontraron las siguientes deficiencias:

- Se evidenció la inexistencia de suministro de concreto desde el 23 de abril de 2012, situación que retrasó las actividades de fundición en la presa, canal C1 y canal C2.
- Se observó que desde la visita realizada por la CGR en el mes de septiembre de 2011, es decir más de 7 meses, y a pesar de que el terreno se encontraba explanado y dispuesto para la instalación de tubería, no se ha instalado tubería entre las abscisas K0+000 y K5+550 del tramo de conducción a flujo libre. En este tramo, después de más de dos años de iniciado el contrato se han instalado solo el 2,9% de la tubería.
- Las actividades para la construcción de la Cámara de Presurización, se ha retardado, dado que el lugar de construcción de la cámara está siendo utilizado como paso de maquinaria y personal. En esta actividad, después de más de dos años de iniciado el contrato, se ha construido solo el 33%, correspondiente principalmente a las actividades de excavación.

- A lo largo del tramo de flujo a presión de la tubería de conducción, se encontraron tubos de 54" sin instalar, los cuales fueron dejados a los lados del tramo explanado para su instalación. Esta condición persiste desde la última visita de la CGR, realizada en septiembre de 2011. Sobre dichos tubos se evidenció el derrumbe de material rocoso, el cual puede dañar la tubería. En este tramo a la fecha solo se ha instalado el 15,18% de la tubería.

- En el lugar de construcción de la presa, se encontró acero de refuerzo mal almacenado, a la intemperie, dejado sobre las paredes del desarenador con indicios de procesos de oxidación. Así mismo, en el almacén de materiales llamado "Patio El Diamante", y en el tramo de conducción a presión se encontró malla electro-soldada para refuerzo de canal C2, a la intemperie y con muestras de oxidación. El almacenamiento deficiente de estos materiales genera riesgo para el personal que allí labora y dado que los procesos de oxidación se presentan en ambientes no controlados, podrían agravarse los problemas de oxidación, alterando la resistencia del refuerzo.

- A la fecha de la visita, de los cuatro cruces elevados contemplados en la propuesta del contratista, y después de más de dos años de iniciado el contrato, no se ha instalado ninguno, y solo se han aprobado los diseños de 2 de estos.

- En la visita se evidenció que no existe avance significativo en las obras del canal C2, respecto a lo observado en la visita de septiembre, alcanzando solo el 23,8%. Se encontró intervención para el mejoramiento de algunas juntas en paredes del canal, sin que dicha intervención alcance a la totalidad de estas. Adicionalmente, en el sitio de fundición canal C2, se evidenció malla electro soldada de refuerzo lista para fundir, a la intemperie y con notables muestras de oxidación, las cuales comprometen las propiedades del acero, pues este proceso se está dando en ambientes no controlados. Así mismo, se evidencian problemas de fundición en los módulos los cuales pueden ser o no superficiales.

- En la visita se encontró maquinaria sin asignación de labores; tal es el caso de una retroexcavadora varada por falta de repuestos, una mezcladora y planta de concreto por falta de suministro de concreto, 1 retroexcavadora varada sin combustible, 1 retroexcavadora sin actividad asignada y sin labor adelantada. Esta es una deficiencia reiterada, la cual se indico en el informe de la CGR presentado en enero de 2012, y en los distintos informes de interventoría.

- Al entrevistar selectivamente una muestra del personal que labora en la obra contratada por el CONSORCIO INTERRIEGO, se encontró que la mayoría desconoce la EPS, el fondo de pensiones, y fondo de cesantías a los cuales están afiliados.

- En la visita se encontró que el avance en el revestimiento del canal C1 alcanza el 25,4%, sin que este avance diste mucho de lo evidenciado en la visita realizada en por la CGR en septiembre de 2011. Los tramos revestidos se encontraron colmados de sedimento, sin que se hubiesen conformado taludes y bermas a los costados del canal. Así mismo, se observó que los tramos de canal revestidos no son continuos, pues no se han construido los cruces de las vías de acceso a los predios que atraviesa el canal. El retiro de este material requerirá de tiempo y recursos adicionales.

- De acuerdo a lo estipulado en la cláusula séptima del contrato 695 de 2009, persiste el incumplimiento en la entrega de facturas de cobro, por parte del CONSORCIO INTERRIEGO. A la fecha de la visita no se entregó cuenta de cobro del mes de abril.

Debido a lo anterior, para poder realizar la visita técnica se solicitó al CONSORCIO INTERRIEGO, copia del acta parcial de abril en trámite. En esta pre acta de abril, y en el acta de recibo parcial No 25 del mes de marzo, se evidenció que las actividades del programa de seguimiento arqueológico que no están siendo supervisadas por ningún arqueólogo. En la visita realizada por la CGR entre el 7 y el 9 de mayo, no se evidenciaron actividades relacionadas con este ítem.

- En la visita de campo realizada por la CGR, el señor Fabio Nova, socio de la firma DISSER INGENIERÍA LIMITADA, la cual es subcontratista del Consorcio INTERRIEGO, y a su vez se encontraba adelantando labores en el Tramo S4TC1, manifestó que el consorcio le adeuda dinero por trabajos adelantados en el proyecto Tesalia – Paicol, hecho que ha dificultado el cumplimiento del objeto contratado entre el consorcio y la firma DISSER. Como soporte de esta afirmación, la interventoría anexó copia de la comunicación de abril 17 de 2012, en la cual la firma DISSER afirma que no seguirá laborando debido al no pago de los trabajos de enero, febrero y marzo de 2012.

Frente al ítem del presupuesto PROYECTO DE DIVULGACIÓN – FASE CONSTRUCTIVA, se encontraron las siguientes observaciones:

En el acta parcial No. 25 del mes de marzo de 2012, se evidencia que en el ítem No. 29.13.4.2 Arrendamiento oficina de Atención e Información a la comunidad, se han pagado \$9.096.192. Adicionalmente, en el ítem 29.13.5.2 Instalación oficina de atención e información a la comunidad en la misma acta aparecen pagados \$7.580.160,00.

En la visita de campo realizada entre el 7 y el 9 de mayo, la CGR pudo observar que solo existe una oficina en donde funciona la parte administrativa, técnica, financiera y de atención a la comunidad ubicada en el municipio de Tesalia, en la cual el consorcio INTERRIEGO adelanta sus labores. El valor de arrendamiento de esta oficina es cancelado dentro de los gastos administrativos contemplados en el AIU, pactado en el contrato 695 de 2009, el cual asciende a 25%, correspondiendo un 15% a administración.

Los hechos anteriores se ocasionaron debido a deficiencias en la labor de supervisión y verificación de las obras por parte de la interventoría, y en la debilidad de las acciones adelantadas por esta para hacer cumplir las condiciones contractuales.

Como consecuencia, se generan riesgos en la estabilidad de las obras y en el cumplimiento del en términos de oportunidad y calidad. Esta observación tiene una posible connotación Disciplinaria (Artículo 18 y 51 de la Ley 80 de 1993, artículo 84 Ley 1474 de 2011).

A esta observación se le había dado un presunto alcance fiscal, por cuantía de \$16.676.352, correspondiente al pago e instalación de una oficina que no existe, el cual se desvirtuó con el retorno de los dineros, de acuerdo con la nota que aparece en el párrafo siguiente.

NOTA: La entidad entregó copia de la factura radicada en el INCODER, en donde se hace el descuento al contratista del valor determinado como presunto hallazgo fiscal. (Pasa a Beneficio del Proceso Auditor).

- **Hallazgo N° 7 - Acogimiento Ley Insolvencia Empresarial Consorcio INTERRIEGO (Disciplinario – Penal)**

El artículo 21 de la Ley 1116 de 2006, establece que al iniciar un proceso de reorganización no podrá decretarse al deudor la terminación unilateral de ningún contrato, ni tampoco podrá decretarse la caducidad administrativa, a no ser que el proceso de declaratoria de dicha caducidad haya sido iniciado con anterioridad a esa fecha.

Mediante Auto 400-011413 del 29 de julio de 2011, la firma H&H ARQUITECTURA S.A., partícipe en un 47% del consorcio INTERRIEGO, fue admitida por la Superintendencia de Sociedades al proceso de reorganización establecido en la Ley 1116 de 2006.

Mediante hallazgo No. 4 del Informe Final de Auditoría, vigencia fiscal 2010, la CGR advirtió al INCODER que la firma H&HARQUITECTURA S.A. podría entrar en el proceso de reestructuración contemplado en la Ley 1116. Sin embargo, pese al retraso que presentaban las obras en su momento y el incumplimiento de algunos aspectos contractuales, el Instituto no tomó las medidas jurídicas y administrativas necesarias para asegurar el cumplimiento del objeto del contrato, como por ejemplo la declaratoria de caducidad, de que habla el artículo 18 de la Ley 80 de 1993

Debido a este hecho, el INCODER no cuenta con los suficientes mecanismos legales para conminar y hacer exigible en forma oportuna al CONSORCIO INTERRIEGO, cuyo socio y ejecutor del contrato 695 de 2009 es la firma H&H ARQUITECTURA, el cumplimiento integral del objeto contratado.

Como consecuencia, y teniendo en cuenta el bajo avance de obra alcanzado en más de dos años de ejecución, el cual asciende a 40,97% a 31 de marzo de 2012, la fecha actual de terminación del proyecto estipulada en la Prórroga No. 2 del Contrato 695 para el 16 de diciembre de 2012, la baja ejecución financiera y de obra, la cual alcanza un 0,7% medio mensual entre septiembre de 2011 y marzo de 2012, se encuentran en riesgo de pérdida \$62.000 millones, correspondientes a los valores girados como anticipo más los pagados como obra ejecutada, ya que no es clara o cierta la posibilidad de terminar el proyecto de manera total y oportuna.

Esta deficiencia se originó debido a que el INCODER no analizó de manera oportuna las posibilidades que le permitieran obligar al contratista a ejecutar el proyecto o terminar el contrato de manera anticipada. Esta observación tiene presunta connotación Disciplinaria (Artículo 18 y 51 Ley 80 de 1993, artículo 84 Ley 1474 de 2011) y Penal (Artículo 414 Ley 599 de 2000).

- **Hallazgo No. 8 - Contrato 783 de 2011 - Administración, Operación, Mantenimiento y Control de las Obras de la Etapa I - Proyecto Río Ranchería.**

La cláusula cuarta del contrato No. 783 de 2011, establece el pago del contrato mediante un anticipo del 50% del valor total del contrato (\$2.946.335.980), un primer pago correspondiente a los servicios prestados hasta el 31 de diciembre de 2011 y el saldo en actas mensuales, previa amortización de anticipo.

A pesar de esto, a 17 de mayo de 2012 el consorcio contratista TC-TYPSA no ha presentado informe de ejecución mensual y la respectiva cuenta de cobro tanto por las actividades ejecutadas a diciembre 31 de 2011, como tampoco por los 4

meses transcurridos de la vigencia 2012, por lo que a 18 de mayo de 2012 no se ha realizado ningún pago al contratista, diferente al anticipo del 50% del valor del contrato.

No existen informes mensuales de supervisión realizados por el INCODER, que den cuenta de las actividades mensuales realizadas por el contratista, las cuales están sujetas al cobro posterior por parte del mismo. Finalmente, en el contrato no está estipulado el porcentaje de amortización del anticipo que deberá asumir el contratista en actas parciales.

No se evidenció programación de visitas de supervisión del contrato por parte del INCODER, así como tampoco mecanismos de control del personal que suministra el contratista al proyecto.

En la visita realizada por la CGR entre el 14 y el 18 de mayo de 2012 a las instalaciones del Proyecto Multipropósito Ranchería, adicionalmente se encontraron las siguientes deficiencias:

- No se evidenciaron cronogramas de ejecución de mantenimientos, que permitan a la supervisión del INCODER realizar el control y medición sobre la organización de actividades, el flujo de caja y el cumplimiento del programa de inversión del anticipo y de las metas propuestas por el contratista y aprobadas por el INCODER.
- A pesar que el contrato lleva en ejecución más de 5 meses, no se evidenció la existencia de manual de procesos y procedimientos elaborado por el contratista.
- Pudo observarse que el personal que se encuentra laborando en las instalaciones del proyecto no se le ha entregado la totalidad de elementos de seguridad industrial que requieren para realizar sus labores en las condiciones ambientales existentes, tales como botas de trabajo pesado, botas de caucho, gafas de sol, uniformes que brinden protección a la piel, protección para la cabeza (cascos o gorras).
- No existe un inventario detallado de los elementos de consumo y devolutivos, que permita controlar el flujo, costo, depreciación, adquisición, etc., de elementos.
- Actualmente las aguas servidas del campamento del proyecto son vertidas sin tratamiento, en una laguna que aparentemente funciona como una Laguna de Oxidación. La planta de tratamiento de aguas residuales se encuentra fuera de servicio debido a la falta de algunos repuestos. No existen restricciones de acceso al sistema de tratamiento, por lo que puede ser operada por cualquier persona.

- Frente al sistema de tratamiento de agua potable se presentaron las siguientes deficiencias:

- Los tanques de sedimentación se encuentran descubiertos, sin protección que impida la caída de objetos o de cualquier otro tipo de contaminante grueso en el agua sedimentada.

- La bomba de impulsión que envía el agua de los tanques de sedimentación a los tanques de tratamiento primario, se encuentra desprotegida y permite la manipulación de cualquier persona.

- Los tanques de almacenamiento del agua potable se encuentran abiertos a la atmosfera, lo que permite que se contamine con material particulado grueso o fino.

- No existe restricción de acceso al sistema de tratamiento primario, por lo que cualquier persona tiene acceso a los químicos allí almacenados y a la dosificación de los mismos en el agua.

- En la visita de la CGR se observó la presencia de basura flotante en la superficie del agua, acumulada contra la presa, así como en el borde alrededor del embalse.

- A lo largo de la conducción Ranchería se encontraron grandes cantidades de basuras depositadas.

En el programa de inversión de los gastos reembolsables se contempla la realización de ensayos de calidad del agua del embalse cada dos meses. Sin embargo, después de más de cinco meses de ejecución, no se ha realizado ningún ensayo.

Los hechos presentados, se originaron en deficiencias en la labor de supervisión, en lo relacionado con el seguimiento a las actividades adelantadas por el contratista, así como de las condiciones contractuales y la propuesta.

Como consecuencia, se dificulta el control sobre el cumplimiento del objeto del contrato, las inversiones realizadas y las actividades adelantadas por el contratista. Al no realizarse el cobro oportuno de las labores desarrolladas mes a mes por el contratista, se presentan dificultades en la valoración, verificación y recibo a satisfacción de las mismas; adicionalmente, impide que se realice la amortización del anticipo, y el control en los aportes de seguridad social de los

empleados del contratista. Así mismo, se afecta el flujo de caja del contratista, pudiendo comprometer el cumplimiento del objeto contractual

- **Hallazgo No. 9 - Contrato 581 de 2010 de Suministro e Instalación de un Sistema de Control de Caudales (Fiscal 1 – Disciplinario).**

El artículo 3 de la Ley 80 de 1993 establece que mediante la celebración de contratos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la eficiente prestación de servicios públicos.

El artículo 31 de la Ley 99 de 1993 establece como funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales el otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias requeridas por la ley para el uso y aprovechamiento de aguas superficiales, así como ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua.

Mediante el contrato No 581 de 2010 el INCODER adquirió el suministro e instalación de un sistema de control de caudales a partir de compuertas planas deslizantes en los canales y acequias que se derivan del Río Ranchería aguas abajo de la presa El Cercado y hasta el perímetro urbano del municipio de Albania (Guajira) y aguas arriba del embalse en el sector Marocazo, departamento de La Guajira.

El contrato No. 581 de 2010 surge para ejecutar una de las acciones planteadas por el Plan de Transición del Proyecto Multipropósito Ranchería, realizado por la Universidad de la Guajira mediante el contrato 639 de 2008, y posteriormente aprobado por la Corporación Autónoma Regional de la Guajira - CORPOGUAJIRA. Según la justificación de los estudios previos del contrato y de acuerdo al Plan de Transición, los usuarios del Río Ranchería requieren de un caudal promedio del río, teniendo en cuenta que durante el llenado de la presa El Cercado no se suspenderán las actividades agropecuarias, por lo que se propone a CORPOGUAJIRA la reglamentación y el otorgamiento de concesiones de acuerdo a la demanda real.

En el Plan de Transición también se plantea el llenado del embalse durante el periodo en el que el balance hídrico es positivo, con el caudal excedente del río, después de extraer el caudal ecológico y el caudal para atender las necesidades de riego de los usuarios.

De acuerdo a lo anterior se propone la implementación de un sistema de control de caudales para que durante los meses en que el balance hídrico es positivo (+), no se presenten desperdicios de agua, y se haga un eficiente llenado de la presa.

Mediante el contrato No. 684 de 2009, el INCODER identificó 53 canales en tierra, en los cuales se instalarían sistemas de compuertas para controlar el caudal.

De la revisión documental realizada, la CGR encuentra que para la construcción de las compuertas no se realizó estudio de suelos, diseño estructural, ni diseño hidráulico. Los planos constructivos de las compuertas son esquemas generales descriptivos que no se adecuan a las condiciones geométricas y geotécnicas de cada canal. Adicionalmente, se encuentra que el proceso precontractual se inició en el mes de julio, época en que se inició el llenado del embalse.

De acuerdo a los informes de interventoría, se ejecutaron 52 compuertas sin que existan planos récord que den cuenta de las obras construidas. En la visita realizada por la CGR entre los días 16, 17 y 18 de agosto de 2011, se evidenció que de 17 compuertas inspeccionadas, 5 de estas, denominadas DELICIAS, SITIO, LA LAGUNA, LA MAGDALENA y PUEBLITO estaban construidas en lugares en donde no existen canales, la totalidad de ellas eran manipuladas directamente por los dueños de los predios por donde pasan los canales, y se presentan deficiencias constructivas en el concreto, tales como fracturas, refuerzos a la vista, y acumulaciones de material granular ocasionado por mezcla deficiente.

En una posterior visita realizada entre los días 14 y 18 de mayo de 2012, la CGR encontró que de 22 compuertas revisadas, 2 fueron totalmente destruidas por personas no identificadas, en 9 se encontraron daños ocasionados por el hurto de partes. La totalidad de las 22 compuertas revisadas son manipuladas por los usuarios.

En 20 de las compuertas revisadas por la CGR se construyeron estructuras de concreto en forma de pasarela, las cuales no cumplen ninguna función.

Las compuertas mencionadas no han sido recibidas por CORPOGUAJIRA, razón por la cual ninguna entidad ha ejercido control sobre los caudales de los 47 canales en los cuales se instalaron compuertas, así como tampoco se han tomado medidas para recuperar los dineros invertidos en las 5 compuertas construidas en sitios en donde no se encuentran canales.

Como consecuencia, y debido a que:

- La construcción de las compuertas tenía como objeto regular la captación de agua realizada por los usuarios del Río Ranchería durante el llenado del embalse.

- Que el proceso contractual inició de manera tardía, pues de acuerdo al objetivo establecido en los estudios previos, las compuertas debieron estar construidas al momento de iniciar el llenado del embalse.
- Que en el mes de diciembre de 2010 se llenó el embalse de manera anticipada.
- Que hoy en día es la represa El Cercado y sus sistemas de control los que regulan el caudal del río.
- Que las compuertas presentan averías que requieren de una inversión adicional para rehabilitarlas.
- Que desde su construcción y hasta la fecha las compuertas están ubicadas sobre canales que no tienen reglamentada una concesión de aguas.
- Que ninguna entidad controla la apertura de las compuertas, por lo que no se está regulando el caudal que pasa por los canales.

Se constituye un posible detrimento patrimonial por \$1.533 millones, equivalente al valor de los recursos invertidos en la construcción de las compuertas.

Estas deficiencias se presentaron debido a una inadecuada planeación del contrato, en lo relacionado con la realización de estudios técnicos previos, realización y el oportuno desarrollo del proceso precontractual, un inadecuado seguimiento realizado por la interventoría, pues permitió que se construyeran 5 compuerta en lugares en los que no existían canales, y también realizó un inadecuado seguimiento a las obras, pues se presentan deficiencias de calidad en los concretos de las compuertas revisadas por la CGR.

Adicionalmente, se evidencia que el INCODER no gestionó de manera oportuna la entrega de las obras al ente encargado de regular el uso de las compuertas y que CORPOGUAJIRA no ha realizado gestiones eficaces y oportunas para recibir las compuertas que aprobó construir para adelantar sus funciones legales Esta Observación tiene una posible connotación Fiscal y Disciplinaria (Artículo 4 y 51 de la Ley 80 de 1993, artículo 84 Ley 1474 de 2011, artículo 34 numerales 2, 3, 13 15, 21 de la Ley 734 de 2002).

- **Hallazgo No. 10 - Contrato 772 de 2011 Servicio de Vigilancia Proyecto Ranchería**

El artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo establece como obligaciones del empleador el poner a disposición de los trabajadores, los instrumentos adecuados, así como locales apropiados y elementos adecuados de protección contra los accidentes y enfermedades profesionales, de forma que se garanticen razonablemente la seguridad y la salud.

En la visita realizada por la CGR entre los días 14 y 18 de mayo de 2012, a las instalaciones del proyecto Ranchería, se evidenció que existen 7 puestos de vigilancia en donde prestan sus servicios los vigilantes del contrato 772 de 2011, en los cuales no existe una caseta o modulo de vigilancia que brinde protección contra la lluvia y/o el sol.

Existe incoherencia en la designación del supervisor encargado del contrato, pues en la hoja No. 1 del documento en mención aparece como supervisora la Directora Técnica de Administración de Distritos, y en la cláusula vigésima primera del contrato se designa al Coordinador de Gestión Administrativa, Documental y Activos.

Estos hechos se originaron en una deficiente planeación de la etapa precontractual, en lo relacionado con los puestos de trabajo de los vigilantes, y en la revisión de la minuta, previa a la legalización del mismo.

Como consecuencia, se generan riesgos para la salud de los vigilantes que prestan el servicio al INCODER, por parte del contratista UNIÓN TEMPORAL GUAJIRA 2011, lo que a su vez podría ocasionar demandas posteriores al Instituto. Adicionalmente, se crean confusiones frente a quien debe realizar las labores de Supervisión.

- **Hallazgo No. 11 - Proceso de Contratación Mínima Cuantía No. 21 de 2011 (Disciplinario).**

El artículo 3 del Decreto 1300 de 2003 establece las funciones del INCODER, dentro de las cuales no se encuentra el de realizar el mantenimiento de las vías de carácter municipal.

Mediante el proceso de contratación de mínima cuantía No. 21, el INCODER contrató las obras de mantenimiento de la vía El Cercado-Caracolí, y rehabilitación de estructuras de drenaje municipio de San Juan del Cesar (Departamento de la Guajira). Esta vía es de carácter terciario, de administración municipal y que no

está relacionada con la operación, mantenimiento y administración del Proyecto Ranchería.

En la visita de campo realizada por la CGR al Proyecto Multipropósito Ranchería, entre los días 14 a 18 de mayo de 2012, se evidenció que en el marco del proceso de contratación de mínima cuantía No. 21, se realizó el retiro de material de derrumbes que se depositó en las pocetas del encole y descole de algunas de las alcantarillas de la vía que conduce de la presa El Cercado al Corregimiento de Caracolí, así como la construcción de dos muros de contención, o gaviones en la abscisa K2+700.

En la visita se pudo apreciar que el material de derrumbes retirado de las alcantarillas fue depositado alrededor de las pocetas de encole y/o descole, debido a que en el contrato no se contempló el transporte de dicho material, este hecho hace que la lluvia, el viento, y la gravedad, arrastren de nuevo parte del material a la alcantarilla.

Adicionalmente, se observó que la vía presenta condiciones difíciles de tránsito, por la formación de gran cantidad de baches y aglomeraciones de material de derrumbes de taludes sobre la rasante.

De lo anterior, se evidencia que las actividades adelantadas por el INCODER desbordan los objetivos misionales establecidos en la Ley, al no ser responsabilidad de este Instituto el mantenimiento de vías de tercer nivel.

Si bien es cierto que las intervenciones realizadas detienen temporalmente el deterioro de la vía, por sí solas no generan ningún impacto en el mejoramiento de las condiciones de la rasante, las cunetas, y el resto de las alcantarillas que no fueron intervenidas, tal y como se evidenció en la visita, pues las condiciones deficientes persisten en casi la totalidad de la vía.

Adicionalmente, se observa que el INCODER no ha realizado la gestión de entrega de la vía al Municipio de San Juan del Cesar, quien es la entidad territorial a quien le corresponde mantener la vía en cuestión.

Como consecuencia de lo anterior el INCODER realizó actividades que desbordan sus competencias legales, y a pesar de la inversión realizada, la vía que conduce de la entrada del Proyecto Ranchería al corregimiento de Caracolí, jurisdicción del Municipio de San Juan del Cesar, se continúa deteriorándose

Estas deficiencias se originaron debido a que el INCODER no definió sus competencias antes de realizar el proceso de contratación de mínima cuantía, y no

ha requerido al contratista constructor de la vía para que intervenga en la estabilización de los taludes. Este hallazgo tiene una posible connotación Disciplinaria. (Artículo 4 y 51 Ley 80 de 1993, artículo 84 Ley 1474 de 2011, artículo 34 numerales 2, 3, 13 15, 21 de la Ley 734 de 2002) y Penal (Artículo 413 Ley 599 de 2000).

4.1.2 Subsidio Integral para la conformación de Empresas Básicas Agropecuarias, Atención Población Desplazada y Campesina

GENERALIDADES

CONVOCATORIA SIT-01-2010

Esta convocatoria se rige por la Ley 1151 de 2007, el Decreto 2000 de 2009, la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de Seguimiento, mediante las cuales se estableció el marco general de la convocatoria, al igual que los Términos de Referencia con el fin de facilitar el acceso a la tierra a la población desplazada por la violencia.

En razón a lo anterior, el apoyo mediante subsidio integral para adquisición de tierras, consiste en una ayuda en efectivo (no reembolsable) que el Estado otorga por una sola vez a los productores y trabajadores rurales. Esta Convocatoria de libre concurrencia se abrió, únicamente, para población desplazada¹.

Este aporte es equivalente al valor de una Unidad Agrícola Familiar (UAF) y puede utilizarse para:

- Cancelar el valor del predio a adquirir por parte del beneficiado
- Pagar parte de los requerimientos financieros del proyecto productivo presentado
- Sufragar los gastos notariales

Para la vigencia 2010, el proceso de adjudicación de subsidios tuvo un presupuesto de \$56.683,2 millones, de los cuales se ejecutaron, a diciembre 31 de 2010, la suma de \$42.257 millones (74.5%). De estos recursos, \$40.164,5 millones (95%) correspondieron a los pagos para proyectos viables de la

¹ En atención a los Autos 092 y 237 de 2008, emitidos por la Corte Constitucional, se incorporó en esta Convocatoria el componente de facilitar el acceso a la propiedad de la tierra a las mujeres desplazadas

Convocatoria, gastos colaterales y traslados a la Subgerencia de Promoción, \$2.092,5 millones (5%) se constituyeron en reserva. Se dejaron sin comprometer \$17.426,1 millones (30.74%), debido a que los proyectos presentados no cumplieron con los requisitos mínimos, según los términos de la convocatoria.

ACUICULTURA Y PESCA 2010

En esta convocatoria se buscó apoyar toda la cadena productiva, desde el cultivo hasta la comercialización, y se otorgó especial prelación a los proyectos presentados por pescadores artesanales, como un mecanismo de disminución de los efectos adversos que, en su momento, puede ejercerse sobre los recursos pesqueros, marinos y continentales, para así recuperar las poblaciones naturales. Se pretende, igualmente, ofrecer a la población rural una alternativa económica y de diversificación, que les ayude a generar empleo, mejorar sus ingresos, contribuir con la seguridad alimentaria, aliviar la pobreza y contribuir a su permanencia en el campo.

Sólo se abrió para Acuicultura. Se postularon 505 proyectos con los cuales se buscaba el beneficio para 7.117 familias y un subsidio por valor de \$38.561,9 millones. Realizados los filtros de las 2 fases, quedaron 58 proyectos elegibles, para beneficio de 827 familias, por valor de \$9.536,5 millones con subsidios por \$4.509 millones.

Para la Convocatoria de Tierras, el resultado nos permite observar que:

De las 1811 propuestas presentadas para SIT-01, sólo 164 (9%) fueron seleccionadas para otorgarles subsidios, que buscan beneficiar a 3.149 familias (20.8%) de las 15.122 iniciales y un área de 442 hectáreas (0.24% del total inicial) en 18 de los 29 departamentos donde inicialmente se formularon proyectos.

En Acuicultura se tiene que:

De los 505 proyectos postulados se eligieron 58, que representan el 11.5% del total y benefician a 827 familias (11.6%) de las 7.117 que presentaron propuestas.

CONVOCATORIA SIT-01-2011

Para esta convocatoria, las directrices que rigieron el proceso son las establecidas en la Ley 160 de 1994, el Decreto 2000 de 2009, el Acuerdo 022 de 1995, la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de Seguimiento incluidos los del año 2010, que definieron los requisitos para facilitar el acceso a la propiedad de la tierra a la

población campesina, personas víctimas de desplazamiento, mujeres víctimas de desplazamiento, negros, indígenas, rom y profesionales y expertos agropecuarios.

Esta convocatoria se dirigió a otorgar subsidios para la compra de tierras y proyectos productivos, así como al cofinanciamiento a proyectos de fomento de la acuicultura y la pesca a nivel nacional, con una apropiación de \$120.000 millones. Se dio trato especial a la población víctima del desplazamiento y a las mujeres cabeza de familia víctimas del desplazamiento.

En atención a las nuevas directrices formuladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se adaptó un enfoque regional con el fin de priorizar y focalizar esfuerzos en aquellas zonas del país que requieran impulsar sus potencialidades con el fin de crear capacidad regional.

Las condiciones de esta convocatoria son similares a las del año 2010; sin embargo, se estableció que el subsidio puede utilizarse para los siguientes fines:

- Pagar, total o parcialmente, el valor de la UAF que se adquiriera para ejecutar el proyecto productivo
- A los profesionales de las ciencias agropecuarias se pagará el 70% del subsidio dado a campesinos o desplazados, quienes se obligarán a prestar asistencia técnica gratuita durante 5 años a los otros aspirantes del proyecto
- Cancelar parte de los requerimientos financieros del proyecto productivo
- Cancelar parte de los gastos notariales

Para la SIT se tiene que los 2.890 proyectos habilitados sólo representan el 31.3% del total de propuestas presentadas, que favorecen a 8.826 familias (14.76% de las 59.760 totales), para entregar subsidios por valor de \$307.215,1 millones y una cobertura de 55.665 hectáreas. Es de anotar que, inicialmente, se esperaba recibir alrededor de 4.000 propuestas.

De las 9.231 propuestas presentadas inicialmente para el SIT-01-2011, resultaron 1.937 proyectos viables (20.98%), tanto Priorizados como No Priorizados; sin embargo, sólo a los 696 proyectos Priorizados y Viables se les girará recursos del presupuesto correspondiente a esta Convocatoria.

En Acuicultura y Pesca, de los 588 presentados se habilitaron y presentaron, finalmente, 144 proyectos (24.5% del total) en 26 departamentos, por valor de \$25.600,7 millones y una cofinanciación por parte del INCODER de \$17.093,3 millones.

Plan de Acción y Resultados vigencia 2010

Para la Convocatoria SIT-01-2010, se establecieron las siguientes metas: 129 proyectos en condiciones de Viabilidad para beneficio de 902 familias. Según el Informe de Gestión, los objetivos fueron alcanzados ya que se obtuvo como resultado 164 proyectos Viables, con una cobertura de 442 hectáreas para beneficio de 3.149 familias. Sin embargo, a pesar que se lograron las metas globales propuestas, sólo 18 de los 31 departamentos fueron favorecidos con asignación de subsidios, situación que vio compensada por el alto incremento de proyectos viables en algunas DT, lo que muestra debilidades de gestión en aquellas donde no se alcanzaron los objetivos iniciales. A manera de ejemplo, se pueden citar los siguientes departamentos: Nariño (meta: 13, resultado: 33), Putumayo (meta: 7, resultado: 22), y Tolima (meta: 13, resultado: 35), mientras en Córdoba se proyectaron 3 y sólo se obtuvo 1 como resultado. Así mismo, es contradictorio que en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vichada se establezca como meta viabilizar cero (0) proyectos, pero beneficiando a algunas familias.

En relación con el Plan de Acción y los Resultados obtenidos de la Convocatoria SIT-01-2011, vigencia objeto de la auditoría, luego del análisis realizado se concluye que:

Si bien el proceso de la Convocatoria SIT-01-2011 aún no se ha cerrado y se carece de datos definitivos, al final de la Fase II-A, y luego de las reclamaciones aceptadas, se observa un incumplimiento del Plan de Acción en relación con el número de familias a beneficiar con el subsidio integral y con el número de hectáreas para el caso de Mujeres Desplazadas, en el marco del proyecto *“Subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias, atención población desplazada y campesina”*. Se tenía previsto otorgar subsidios a 1.006 mujeres desplazadas y adjudicarles 6.038 hectáreas; sin embargo, en lo que va ejecutado de la Convocatoria SIT-01-2011, sólo se beneficiará a 666 familias (66.2%), con una extensión de 3.510,4 hectáreas (58.1%). Se debe mencionar, igualmente, que el Instituto no fijó una meta para el número de proyectos a subsidiar en la vigencia 2011.

Lo anterior obedece a fallas en la planeación de las actividades, situación que afecta directamente la Gestión Misional del instituto y, para el caso de los proyectos, impide evaluar la eficacia de sus acciones.

Debido a que las convocatorias presentan atraso en su ejecución, a diciembre 31 de 2011, no se habían firmado Acuerdos de Operación y Funcionamiento para la SIT-01-2010 y menos para la SIT-01-2011, que no ha terminado sus fases. Con

corte a la fecha mencionada, se habían suscrito 28 acuerdos para los proyectos piscícolas de la Convocatoria 2010, por lo que el análisis a las labores de interventoría y/o supervisión presenta limitantes para su ejecución.

De acuerdo con la evaluación realizada al proceso de las Convocatorias SIT-01 para las vigencias 2010 y 2011, así como de las Convocatorias de Acuicultura y Pesca, la revisión de la información documental, las visitas adelantadas y el análisis a la respuesta enviada por el INCODER frente a los hallazgos planteados en el proceso auditor, se tiene que:

- **Hallazgo No. 12 - Convocatorias Públicas**

La adjudicación de subsidios integrales pretende facilitar el acceso a la propiedad de la tierra como factor productivo, a campesinos y a población desplazada por la violencia, mediante el sistema de convocatorias públicas de libre concurrencia; sin embargo, debido a factores como: i) Alta demanda que desbordó la capacidad operativa y administrativa del instituto (de lo que se infieren deficiencias de planeación. ii) Limitado presupuesto asignado a las convocatorias. iii) Atraso en el inicio y entrega de actividades claves (Convenios con el IGAC), entre otros, se evidenciaron las siguientes debilidades que afectan la gestión misional que adelanta el INCODER a través de este programa, en términos de eficacia, eficiencia, economía y equidad, lo cual, a juicio de la Contraloría General de la República, amerita una revisión y análisis al mismo:

SIT-01 Y ACUICULTURA 2010

- A dos años de su apertura y a la fecha de verificación de la auditoría, la Convocatoria SIT-01 no ha terminado su proceso. De los 165 proyectos que resultaron elegidos a ninguno se le había suscrito Acuerdo de Operación y Funcionamiento para la asignación de los recursos y, a diciembre 31 de 2011 aún faltan 56 (34%) por efectuarles el pago del predio. Esta situación perjudica la ejecución del proyecto productivo e impide la generación de ingresos para el desplazado y su núcleo familiar.
- Por otra parte, de los 57 proyectos acuícolas considerados viables, sólo con 28 (49.1%) se han suscrito Acuerdos; así mismo, únicamente a 12 de los 57 se les ha efectuado el primer desembolso, a 2 el segundo desembolso y a ninguno se les ha girado el tercer pago, lo que indica que aún falta por desembolsar \$4.004,3 millones, es decir cerca del 90.9% del total que otorga el INCODER como apoyo económico por los 57 proyectos. Al igual que para la convocatoria de Tierras, este hecho limita la consolidación oportuna de alternativas productivas válidas de ingresos para campesinos y desplazados, los cuales,

generalmente, han tenido que recurrir al crédito para sufragar algunos gastos relacionados con el proceso de las convocatorias.

- No se cumplieron algunas de las metas establecidas en el proyecto “*Subsidio Integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias, atención a la población desplazada y campesina a nivel nacional*”. Como ejemplo tenemos que, según el indicador de la ficha BPIN 2010, mediante el otorgamiento de subsidios integrales se pretendía adquirir 8.008 hectáreas para desplazados con el subsidio integral y beneficiar a 72 proyectos productivos; empero, en los proyectos viables y viables condicionados, solamente se alcanza un número de 5.000 hectáreas (62.4%); así mismo, para el número de familias se establecieron 890, pero solamente se logró una cobertura de 676 familias (76%). Por otra parte, a la fecha, ningún proyecto productivo ha comenzado su ejecución. Valga anotar que las metas establecidas en la ficha BPIN son diferentes a las consignadas en el Plan de Acción 2010 formulado por el INCODER, para el número de familias beneficiadas con subsidio integral y del número de proyectos beneficiados, por citar 2 casos.
- En términos de cobertura y equidad se tiene que de las 1.811 propuestas presentadas para SIT-01, sólo 188 (10.4%) fueron seleccionadas para otorgarles subsidios, que buscan beneficiar a 680 familias (4.5%) de las 15.122 iniciales y un área de 4.803 hectáreas (3.4% de las 14.000 iniciales en todos los proyectos presentados) en 22 de los 29 departamentos donde originalmente se formularon proyectos, concentrados básicamente en Tolima, Nariño, Putumayo, Antioquia y Caldas, que suman más del 73% del total. En lo relacionado con Acuicultura y Pesca, se postularon 505 proyectos y sólo 57 resultaron viables (11.3%), para beneficio de 810 familias que representan menos del 1% de las familias que aspiraron al apoyo económico. Tolima con cerca del 30% de los proyectos elegidos es el departamento más beneficiado.

El incumplimiento de las metas y objetivos formulados, así como la mínima cobertura poblacional frente a la demanda, ocasiona pérdida de confianza y credibilidad pública en relación con las actividades misionales que le corresponde adelantar al INCODER.

SIT-01 Y ACUICULTURA Y PESCA 2011

- Si bien, el INCODER puede modificar los plazos establecidos en los cronogramas de las convocatorias, para el caso de la SIT-01-2011 el instituto, mediante la suscripción de 6 adendas, amplió por más de un año el tiempo inicialmente establecido (diciembre 16 de 2011 a diciembre 28 de 2012), lo cual genera insatisfacción del postulante, retiro del negocio por parte de los

dueños de predios (como efectivamente ha ocurrido) e incumplimiento en la oportunidad para el otorgamiento de los subsidios, entre otros. Es de resaltar que en ninguno de los textos de estas Adendas se menciona la fecha de suscripción de las mismas; se anota, igualmente, que a pesar que en la página web del INCODER se registra la fecha de publicación, sólo están las Adendas No. 1 (repetida de la 2 a la 5) y No. 6; además, únicamente las 3 últimas Adendas son motivadas.

- En cuanto a la cobertura, para la Convocatoria SIT-01 se postularon 9.231 proyectos que pretendían beneficiar a 59.760 familias; sin embargo, solamente resultaron 1.937 proyectos viables (21%), entre Priorizados y No Priorizados, de los cuales únicamente a los primeros se les girará recursos del presupuesto correspondiente a esta Convocatoria, quedando los otros para cubrir con recursos de futuras convocatorias. En Acuicultura y Pesca se viabilizaron 64 proyectos (10.8% de los 588 postulados) para beneficiar a 803 familias, que representan el 21.3% de las 3765 familias aspirantes.
- **Hallazgo No. 13 - Rezago de las Convocatorias**

Debido al rezago que se presenta en las convocatorias y al limitado presupuesto que no alcanza a financiar las propuestas viabilizadas, año tras año, quedan proyectos viables en cola que pasan a ser financiados con recursos de vigencias futuras. Esta situación reduce el presupuesto asignado para cada convocatoria, así como la cobertura que se pretende con las mismas y puede causar el retiro de algunas propuestas, en perjuicio de la población objetivo.

- **Hallazgo No. 14 - Direcciones Territoriales (DT)**

A pesar que el INCODER viene adelantando acciones y estrategias para reforzar las actividades misionales que les corresponde ejecutar a las Direcciones Territoriales, se evidenciaron dificultades para realizar el acompañamiento adecuado a los beneficiarios de los subsidios, debido, entre otras razones, a la carencia de suficiente personal y de un parque automotor apropiado a las exigencias de las visitas que se requiere efectuar. De igual manera, en DT como la de Antioquia, se suma un difícil ambiente laboral entre los funcionarios que están al frente de la atención a los usuarios, hecho que además puede reducir la calidad y oportunidad de la asistencia que debe brindar el INCODER a sus clientes.

- **Hallazgo No. 15 - Formulación de proyectos productivos**

Los proyectos productivos formulados, como un componente para acceder al subsidio integral de tierras, presentan incoherencias en la información

suministrada, debido a deficiencias en la evaluación que se les realiza. Estas incoherencias, que pudieran llevar al fracaso de las actividades contempladas en los proyectos, se evidenciaron en las siguientes propuestas de la Convocatoria SIT-01-2010:

D1-ANT-MED-077

- Se indica que será utilizada una baja densidad de siembra para el tomate, con el fin de manejar mejor el suelo; sin embargo, en la estructura de costos se menciona una distancia de siembra de 3x3 m (1.110-1.150 plantas/ha), que es la máxima utilizada comúnmente para este cultivo. De acuerdo con la práctica, distancias de 3x3.5, 3x4 y 3.5x3.5 (metros entre plantas y entre surcos) permitirían densidades de 956, 880 y 841, respectivamente, las cuales estarían más acordes con lo que se pretende en el proyecto productivo, lo cual puede asociarse al establecimiento de curvas de nivel y/o la construcción de terrazas.

Proyecto D1-TOL-141

- De acuerdo con una certificación de la Secretaría de Planeación de Ibagué, de febrero 22/10, los suelos de este sector donde se ubica el predio corresponden a *“áreas de suelos con aptitud agropecuaria baja”* y *“se recomienda ser utilizados en frutales y en bosques de especies nativas, afectados con erosión severa y deben ser recuperados con técnicas de conservación, espacializadas en el Mapa de Uso y Ocupación del territorio rural”*; además, se prohíbe explícitamente el uso para cultivos semestrales.

En razón a lo anterior, es necesario que se tenga en cuenta este concepto en el entendido que se proyectaba sembrar 11 hectáreas de maíz, que es un cultivo semestral, y a que su falta de adopción podría requerir de mayores inversiones para el acondicionamiento del suelo o llevar al fracaso de las siembras, generando gastos adicionales y/o pérdida de recursos a los beneficiarios.

- Si bien es cierto, como lo afirma el INCODER en su respuesta, que la responsabilidad en la formulación del proyecto productivo recae en cabeza de los postulantes, también es indudable que se requiere reducir al máximo los riesgos de fracaso en estos proyectos, debido a que un buen porcentaje de ellos son cofinanciados con los escasos recursos públicos que se disponen. En este entendido, se evidenció en la formulación del proyecto productivo que este carece de la certificación como profesional de quien firma otorgándole el visto bueno, en calidad de formulador del mismo; de igual manera, los números de contacto y los correos electrónicos de esta persona son los mismos del

proponente, lo cual genera incertidumbre sobre quién es el formulador y asesor en la ejecución del proyecto.

- En el proyecto productivo formulado, la descripción de los aspectos ambientales es contraria a lo estipulado en el POT municipal (Acuerdo 116 de 2000), ya que no consigna fielmente lo informado por la Secretaría de Planeación Municipal de Ibagué en la comunicación citada; además, en este punto si bien se informa sobre la existencia de 2 nacimientos de agua, se obvia la posible contaminación de este recurso por excretas humanas, como está sucediendo actualmente.
- **Hallazgo No. 16 - Proyecto D1-TOL-141**

Desde su inicio, este proyecto ha presentado notables inconsistencias debido a la ausencia de una rigurosa verificación y de un adecuado seguimiento, lo cual afecta la situación de las familias postulantes, así como la credibilidad del instituto y su trabajo misional. Entre estas, se tienen:

- Se evidencia una intermediación originada por deficiencias de control en el marco de la convocatoria, en razón a que el señor Héctor Alberto Sánchez Jiménez no podía ser proponente del proyecto. En los Términos de Referencia se establece claramente, en el numeral 1.15 (Participantes) que un proponente *“es la persona natural que, **siendo aspirante o postulante** (negrilla fuera de texto), representa, previo poder o autorización escrita y autenticada ante notario, los intereses de **su unidad familiar** (negrilla fuera de texto) y de las demás que integran el grupo cuando la participación sea colectiva”*. De acuerdo con lo verificado en la visita y el análisis de los documentos, esta persona no aspiró ni se postuló al subsidio; además, según lo manifestado por los beneficiarios, el señor Sánchez los reunió para presentar una propuesta colectiva y aspirar al subsidio integral de tierras, trámite por el cual les cobró entre \$300.000 y \$400.000 por familia, tal como quedó consignado en el Acta de Eventos Externos de mayo 5 de 2012, firmada por el funcionario del INCODER y los beneficiarios del subsidio.
- Debido a la falta de acompañamiento y asistencia técnica, algunos cultivos se encuentran abandonados (guanábana, entre otros) lo cual puede afectar el desarrollo del proyecto productivo y la generación de ingresos para las familias beneficiadas del subsidio

- En este predio se presenta un problema ambiental dado por la contaminación de fuentes hídricas con excretas humanas ya que no se cuenta con un pozo séptico u otro sistema de saneamiento.
- **Hallazgo No. 17 - Extensión y valor pagado predio rural La Cabaña Proyecto D1-TOL-141 (Fiscal 2).**

A pesar de no existir claridad sobre el área real del predio La Cabaña, el INCODER pagó \$190 millones por 35 hectáreas, tal como se estableció en la Resolución 01369 de junio 10/11, aunque sólo entregó 30 hectáreas según se desprende de la Escritura No. 2927 de octubre 10/11, en la cual se registró esta última extensión para el mismo predio. Por otra parte, en un levantamiento planimétrico pagado por los mismos beneficiarios del subsidio y elaborado por otro profesional, el área medida sólo alcanzó 26 has con 2072,88 m², menor en cerca de 9 has a lo establecido inicialmente en la Resolución de adjudicación.

Con base en esta última medición, mediante radicado 38121100607 de febrero 10/12, los beneficiarios solicitaron a la DT INCODER Tolima revisar la extensión del predio, ya que aducen se les cambió el área real entregada con la Resolución mencionada. De esta solicitud, hasta el momento el INCODER no se ha pronunciado.

En la Resolución del asunto se asigna a cada familia una UAF de 5 has, cuando realmente les correspondería 3.74 has en el evento que la extensión del terreno corresponda al último cálculo realizado.

No obstante la falta de claridad referida, el INCODER, presuntamente, habría pagado \$27.142.857 de más por el terreno, a razón de \$5.428.571/ha, en el evento que la extensión real del predio corresponda a lo establecido en la Escritura 2927 de Octubre 10/11, en la cual se presenta una merma de 5 has en relación con lo consignado en la Resolución 01369 de junio 10/11. Esta cifra podría incrementarse a \$47.717.139,09, si el comparativo se realiza sobre el último levantamiento topográfico solicitado por los beneficiarios, donde se estableció un área de terreno de 26 has con 2.072,88 m², que corresponden a 8.79 has menos.

Esta situación tiene una presunta connotación Fiscal.

Aunado a lo anterior, este predio tenía un avalúo catastral de \$12.2 millones, según Certificación No. 00551429 de Julio 26/11, expedida por la DT Tolima del IGAC, y no se evidencian mejoras significativas para que el terreno haya logrado esta considerable valorización, lo cual sugiere deficiencias en la negociación de

los predios y podría generar incrementos desmedidos en futuras compras de tierras por parte del Instituto.

- **Hallazgo No. 18 - Acompañamiento población desplazada**

El apoyo concedido a la población desplazada carece de acompañamiento integral. Hay ausencia de un trabajo social lo cual se evidencia por los graves problemas de convivencia entre las beneficiarias del proyecto D1-TOL-170, situación que ha requerido la intervención de autoridad policial. Este hecho perjudica las actividades productivas, tal como se constató, pudiendo llevar a la pérdida de cultivos y al fracaso total del proyecto en el cual se han invertido recursos públicos.

- **Hallazgo No. 19 - Socialización convocatorias**

Cada una de las postulantes del proyecto D1-TOL-170 legalizó ante Notario el formulario 3, a pesar de haberle otorgado, previamente, un poder amplio y suficiente a la Representante del grupo. Esta situación se debe a una posible falta de socialización y claridad de la Convocatoria, lo cual conllevó a que las desplazadas sufragaran un gasto innecesario que no estaba contemplado en los Términos de Referencia.

- **Hallazgo No. 20 - Cambios en las Direcciones Territoriales y en la Subgerencia de Gestión**

Si bien son cargos de libre nombramiento y remoción, los continuos cambios del personal directivo en las DT y en la Subgerencia de Gestión afecta el proceso de las convocatorias, lo cual dificulta y demora algunas actividades propias del proceso generando desgastes administrativos y operativos para el instituto y los aspirantes al subsidio.

- **Hallazgo No. 21 - Archivo documentación en carpetas**

Se observó una deficiente labor de archivo y foliación de los documentos en las carpetas contentivas de los proyectos verificados, causada porque se presentan fallas en las actividades de Monitoreo y Autocontrol, lo que se traduce en incumplimiento de la Ley 594 de 2000, en especial su objetivo esencial de *“disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para su uso de la Administración, en el servicio al ciudadano y como fuente de la Historia”*

- **Hallazgo No. 22 - Recursos de contrapartida Gobernación del Tolima**

Debido al atraso en el proceso de las convocatorias, se ven afectados algunos recursos de contrapartida dispuestos por los entes territoriales como apoyo a proyectos productivos, los cuales no pueden ejecutarse en la vigencia correspondiente, situación que reduce el monto de los recursos, así como las actividades contempladas en los proyectos. Esta situación dificulta, igualmente, el cumplimiento del principio de colaboración armónica que debe existir entre las entidades del Estado colombiano, para el logro de sus fines.

- **Hallazgo No. 23 - Tipo de suelo de predios adjudicados (Infraestructura – Vías de Comunicación)**

En la revisión selectiva adelantada, se observó que los terrenos comprados y entregados por el INCODER tienen un área que en su mayor parte corresponde a suelos de Clase Agrológica VI y VII, los cuales requieren especiales medidas de conservación y manejo debido a las severas limitaciones con que se asocian para adelantar proyectos productivos. Se evidenció, igualmente, que la mayoría de estos predios carece de la infraestructura suficiente para desarrollar actividades agropecuarias y las vías de comunicación se encuentran en regular estado.

Esta situación, común a la mayoría de pequeños productores agropecuarios, ocurre, entre otros factores, porque no se cuenta con un eficiente programa de asignación de tierras de buen potencial productivo, que facilite a los desplazados el acceso a la propiedad de la misma, asociado a unas adecuadas condiciones de crédito, asistencia técnica e infraestructura.

Lo señalado anteriormente dificulta la incorporación de esta población al desarrollo productivo rural y el mejoramiento de sus condiciones de vida.

- **Hallazgo No. 24 - Condiciones sanitarias de trapiches paneleros proyectos Tolima**

Se evidenciaron deficientes condiciones higiénicas en la infraestructura para el procesamiento de la caña (trapiche), lo cual no ofrece adecuadas garantías para la molienda, desmejora la calidad del producto final (panela), va en detrimento de los ingresos para las familias desplazadas y les impide cumplir con un control normativo.

Esta situación se presenta debido a factores como: ausencia de asistencia técnica; falta de reparación y/o mantenimiento de las instalaciones; equipos y utensilios usados en el proceso de difícil limpieza y desinfección; entre otros.

- **Hallazgo No. 25 - Proyectos Acuícolas ACUI-TOL-02 y ACUI-TOL-022 de 2010**

Es evidente, en los proyectos visitados, que los integrantes de las Asociaciones que recibieron subsidios no concuerdan con el tipo de beneficiario que se pretende apoyar en el componente social que se exige en el proyecto, el cual se refiere a: productor rural, pescador artesanal, beneficiario de programas de reforma agraria, miembro de minorías étnicas, perteneciente a grupos vulnerables (población en condición de desplazamiento o mujer rural cabeza de familia). Esta situación se debe a que en los Términos de Referencia, formulados para esta convocatoria, no se estableció un filtro estricto que permitiera seleccionar con mayor y mejor objetividad a los beneficiarios, lo cual conduce a que los recursos destinados para la población campesina no logren sus objetivos de mejorar la calidad de vida de los más necesitados.

- **Hallazgo No. 26 - Plan de Acción 2011**

Si bien el proceso de la Convocatoria SIT-01-2011 aún no se ha cerrado y se carece de datos definitivos, al final de la Fase II- A y luego de las reclamaciones aceptadas, se observa un incumplimiento del Plan de Acción en relación con el número de familias a beneficiar con el subsidio integral y con el número de hectáreas para el caso de Mujeres Desplazadas, en el marco del proyecto “Subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias, atención población desplazada y campesina”. Se tenía previsto otorgar subsidios a 1.006 mujeres desplazadas y adjudicarles 6.038 hectáreas; sin embargo, en lo que va ejecutado de la Convocatoria SIT-01-2011, sólo se beneficiará a 666 familias (66.2%), con una extensión de 3.510,4 hectáreas (58.1%). Debemos mencionar, igualmente, que el Instituto no fijó una meta para el número de proyectos a subsidiar en la vigencia 2011.

Lo anterior obedece a fallas en la planeación de las actividades, situación que afecta directamente la gestión misional del instituto y, para el caso de los proyectos, impide evaluar la eficacia de sus acciones.

- **Hallazgo No. 27 – Firma Acuerdos de Financiamiento**

El Acuerdo de Financiamiento No 1, entre la Asociación de Desplazados del Municipio de Gigante – ASODESGIH, y el INCODER; y el Acuerdo de Financiamiento No. 2, entre el INCODER y la Asociación de Mujeres Campesinas El Cábulo – ASOMUCAN, los dos de fecha 03 de marzo de 2011, fueron suscritos por la Subgerente de Tierras Rurales, encargada de las funciones de

Secretaria General, quien de acuerdo al Informe de Auditoría de la Contraloría General de la República de la vigencia 2010, hallazgo No 30, se encontraba presuntamente inhabilitada para ejercer cargo público y los actos administrativos y contratos firmados por la mencionada Subgerente, estarían viciados de nulidad.

Adicionalmente, la funcionaria del INCODER, presuntamente transgrede la Clausula Vigésima Sexta de los Acuerdos mencionados, que trata de la Inhabilidades e Incompatibilidades que expresa: *“las partes afirman, bajo la gravedad del juramento que se entiende prestado con la firma del acuerdo, no encontrarse incurso en ninguna de las causales de inhabilidad y/o incompatibilidad consagradas en la Constitución Política ni en las enunciadas en el artículo 8 de la Ley 80 de 1993 (...)”*

La causa de este hallazgo, es la inobservancia del régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades, que generaría una eventual nulidad de los Acuerdos de Financiamiento, en el caso de llegar a ser demandados

4.1.3 Implementación del Ordenamiento, Protección y Regularización de Tierras a Nivel Nacional

El análisis realizado por la CGR se focalizó con base de pruebas selectivas a documentos concertados con las comunidades que inciden en la erradicación de violencia, cultivos ilícitos y pobreza de la población rural, contenidos en diseños teóricos estructurales para unidades planificadas de regiones y territorios rurales, intervenidos y articulados con las políticas públicas nacionales, departamentales y municipales con actores y agentes públicos y privados, acompañadas con organizaciones productivas y agencias de cooperación internacional, para incentivar programas y proyectos de desarrollo rural que promuevan el ordenamiento productivo, de las Áreas de Desarrollo Rural (ADR), de acuerdo con el programa de Gobierno.

Para el logro de este objetivo se le asignaron al proyecto recursos por \$17.000.00 millones, para los cuales se planearon los siguientes subproyectos: 1). Estudio metodológico para la identificación de áreas de desarrollo rural (ADR), 2). Reactivar, consolidar y constituir zonas de reserva campesina (ZRC), 3). Adoptar y validar el reglamento de Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE), 4). Adelantar la formalización y legalizaciones de parcelas del Fondo Nacional Agrario (FNA), 5). Atender solicitudes de protección de predios abandonados por causa de la violencia (RUPTA), 6). Realizar estudios de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), 7). Determinar la aptitud de los predios recibidos de la (DNE), 8). Estudio de uso del

suelo, 9). Diseñar e implementar plan para el fortalecimiento de la gestión para la administración de predios, y 10). Fortalecer los esquemas de seguimiento.

Verificados los subproyectos se constataron las metas propuestas programadas contra metas ejecutadas, las cuales contienen procesos administrativos, indicadores, presupuesto y la población rural objetivo, con inversiones a corto plazo (un año), en torno a las actividades articuladas para dar pleno empleo a los recursos humanos, técnicos y financieros de las regiones y territorios rurales y en el caso de Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE), se cumplieron las metas propuestas y están contenidas en estudios para generar estrategias, metodología e instrumentos para el ordenamiento productivo y social del territorio rural.

La legalización de parcelas del Fondo Nacional (FNA), para proyectos productivos rurales, con actos de apertura de procesos y comités de selección, la meta era legalizar 2.614 parcelas y se legalizaron 748 parcelas el 28,6% de lo planeado, faltando a 31 de diciembre de 2011 por legalizar 1866 parcelas o sea 71,4% conceptuando porcentualmente bajo su cumplimiento.

En la propuesta de hacer un estudio de ajuste a la metodología de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), su cumplimiento a 31-12-2011, es del 50% y este avance permitió tener un procedimiento de aplicación de la metodología a las UAFs.

Con relación a la propuesta de diseñar e implementar plan para el fortalecimiento de la gestión para la administración de predios, no se inició y su cumplimiento a 31-12-2011 es cero.

La meta de fortalecer los esquemas de seguimiento, esta propuesta no se inició y su cumplimiento a 31-12-2011 es cero.

- **Hallazgo No. 28 - Cumplimiento de metas del proyecto.**

Para el proyecto “Implementación del Ordenamiento, Protección y Regularización de Tierras a Nivel Nacional”, se le apropiaron \$17.000 millones, se comprometieron \$12.574,9 millones equivalentes al 74% y se constituyeron obligaciones por \$10.150.9 millones equivalentes al 59.7% quedando por ejecutar \$4.425 millones; en la verificación de cumplimiento de metas del plan de acción vigencia 2011, se observó un cumplimiento parcial de metas propuestas de inversión principalmente para: - Realizar estudios de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), - Estudio de uso del suelo, - Diseñar e implementar plan para el fortalecimiento de la gestión para la administración de predios y - Fortalecer los

esquemas de seguimiento de actividades, afectando la programación de recursos para cada una de las actividades citadas.

Como resultado de la revisión de los subproyectos se evidenció que se cumplieron porcentualmente de la siguiente forma: 1). Estudio metodológico para la identificación de áreas de desarrollo rural (ADR), se cumplió al 100%, 2). Reactivar, consolidar y constituir zonas de reserva campesina (ZRC) se cumplió el 80% programado, 3). Adoptar y validar el reglamento de zonas de desarrollo empresarial (ZDE) se cumplió el 60% programado, 4). Adelantar la formalización legalizaciones de parcelas del Fondo Nacional (FNA) se cumplió en un 28,60%, 5). Atender solicitudes de protección predios abandonados por causa de la violencia (RUPTA), se cumplió en 110%, 6). Realizar estudios de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) se cumplió en un 50%, 7). Determinar la aptitud de los predios recibidos de la (DNE) se cumplió en el 93,80%, 8). Estudio de uso del suelo se cumplió en un 25,00%, 9). Diseñar e implementar plan para el fortalecimiento de la gestión para la administración de predios su cumplimiento es cero (0), y 10). Fortalecer los esquemas de seguimiento su cumplimiento fue cero (0), como lo muestra el cuadro siguiente:

Proyecto Ordenamiento Productivo

APROPRIACION	EJEC OBLIGACIONES \$ MILL	% EJECUCION	ACTIVIDAD	RECURSOS PROGRAMADOS \$ MILL	% PARTICIPACION	META INICIO PLAN ACCION	INDICADOR	EJECUTADO 31 12 2011	% AVANCE	CUMPLT PONDERADO
17.000	10,151	59,70 %	1. Estudio metodo ADR.	1.500,00	8,8	10	Estudios Elaborados	10	100	48,66%
			2. React, consol y constit ZRC.	3,800,00	22,4	6 ZRC Ract y 2 ZRC const	Porcentaje de avance	80,00	80,00	
			3. Adoptar y validar reglamente ZDE.	1,100,00	6,5	1	Estudios elaborados	60,00	60,00	
			4. Fondo Nal Agrario FNA.	2,200,00	12,90	2614	Parcelas legalizadas	28,60	28,60	
			5. Sol pr aban violen RUPTA.	400,00	2,40	4.500,00	Solic atend	4.975	110,00	
			6. Realiz	640,00	3,60	1	Est	½	50,0	

	estud UAF.				elabor		0
	7. Det apt predios DNE.	900,00	5,30	80,00	Pr DNE recib	75,00	93,80
	8. Est uso del suelo	3,396,00	20,00	1	Avn elb estu	1/3	25,00
	9. Dñar plan for gst pr rules.	2,000,00	11,80	1	Pln elabdo	0,00	0,00
	10. Fort esqu de seguimiento	1,100,00	6,50	1	Prog segu for	0,00	0,00

Frente a la formalización de los predios del Fondo Nacional Agrario (FNA), la meta de legalización de parcelas no se logró. Hallazgo No. 31 - legalización de parcelas del Fondo Nacional Agrario.

En el proceso de legalización de parcelas del FONDO NACIONAL AGRARIO, vigencia fiscal 2011, se observa que de las 2.614 programadas, se legalizaron 748 parcelas, equivalentes al 28,61%, correspondiente a 8.410,2 hectáreas. Lo que evidencia que la cantidad de parcelas sin situación jurídica definida es muy alta, tal como se observa en el siguiente cuadro:

DIRECCIONES TERRITORIALES	LEGALIZACION PARCELAS FNA			
	PROGRAMADO	EJECUTADO	%DE EJECUCION	AREA ADJUDICADA
Antioquia	211	0	0	
Atlántico	164	128	78	400,2278
Bolívar	361	0	0	
Boyacá	62	3	4,8	26,2087
Caldas	28	24	85,7	154,7884
Caquetá	20	0	0	
Casanare	16	9	56,3	2.15,2688
Cauca	100	0	0	
Cesar	88	41	46,6	1.182,9808
Córdoba	184	125	67,9	1.041,9597
Cundinamarca	56	52	92,9	469,4713
Choco	17	0	0	
Guajira	68	29	42,6	418,9389
Huila	163	118	72,4	689,51
Magdalena	256	76	29,7	703,0225
Meta	41	5	12,2	102,9568
Nariño	26	9	34,6	1.701,3183

Nte de Santander	7	8	114,3	
Putumayo		0	0	
Quindío	1	0	0	
Risaralda	37	5	13,5	17,2368
Santander	14	9	64,3	5,1872
Sucre	490	87	17,8	699,774
Tolima	159	14	8,8	163,85
Valle del Cuca	45	6	13,3	277,22
Totales	2.614	748	28,6	8.410,21

Fuente: Ordenamiento productivo.

Situación que se presenta por deficiencias en los procesos de planeación que condujeron, entre otros, a retrasos en la implementación del Sistema SIIF, continuos cambios en quienes direccionan los Subproyectos y la provisionalidad, afectando la ejecución de recursos para cada una de las actividades propuestas y por ende el resultado final del Proyecto.

De otra parte, dentro de la evaluaciones revisaron un (1) contrato de prestación de servicios orientado a la implementación de una política integral para las Zonas de Reservas Campesina, Zonas de Desarrollo Empresarial y predios transferidos por la Dirección Nacional de Estupeficientes al INCODER, y 11 convenios suscritos en vigencia 2011, 8 referidos a las zonas de reserva campesina, 6 para la reactivación y actualización de los planes de desarrollo sostenible de las ZRC ya constituidas, 2 Convenios de asociación para la constitución de nuevas zonas de reserva campesina en las regiones del Catatumbo y Montes de María; 1 Convenio de asociación referido a la gestión de Zonas de Desarrollo Empresarial; 1 Convenio relacionado con el Fondo Nacional Agrario para concretar soluciones innovadoras de acceso a la tierra; y 1 Convenio con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, para la ejecución de los procedimientos de ordenamiento productivo, social y ambiental de la propiedad rural en las tierras de la nación, en la región de bajo Cauca.

De la revisión efectuada se verificó las obligaciones de las partes, las pólizas supervisión, prorrogas y pagos efectuados, el contrato y convenios analizados constatando que se ajustan a los principios de: transparencia, economía y responsabilidad en cumplimiento de las disposiciones legales en materia contractual, guardando concordancia con la política del Plan Nacional de Desarrollo y la Misión Institucional.

De la legalización de parcelas del Fondo Nacional Agrario: se revisaron 15 expedientes de la Dirección Territorial Cundinamarca correspondientes a 7 municipios (Tocaima, San Bernardo, Viota, La Mesa, Cabrera, Arbelaez, Suesca)

atendiendo al acuerdo 174 de 2009 “por el cual se establece el Reglamento General de selección de beneficiarios, adjudicación y regularización de la tenencia de las tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario”, expedidos por el Consejo Directivo del INCODER, se verifico el procedimiento y las actividades que se deben desarrollar para llevar a cabo la adjudicación de los predios administrados por el FNA.

Con relación a la información de predios proveniente de la Dirección Nacional de Estupefacientes - DNE, y de la valoración técnica, fiscal y jurídica realizada por el INCODER, para determinar los predios aptos y viables con vocación agropecuaria en programas de reforma agraria; se tiene que son 37 predios de los cuales se revisaron siete (7) expedientes, verificando el procedimiento y las actividades que se deben desarrollar, a fin de que se concrete la entrega material de los predios rurales transferidos por parte del DNE al INCODER, para que hagan parte del inventario del FNA.

Como resultado del análisis se estableció el siguiente hallazgo:

- **Hallazgo No. 29 – Fondo Nacional Agrario (FNA) – Adjudicación de Parcela**

El artículo 24 de la Ley 160 de 1994 establece lo siguiente: “*Serán elegibles como beneficiarios de los programas de reforma agraria los hombres y mujeres campesinos que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, **que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad** o deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos. (...)* (Negrilla fuera de texto)

La Junta Directiva establecerá los criterios de selección, las prioridades y los requisitos que deben cumplir los campesinos y señalará la forma en que debe otorgarse el subsidio para la adquisición de inmuebles rurales. (...)”

El Acuerdo 174 de 2009, por medio del cual se establece el reglamento general de selección de beneficiarios, adjudicación y regularización de la tenencia de las tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario” prevé en el Artículo 8 los Requisitos para la calificación, en los siguientes términos:

“Los aspirantes a las adjudicaciones reglamentadas en el presente acuerdo deberán hallarse en las siguientes condiciones:

1. *No ser poseedor o propietario de predios rurales, salvo que se trate de minifundistas o de población en condición de desplazamiento. (...)*

5. *No hallarse incurso en alguna de las prohibiciones que se señala en este Acuerdo. (...)*”

En la revisión efectuada al expediente de la parcela # 4 del predio Morro Azul, en el Municipio de Tocaima, correspondiente a la Dirección Territorial Cundinamarca, se encontró que el mismo fue adjudicado según Resolución 687 del 16 de diciembre de 2011, a un adjudicatario sin que reuniera los requisitos señalados en los artículos mencionados ya que, dicho beneficiario hace parte de la Junta Directiva Principal de Sociedad Anónima.

Pese a haberse cumplido con el procedimiento “Administración de predios FNA”, adoptado por el INCODER, código PR9-PM-OP-03, específicamente actividad No. 8 “adelanta cruce de información IGAC, DAS” el mismo no fue efectivo ni suficiente para determinar si el beneficiario era o no sujeto de este programa de reforma agraria, y además, no se verificó el cumplimiento del artículo 24 de la Ley 160 de 1994, por cuanto, el beneficiario, no se encontraba en “condiciones de pobreza y marginalidad”, ya que no se previó la consulta de mas bases de datos u otros medios de acceso a información que permitan corroborar la situación económica de los aspirantes e inscritos al proceso de adjudicación en propiedad de la Unidad Agrícola Familiar del Fondo Nacional Agrario.

De esta situación dio cuenta la oficina de control interno del INCODER mediante un informe de seguimiento con ocasión del trámite de una denuncia ciudadana.

Lo anterior tiene como efecto que se estén dirigiendo recursos a población que no es objetivo del programa y no se esté cumpliendo efectivamente con el fin social previsto, más aun cuando a 22 de mayo de 2012 no se ha definido la actuación a seguir por parte del INCODER respecto de dicho predio.

- **Hallazgo No. 30 – Regularización de la tenencia de tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario.**

El Procedimiento ADMINISTRACIÓN DE PREDIOS DEL FONDO NACIONAL AGRARIO, descritos en el formato código PR9-PM-OP-03, establece, entre otras, las siguientes actividades: “(...) No.3 Emite concepto jurídico, No. 5 Adelanta análisis fiscal del predio, No. 6 Solicita cancelación de impuestos, No. 8 adelanta cruce de información IGAC, DAS.”

En el análisis y revisión de los quince (15) expedientes solicitados a la Dirección Territorial Cundinamarca, se evidenciaron las siguientes situaciones:

- Ninguno de los expedientes, contiene las actividades correspondientes a: el registro de la resolución ante las oficinas de registro de instrumentos públicos del círculo al que correspondan, y en 10 de los expedientes no esta soportada la actividad de emitir concepto jurídico. En 13 de los 15 expedientes no se anexa lo referente al análisis fiscal del predio y cancelación de impuestos.
- En los expedientes del municipio de Viotá, Lote 24A vereda Java y en el municipio de Cabrera la parcela #5 vereda La Aguadita, falta el documento concerniente al cruce de información DAS.

Lo anterior denota debilidades en la aplicación de los procesos y procedimientos que se han adoptado por la Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo, que permitan la clarificación de la situación jurídica y fiscal del predio objeto de adjudicación lo cual puede generar por una parte que se inicien cobros de índole coactivo por concepto de pago de impuestos, en contra del INCODER, y de otra parte no tener certeza sobre el inventario de los predios que administra el INCODER.

- **Hallazgo No. 31 – Procedimiento Legalización predios provenientes de la DNE en Liquidación**

La Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo, adopto el procedimiento del análisis y recibo de los predios aptos administrados por la DNE, bajo el código PR-PM-OP-01, mediante el cual se estableció un plazo de ejecución de 270 días para las actividades de responsabilidad del INCODER, término que no se ha cumplido según se concluye del análisis y revisión de los expedientes No.123 predio La Florida, Municipio El Doncello en el Departamento Caquetá; No. 145 lote de terreno que se encuentra en la carretera que conduce a Bahía Solano al Corregimiento El Valle, Municipio Bahía Solano Departamento del Choco; No. 155 predio La Fortuna Municipio Puerto Salgar, Departamento Cundinamarca; No. 188 predio La Tulia municipio Bolívar Departamento de Valle del Cauca; No. 213 Lote Rural La Eliana Corregimiento de Santa Rosa Municipio Popayán Departamento Cauca; No. 239 Finca Roncesvalles, Municipio Tolú, Departamento Sucre. Los mencionados expedientes carecen de la actividad “Ordena diligencia de medida y levantamiento topográfico”, y continuidad en las subsiguientes actividades del procedimiento, ya que en vigencia 2011, la Dirección Técnica no tenía ingeniero topográfico destinado a la realización de la actividad de levantamientos topográficos, lo que se corrobora con la respuesta al oficio 65 AI-INCODER de fecha 18 de mayo de 2012, en el que se aduce que: *“Actualmente el cronograma de visitas a los predios viables se encuentra suspendido toda vez que se dispuso que la profesional en el mes de mayo prestara apoyo al grupo de Restablecimiento del Derecho de la Subgerencia de Tierras Rurales”*, generando dilaciones en el

cumplimiento de las metas del programa, e impidiendo que dichos predios puedan ser objeto de asignación para proyectos productivos.

4.1.4 Adquisición de Tierras a Comunidades Indígenas del Cauca

En el contexto del proceso Misional “Promoción y Asuntos Étnicos” se desarrolla el Programa de Adquisición y Adjudicación de Tierras a Comunidades Indígenas del Cauca, basado en el Decreto 982 de 1999, el cual reconoce la emergencia social, económica y cultural de los pueblos indígenas del Cauca representados en el Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC, y Autoridades Indígenas de Colombia – AICO, recogiendo compromisos del Estado asumidos por la masacre y desplazamiento del Nilo, los acuerdos de La María y Novirao y las recomendaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La normatividad aplicable al Programa es la Ley 160 de 1994, 1151 de 2007, Decreto 2164 de 1995, 982 de 1999, 3759 de 2009 y demás normas reglamentarias.

En el periodo comprendido entre los años 1999 y 2004, fueron asignados \$4.318.9 millones y se adquirieron 1.892,6 hectáreas.

El acuerdo asumido por el Gobierno Nacional, a partir del año 2005, es adquirir 8.000 hectáreas, entre los años 2006 y 2007, meta que a la fecha aun no se ha cumplido.

El cuadro siguiente muestra los recursos asignados y las hectáreas adquiridas en el periodo comprendido entre los años 2005 a 2011.

Vigencia	Recursos asignados (en millones)	Hectáreas adquiridas
2005	3.000	1.497
2006	4.000	894.9
2007	4.000	1.264.5
2008	0	0
2009	1.500	140
2010	4.000	500
2011	15.000	596.9 (adquiridas a dic.)
Total	31.500.0	4.893.9

Fuente: Plan de Acción INCODER vigencia 2011

- **Hallazgo N° 32 - Cumplimiento Programa Adquisición Tierras a Comunidades Indígenas del Cauca – Decreto 982 de 1999**

En el Acta Operativa del Decreto 982/99 de Diciembre 16 de 2005, el Gobierno se compromete a adquirir 8.000 hectáreas, entre los años 2006 y 2007 para las Comunidades Indígenas del Cauca.

En el año 2010 y tal como consta en el Acta de compromiso del 12 de Mayo, con las Comunidades Indígenas del Cauca representadas en el CRIC *“...los Ministros de Interior y Justicia, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Rural acordaron priorizar... la suma de \$15.000 millones dentro del proyecto de presupuesto 2011... para adquirir las hectáreas restantes y cumplir en su totalidad con los compromisos adquiridos en el Acta del 16 de diciembre de 2005”*

De donde se infiere que en el año 2011 se tenía previsto el cumplimiento de la meta global del Programa; sin embargo, a diciembre de ese año el objetivo no se logró.

En relación con el número de predios y las hectáreas a adquirir durante la vigencia 2011, el Plan de Acción registra la meta de 30 predios y 2.200 hectáreas. Por su parte, el informe de Gestión muestra un resultado de 143.33% al reportar 43 adquiridos. Sin embargo, se estableció que al finalizar el año 2011 se habían adquirido 22 predios, equivalente al 73.3%, en la mayoría de los casos con registro de Escritura, pago de este y entrega a la comunidad indígena a partir de enero del año 2012. En cuanto a las hectáreas se adquirieron 596,9 es decir el 27% de lo programado.

Situación que se presenta por deficiencias en la gestión, llevando a que un Programa que tenía previsto realizarse en dos años, lleve a la fecha seis años, sin que aun se logre su cumplimiento total.

- **Hallazgo N° 33 - Mejoramiento de la calidad de vida de las Comunidades Indígenas**

En la ficha BPIN del proyecto *“Adquisición y Adjudicación de tierras a Comunidades Indígenas del Cauca”* en el punto *“Descripción de los principales beneficios del Proyecto, entre otros, se citan:*

Numeral 4) “Propende por el desarrollo económico o social de estas poblaciones, impulsando la producción como estrategia para elevar el nivel de ingresos y mejorar las condiciones de vida de las familias que integran la entidad”.

Numeral 5) “El proyecto contribuirá al mejoramiento de las condiciones de vida de la población indígena del Cauca”

Sin embargo, se ha evidenciado que para los predios adquiridos en el año 2011, las comunidades indígenas beneficiarias no tenían previsto claramente o planificado un proyecto productivo. En cuanto a los predios adquiridos en vigencias anteriores, el INCODER desconoce el uso que se ha dado a las tierras. Hecho que evidencia que ha faltado acompañamiento a las comunidades para la formulación y posterior implementación de los proyectos. Situación que no contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de estas comunidades y por ende a un adecuado desarrollo económico con el consecuente aumento de sus ingresos, asimismo dicha situación impide al INCODER conocer y medir el impacto económico y social del programa en la población objetivo.

- **Hallazgo N° 34 - Coordinación del INCODER con otras Instituciones**

La ficha BPIN, marco general de planeación del Proyecto “Adquisición y Adjudicación de tierras a Comunidades Indígenas del Cauca, señala como uno de sus objetivos específicos: *“Adelantar acciones de coordinación con las demás instituciones del Estado que permitan acceder a las comunidades indígenas a programas complementarios como educación, salud y vivienda entre otros”*.

En la revisión a este Programa no se evidenciaron acciones de coordinación por parte del INCODER, con otras Instituciones, que facilitaran el acceso de las comunidades indígenas a programas de salud, educación y vivienda, entre otros. Situación que se presenta por deficiencias en los procesos de planeación, control y seguimiento, conllevando al incumplimiento de lo inicialmente propuesto por el Instituto.

Presupuesto

El Programa tuvo una asignación presupuestal para la vigencia 2011 de \$15.000 millones, con ejecución o pagos a 31 de diciembre de ese mismo año por valor de \$14.963.3 millones, equivalente a 99.75%.

En el Informe Final de Ejecución Presupuestal, discriminado por meses, se determina que durante los meses de enero a marzo el porcentaje de ejecución es cero (0); para los meses de abril a julio es inferior al 1%; de agosto a noviembre inferior al 3%, y por ultimo en el mes de diciembre se registra una ejecución del 99.75%.

Con la información anterior se determina que a noviembre de 2011, aun no se habían adquirido y/o pagado los predios que se tenía previsto comprar para las comunidades indígenas del Cauca; se estaba en proceso de legalización de algunos predios; lo que significa que al finalizar esa vigencia, este Programa aunque presentaba una ejecución presupuestal del 99% su ejecución física no tenía el cumplimiento de metas previsto.

- **Hallazgo N° 35 - Ejecución Presupuestal Programa Adquisición y Adjudicación de Tierras a Comunidades Indígenas del Cauca**

La ejecución presupuestal debe realizarse de forma oportuna buscando la armonización con el cumplimiento de metas.

El Programa “Adquisición y Adjudicación de Tierras a Comunidades Indígenas del Cauca tuvo una asignación presupuestal para la vigencia 2011 de \$15.000 millones. A diciembre 31 de la mencionada vigencia reporta ejecución por valor de \$14.963.3 millones, equivalente al 99.75%.

Sin embargo, con corte a noviembre 30 del mismo año, su ejecución es de \$410.79 millones, el 2.73% del total, representado en gastos colaterales del citado Programa.

El INCODER soporta la ejecución del 99.75% a diciembre de 2011, en la celebración del Contrato Interadministrativo con el Banco Agrario de Colombia, el 21 de diciembre del citado año, cuyo objeto es, entre otros “*Que el Banco Agrario de Colombia realice las siguientes actividades: 1) El pago correspondiente a la adquisición de predios para Comunidades Indígenas del Cauca...*”

De acuerdo con la información suministrada por el Instituto, se estableció que a diciembre de 2011 se habían adquirido 22 predios por valor de \$5.123.3 millones, lo que significa que en cuanto a recursos, a 31 de diciembre los compromisos reales eran del 34.4% y los pagos aun no se habían iniciado.

El hecho descrito se presenta por falta de celeridad en la gestión adelantada por el INCODER, cuestionando la CGR que si bien los recursos se comprometieron, el Programa como tal no cumplió, para la vigencia 2011, con su objetivo o fin social.

Normatividad aplicable al Programa

El proyecto se rige en forma general por la Ley 160 de 1994, “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se

establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.

La Ley 1151 de 2007, por la cual se expide “El Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010”, actualmente derogada.

Los Decretos 2666 de 1994; 2164 de 1995; 982 de 1999; 3759 de 2009 y demás normas reglamentarias.

De la revisión de estas normas en el marco general del Programa se observa la inaplicabilidad de las mismas en algunos temas, tales como:

- **Hallazgo No. 36 - Distribución equitativa del predio**

La Ley 160 de 1994, en su artículo 85, parágrafo 2, como también el Decreto 2164 DE 1995, artículo 22, parágrafo, establecen que: “...*Cuando las comunidades acostumbren producir en parcelas familiares y hagan asignaciones de solares para tal efecto, el cabildo o la autoridad tradicional elaborará un cuadro de las asignaciones que se hayan hecho o hicieren entre las familias de la parcialidad, las cuales podrán ser objeto de revisión y reglamentación por parte del INCORA*”, con el objeto de lograr su redistribución equitativa entre todas las familias que la conforman y cumplir con la función social de la propiedad del Resguardo establecida por la Constitución Política y la Ley 160 de 1994.

Revisados selectivamente los expedientes de adquisición de los predios, no se evidencian “los cuadros de asignaciones” o distribución de la tierra que deben ser realizados por la Comunidad Indígena. Por lo cual el INCODER desconoce si las parcelas fueron equitativamente distribuidas y si están cumpliendo con la función social de la propiedad. Hecho que se presenta por falta de un adecuado control y seguimiento a la ejecución del Programa.

- **Hallazgo No. 37 - Cumplimiento del artículo 10 y parágrafo del Decreto 2164 de 1995.**

El Decreto 2164 de 1995 en su artículo 10, cita: Visita. “...*, el Gerente General del Instituto o su delegado ordenará llevar a cabo la visita a la comunidad interesada y al área pretendida, por funcionarios de la entidad, señalando el tiempo en que se realizará.*”

El auto que ordena la visita se comunicará al Procurador Agrario, a la comunidad indígena interesada o a quien hubiere formulado la solicitud y se fijará un edicto que contenga los datos esenciales de la petición en la secretaría de la Alcaldía

donde se halle ubicado el predio o el terreno, por el término de diez (10) días, a solicitud del INCORA, el cual se agregará al expediente.

De la diligencia de visita se levantará un acta, suscrita por los funcionarios, las autoridades de la comunidad indígena y las demás personas que intervinieren en ella...”

En la documentación revisada no se evidencia el cumplimiento de los anteriores procesos, ni sus anexos en el expediente, conforme lo ordena el artículo citado anteriormente.

Tampoco se observa el cumplimiento de lo señalado en el párrafo ibídem: *“Cuando se trate de procedimientos de ampliación, reestructuración o saneamiento de resguardos indígenas, el auto que ordene la visita se comunicará al Ministerio del Medio Ambiente y en la misma comunicación se le solicitará a dicho Ministerio el pronunciamiento expreso sobre la verificación y certificación del cumplimiento de la función ecológica de la propiedad del resguardo...”*

Situación que obedece a falta de un adecuado control, monitoreo y seguimiento de los procesos que rigen la adquisición de tierras para las comunidades indígenas por incumplimiento de la normatividad aplicable, lo cual puede generar riesgos en la adecuada asignación de predios, por no realizarse la debida verificación de cumplimiento de requisitos.

Operatividad del Programa

El Programa se ejecuta a través de la adquisición y posterior adjudicación de predios a las comunidades pertenecientes al CRIC. De conformidad con la fórmula estadística aplicada, se obtuvo una muestra de trece (13) expedientes de compra a revisar, de una población para el año 2001, de veintidós (22) expedientes de predios adquiridos.

En relación con el seguimiento a los procedimientos que deben aplicarse para el proceso de adquisición del predio, se presentan las deficiencias que a continuación se señalan.

- **Hallazgo No. 38 - Soportes del Procedimiento Control de Calidad al avalúo**

Uno de los procedimientos establecidos por el INCODER para el proceso de adquisición de tierras, es de realizar el control de calidad al avalúo del predio. Se observó, en la revisión de los expedientes de compra en el Programa Adquisición

y Adjudicación de Tierras a Comunidades Indígenas del Cauca, Decreto 982 de 1999, en los casos de Lote El Gosel, Lote Guacuco, Las Corralejas y La Cumbre, que no se encuentra el soporte que evidencie el cumplimiento de este procedimiento, el cual hace parte del Visto Bueno Jurídico – Sustanciación de Expedientes. Lo que se presenta por deficiencias de control interno, específicamente en el manejo y control del archivo, conllevando al incumplimiento de las normas archivísticas, tales como la existencia de los documentos debidamente archivados y foliados.

- **Hallazgo No. 39 - Promesa de Compraventa (Disciplinario)**

La Ley 160 de 1994, en el Capítulo VI - Adquisición de Tierras por el Incora - artículo 32, numeral 5, señala: *"Si hubiere acuerdo respecto de la oferta de compra, se celebrará un contrato de promesa de compraventa que deberá perfeccionarse mediante escritura pública en un término no superior a dos meses, contados desde la fecha de su otorgamiento"*. (Negrilla fuera de texto)

En el mismo sentido el Decreto 2666 de 1994, "por el cual se reglamenta el Capítulo VI de la Ley 160 de 1994 y se establece el procedimiento para la adquisición de tierras y mejoras rurales por el Incora" - Artículo 12. Cita: *"...En caso de aceptación de la oferta, se suscribirá un contrato de promesa de compraventa en el término que se hubiere señalado en aquélla, la que deberá perfeccionarse mediante escritura pública en un término no superior a 2 meses, contados desde la fecha de otorgamiento del contrato de promesa. (...)"*

El Artículo 14 ibídem expresa que: *"Perfeccionamiento de la negociación. En caso de aceptación de la oferta por el propietario, o cuando se acepte por el Instituto celebrar el contrato con base en la contrapropuesta que aquél hubiere presentado, se suscribirá un contrato de promesa de compraventa, dentro del término señalado, el que deberá perfeccionarse por escritura pública en un plazo no superior a dos (2) meses, contados a partir de la fecha del contrato de promesa. (...)"*

Este requerimiento no se cumplió en el proceso de compra de los predios para las Comunidades Indígenas del Cauca, durante la vigencia 2011. La no suscripción de la Promesa de Compraventa lleva a que el INCODER, no cuente con los mecanismos jurídicos necesarios, con el fin de hacer cumplir su obligación al prometiente vendedor y aplicar en su caso las respectivas sanciones pecuniarias; ya que se entiende que la Promesa de Compra Venta, es un verdadero contrato, si esta, no se suscribe, el INCODER, no podría aplicar el artículo 1546 del Código Civil, que expresa que en los contratos bilaterales va envuelta la condición resolutoria en caso de no cumplirse por uno de los contratantes lo pactado y que

en tal caso podrá el otro contratante pedir a su arbitrio, o la resolución o el cumplimiento del contrato con indemnización de perjuicios.

Situación que trae como consecuencia el incumplimiento de la Ley 160 de 1994 y del Decreto 2666 de 1994 artículos 12 y 14, teniendo una presunta connotación Disciplinaria.

Contratación de Prestación de Servicios

Con los recursos del Programa se celebraron 18 contratos de prestación de servicios, que ascendieron a \$386.9 millones. Revisando selectivamente los documentos que soportan estos contratos, se evidencian las siguientes deficiencias.

- **Hallazgo No. 40 - Remuneración o pago en los contratos de prestación de servicios.**

Revisada selectivamente la Contratación de Prestación de Servicios de la vigencia 2012 celebrada en el marco del Programa "Adquisición y Adjudicación de Tierras a Comunidades Indígenas del Cauca, Decreto 982 de 1999", se observa que los números 293 suscrito el 31 de enero de 2012 y No. 332 del 7 de febrero del mismo año, según cláusulas primera, cuarta y quinta, presentan igual objeto contractual e iguales obligaciones generales y específicas; sin embargo, comparativamente reciben remuneración diferente.

En el documento titulado "Estudios Previos para la Contratación Mediante la Modalidad de Prestación de Servicios de la Subgerencia de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos", del 30 de enero de 2012, en el punto 8 - "SOPORTE TECNICO Y ECONOMICO DEL VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO", se cita: *"Para determinar el valor estimado del contrato de conformidad con las actividades encaminadas al cumplimiento del mismo, se ha tomado como base y referencia el alcance del objeto contractual a desarrollarse, el plazo de ejecución, la experiencia y estudios con los que debe contar el profesional que se requiere para cubrir la necesidad contractual, tal y como lo es, para el presente caso, el ser abogado..."*.

Analizando este documento, se resalta que como se ha mencionado anteriormente, el alcance del objeto contractual es igual en los dos contratos citados; en cuanto a la experiencia, para el contrato No. 293, se requieren 4 años y para el No. 332, tres años; sin embargo, no se encuentra justificación para solicitar un requisito mayor de experiencia para la ejecución de un mismo objeto

contractual, que implicó el pago de \$700.000 mensuales adicionales. En cuanto a estudios, los dos contratistas son abogados con una especialización.

Lo anterior conllevó al pago de una mayor erogación en virtud de la ejecución del contrato No. 293, para el desarrollo de las mismas actividades que se pactaron en el contrato 332, sin que se evidencie justificación objetiva o técnica para dicha diferenciación.

4.1.5 Programa Ola Invernal.

Gestión Convenio Interadministrativo No 20110063 MADR - INCODER

En el marco del Convenio Interadministrativo No. 20110063 suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, cuyo objeto es: *“Aunar esfuerzos para adelantar las actividades necesarias para atender las consecuencias de la ola invernal producto del fenómeno de la niña 2010 - 2011; para la rehabilitación de la infraestructura de riego y drenaje y el apoyo y recuperación del sector acuícola y pesquero de acuerdo al Plan de Acción presentado por el Ministerio ante el Fondo Nacional de Calamidades”*; se realizó la evaluación sobre el manejo de los recursos Ola Invernal ejecutados a 31 de diciembre de 2011 por el INCODER, analizando los resultados obtenidos de cara a los principios de Eficiencia, Eficacia, Economía y Equidad con base en la ejecución del Plan Operativo en sus dos componentes, así: *Componente Adecuación de Tierras*.

- Rehabilitar algunas de las vías afectadas por la Ola Invernal 2010-2011, con el fin de mejorar las condiciones de transitabilidad del distrito. (Obra e Interventoría ejecutados en los distritos de Manatí, Aracataca, Rio frío, Tucurinca y Zulia.)
- Suministrar equipos de bombeo móviles con el fin de evacuar aguas de drenaje en las zonas bajas que son susceptibles de inundación por efectos de la Ola Invernal. (Suministro, ejecutado en el distrito de Chicamocha.)

Componente Pesca y Acuicultura

- Acompañamiento técnico y administración en la formulación, implementación, seguimiento e Interventoría.
- Apoyo a la reactivación productiva de la acuicultura de recursos limitados.
- Post Ola Invernal: atención integral a la Pesca Artesanal.

Para atender la ejecución a las actividades de este Convenio por valor de \$12.285 millones, el INCODER formuló el Plan Operativo compuesto por dos componentes, el de Pesca y Acuicultura por valor de \$5.000 millones y el de Adecuación de Tierras por valor de \$7.285 millones; en este sentido a 31 de diciembre de 2011, el INCODER suscribió 44 contratos entre obra, interventoría, compraventa, convenios de Cooperación, Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión, y de suministro, recursos que ascendieron a \$10.667.8 millones correspondientes al 67.11.% de los recursos totales del Convenio; así mismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de Fiduprevisora, giró al INCODER dos (2) desembolsos, el primero el 14 de marzo de 2011 por valor de \$4.914 millones de los cuales \$2.000 millones correspondientes al componente Pesca y Acuicultura, y \$2.924 millones al componente de Adecuación de Tierras y un segundo desembolso el 31 de octubre de 2011, por valor de \$3.500 millones, de los cuales \$1.500 millones correspondientes a Pesca y Acuicultura y los \$2.000 millones restantes al componente Adecuación de Tierras.

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, como ejecutor del Convenio antes mencionado, dio cumplimiento en lo referente a la ejecución de los recursos por cada componente en correspondencia con los lineamientos de política del subsector y dentro de las actividades descritas en la Ley.

Gestión Contractual del Convenio

La Subgerencia de Adecuación de Tierras suscribió 21 contratos comprometiendo a 31 de diciembre de 2011 un 66% de los \$10.895 millones asignados y girados un total de \$5.095.9 millones los cuales representan un 47% del total de los recursos asignados y un 99,9% de los \$5.099 millones recibidos correspondientes al primer desembolso y segundo desembolso, para esta Subgerencia.

La Subgerencia de Pesca y Acuicultura suscribió 23 contratos comprometiendo a la misma fecha \$3.500.5 millones, de los cuales se giraron \$1.477.1 millones.

Se revisó la contratación por valor de \$3.471.4 millones, correspondiente a los siguientes contratos:

No. 1 de 2011: Prestación de servicios profesionales de apoyo jurídico a la Coordinación de Contratos y Subgerencia de Pesca y Acuicultura, desde el punto de vista contractual para llevar a cabo los procesos contractuales en sus diferentes etapas pre-contractual, contractual y post-contractual teniendo en cuenta las disposiciones legales vigentes en la materia, respecto de la ejecución del Convenio Interadministrativo No. 20110063 de 2011 celebrado entre el

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER.

No. 15 de 2011: Interventoría de las obras civiles para la rehabilitación del carretable desde la intercepción ft-8 y ft-12 hasta el predio 4f027 en el Distrito de Adecuación de Tierras de Gran Escala del río Zulia, municipios del Zulia y Cúcuta – Departamento del Norte de Santander.

No. 16 de 2011: Obras civiles para la rehabilitación del carretable desde la intercepción ft-8 y ft-12 hasta el predio 4f027 en el Distrito de Adecuación de Tierras de Gran Escala del río Zulia, municipios de Zulia y Cúcuta – Departamento del Norte de Santander.

No. 25 de 2011: Adecuar la infraestructura, dotar equipos e insumos, implementar la producción masiva de alevinos para fortalecer las estaciones de Repelón y Gigante como centros de producción de Alevino para fomento y repoblamiento.

No. 26 de 2011: Aunar recursos técnicos, científicos, financieros y logísticos entre el INCODER y la Corporación Universitaria de La Costa (C.U.C.), para mejorar la calidad de agua de suministro en las diferentes etapas de los procesos de producción, manejo de sedimentos de estanques, adecuación de infraestructura de salas de reproducción de especies nativas y tilapia, y laboratorio de incubación, con ocasión de la ejecución de los recursos que corresponde al INCODER en el marco del Convenio Interadministrativo No. 20110063 celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER.

No. 38 de 2011: Aunar recursos técnicos, científicos, financieros y logísticos para la implementación y transferencia de tecnología en el montaje y operación de 24 módulos pilotos productivos en jaulas para el cultivo de peces, el fortalecimiento organizacional y empresarial para la reactivación productiva del mismo número de asociaciones de pescadores artesanales en el Embalse del Guájaro en el Departamento del Atlántico, y Tierraalta en el Departamento de Córdoba, afectados por el Fenómeno de La Niña 2010-2011.

No. 41 de 2011: Obras civiles para la rehabilitación de vías en el Distrito de Drenaje de Manatí, municipios de Manatí, Candelaria, Suan, Santa Lucía, y Campo de la Cruz - Departamento del Atlántico.

No. 42 de 2011: Interventoría de las obras civiles para la rehabilitación de vías en el Distrito de Drenaje de Manatí, municipios de Manatí, Candelaria, Suan, Santa Lucía y Campo de la Cruz - Departamento del Atlántico.

No. 44 de 2011: Suministros de alimento concentrado para peces con destino a la reactivación de proyectos acuicultura, jaulas, recursos limitados del Atlántico y Córdoba.

De la revisión efectuada se verificó que los contratos analizados cumplen con los requisitos y disposiciones legales exigidas en las etapas pre-contractual, contractual y post-contractual, guardando relación con los Objetivos Misionales del ejecutor de Convenio y cumplen con los principios de contratación que le son aplicables.

Visita de Campo a los Distritos de Manatí y Zulia.

Distrito de Manatí:

En la visita realizada del 23 al 27 de abril de 2012, con el fin de realizar una inspección física de los contratos Nos. 041 y 042 de 2011, para la rehabilitación de las vías en el distrito de drenaje de Manatí, los cuales se encuentran ubicados en zona rural del Municipio de Manatí, Candelaria y Campo de la Cruz, departamento del Atlántico, se concluye:

Las cantidades de obra reportadas por la interventoría y aprobadas por el INCODER por medio de la supervisora del contrato, en cuanto a la longitud total de los carretables, espesores en cada tramo, anchos de corona de cada tramo, ancho de conformación corresponden a la realidad y a lo ejecutado por el contratista Unión Temporal Ola Invernal, lo cual se pudo evidenciar y calcular de forma técnica.

Se logró determinar un total de costo directo con el fin de establecer un punto de comparación entre lo calculado por el auditor y lo presentado como total costo directo por el Director de interventoría. Se concluyó que el costo directo calculado por el auditor está por encima en uno (1%) a lo presentado por la interventoría, valor que corresponde con las cantidades de obra ejecutadas y los precios reportados desde un principio por el contratista.

Todos los resultados de ensayos de calidad realizados *in situ* son iguales o mayores al 90% de compactación, lo cual cumple con las especificaciones dadas de acuerdo a la norma INV E – 142, ensayo de proctor modificado.

Se evidenció que los cambios realizados al presupuesto inicial se ajustan racional y coherentemente a la ejecución final de la obra, “cuadro resumen de cantidades y precios final” aprobado por la interventoría mediante comunicado al director de

obra el 20 de marzo de 2012, así por ejemplo la exclusión del presupuesto inicial, del ítem 1.4 sobre acarreo, el cual en un principio reportaba 31.060,67 metros cúbicos – Km como cantidad por un valor unitario de \$892.00.

Distrito del Zulia:

De acuerdo a la visita en la zona del proyecto del objeto de los contratos No 15 de interventoría y No 16 en relación a las obras civiles necesarias para la rehabilitación del carretable desde la intercepción ft18 y ft12 hasta el predio 4ft027 en el distrito de adecuación de tierras de gran escala del rio Zulia, Municipios del Zulia y Cúcuta Departamento del Norte de Santander, se da constancia de la existencia de un Box Coulvert, una alcantarilla de 12”, un terraplén en afirmado de aproximadamente 340 metros localizado entre las dos estructuras del concreto y el mantenimiento de los carretables a zonas adyacentes. Adicionalmente, en el informe final de interventoría se presenta detalladamente las actividades realizadas durante la ejecución del contrato, con sus respectivos soportes, todo lo anterior en coherencia con el objeto de cada contrato y las actividades realizadas.

Ninguno de los contratos presentó adiciones o prorrogas, ejecutando las labores dentro del tiempo establecido, sin generación de costos adicionales por mayor permanencia, tampoco se presentaron precios nuevos durante la ejecución del contrato, evidenciando la adecuada planeación del proyecto, el cumplimiento de los compromisos por parte del contratista y la adecuada función de la interventoría dentro del proyecto.

Para el manejo de los recursos, el INCODER dio apertura a la cuenta corriente No 18867342452 de Bancolombia en el cual para los desembolsos de cada uno de los componentes se manejo la unidad de caja teniendo en cuenta la disponibilidad de los recursos de acuerdo con el valor inicial del Convenio y los pagos se realizaron acorde con la disponibilidad de los recursos.

El día 29 de Diciembre de 2011, se suscribió el otrosí No. 2 del convenio el cual en general, modificó el plazo de ejecución hasta junio 30 de 2012, adicionó recursos por valor de \$3.610 millones para el componente de adecuación de tierras, y modifico la forma de pago.

De la revisión efectuada se verificó que los contratos analizados cumplen con los requisitos y disposiciones legales exigidas en las etapas pre-contractual, contractual y post-contractual, guardando relación con los Objetivos Misionales del ejecutor del Convenio y cumpliendo con los principios de contratación que le son aplicables.

- **Hallazgo No. 41 - Administración de Recursos (Rendimientos Generados)**

El Convenio No. 20110063 celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, estipula en su cláusula octava que los desembolsos serán efectuados por el MADR en una cuenta especial creada por el INCODER para tal efecto. En el párrafo primero se indica que el INCODER se obliga a abrir cuenta separada, con registros contables y administrativos que permitan comprobar la adecuada inversión de los recursos.

Por lo anterior, el Instituto abrió la cuenta corriente No. 18867342452 de BANCOLOMBIA, a la cual se realizó un primer desembolso de \$4.914 millones el 14 de marzo de 2011. La cuenta en mención se encuentra vigente, debido a que el convenio no ha sido objeto de liquidación. Sin embargo, en el convenio en cuestión, en el párrafo segundo de la cláusula octava estableció que *“los rendimientos netos que generen los recursos girados, deberán ser reintegrados mensualmente al Fondo Nacional de Calamidades sub-cuenta Colombia Humanitaria”*, hecho que no sucedió debido a que los recursos girados al INCODER en el marco del Convenio, no generaron ningún rendimiento dada la modalidad de la cuenta constituida por el INCODER.

La deficiencia mencionada, se presentó porque el clausulado del Convenio no planteó de manera explícita el tipo de cuenta que debería abrir el ejecutor, en este caso el INCODER. Como consecuencia no se generaron rendimientos, los cuales podrían haberse empleado en otros proyectos por el Fondo Nacional de Calamidades.

- **Hallazgo No. 42 - Registro de los Desembolsos**

En desarrollo del Convenio No. 20110063 suscrito entre el INCODER y el MADR, el Ministerio de Agricultura realizó el 14 de marzo de 2011, el primer desembolso a la cuenta corriente del Banco de Colombia por valor de \$4.914 millones, y el 31 de octubre de 2011 el segundo desembolso por valor de \$3.685 millones. Al verificar los estados financieros del convenio presentados por el INCODER se evidencia que el registro contable fue efectuado en el mes de diciembre por valor de \$8.202.9 millones presentándose una diferencia de \$396,1 millones, situación que contraviene lo establecido en el Parágrafo Primero de la Cláusula Octava del Convenio interadministrativo celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR y el Instituto de Desarrollo Rural – INCODER, No. 0063 de 2011, relacionada con los registros contables y administrativos que permitan

comprobar la adecuada inversión de los recursos, y afecta la situación financiera del convenio.

- **Hallazgo No. 43 - Incertidumbre Manejo de los Recursos de los Convenios**

Del análisis efectuado a la cuenta de Efectivo y que corresponde al manejo de los recursos del Convenio 20110063, suscrito entre el MADR y el INCODER, se genera una incertidumbre por la diferencia que existe al comparar el saldo reflejado en el extracto a 31 de diciembre de 2011 de \$2.000,5 millones y la reflejada en los Estados Financieros de cero pesos (\$0), diferencia que no fue posible determinar debido a que no se cuenta con una conciliación por parte de los responsables del área administrativa del convenio, situación que denota deficiencias de control por parte del MADR como responsable de la interventoría y/o supervisión del correcto funcionamiento del convenio generando incertidumbre frente a la real ejecución del convenio.

- **Hallazgo No. 44 - Incertidumbre Ejecución del Convenio**

Al analizar la información contenida en las actas del comité Administrativo del convenio 0063 de 2011 suscrito entre el MADR y el INCODER, y compararla respecto a la ejecución informada por cada una de las subgerencias con base en la relación de contratos y con la información reflejada en los estados financieros, se presentan las siguientes diferencias:

	ACTA No. 11	INCODER	ESTADOS FINANCIEROS
VALOR GIRADO	6.448,5	6.573,0	7.988,8

Las inconsistencias que señalan generan incertidumbre sobre la real ejecución de los recursos del convenio dificultando el seguimiento que permita comprobar la adecuada inversión de los recursos, evidenciando debilidades en la supervisión e interventoría del convenio incumpliendo lo establecido en el numeral 6 de la Cláusula tercera del Convenio.

- **Hallazgo No. 45 - Comité Administrativo**

La información contenida en las Actas del Comité Administrativo del Convenio 20110063 suscrito entre el MADR y el INCODER, respecto a la ejecución del convenio no evidencian la revisión o análisis de los informes presentados por el ejecutor, toda vez que la información financiera no se registra en la oportunidad

que ocurren los hechos, tampoco se evidencia en los estados financieros el control de los recursos comprometidos, incumpliendo las obligaciones establecidas en las Cláusula Octava parágrafo primero del convenio en mención.

4.2. EVALUACION DE LOS ESTADOS CONTABLES

- **Hallazgo No. 46 - Incertidumbre en la Cuenta Avances y Anticipos Entregados (Distrito Tesalia Paicol):**

Existe incertidumbre sobre el registro de \$31.266.2. millones, debido a que se realizó un ajuste por ésta cuantía de la ejecución de las obras del Distrito de Riego de Paicol Tesalia, sin que se hubiese allegado a la Comisión Auditora los soportes de dicho registro. Lo anterior impacta en la misma cuantía y efecto en el Patrimonio. Incumpléndose además acciones del Plan de Mejoramiento de la vigencia de 2010.

- **Hallazgo No. 47 - Incertidumbre en la Cuenta - Efectivo:**

El saldo del EFECTIVO se encuentra con una incertidumbre de \$9.965.4 millones, en razón a que las cuentas bancarias presentan partidas conciliatorias que superan tres meses de antigüedad y en casos hasta tres años, con el mismo efecto en la cuenta PATRIMONIO INSTITUCIONAL, en igual cuantía.

- **Hallazgo No. 48 - Sobrestimación en la cuenta Cuentas por Pagar**

Analizado el saldo de las cuentas por pagar presentado en el Balance General a 31 de diciembre de 2011, Se presenta una sobrestimación de \$10.987 millones, en razón a un mayor valor reflejado en el área contable respecto al presentado por tesorería de \$2.993 millones y de \$7.994 millones al registrarse en los Estados Financieros los recursos del Convenio Ola Invernal, siendo recursos que no hacen parte del Presupuesto ni de los ingresos del Instituto, con efecto en la cuenta PATRIMONIO INSTITUCIONAL INCORPORADO que se encuentra subestimada en la misma cuantía.

- **Hallazgo No. 49 - Sobrestimación en la Subcuenta Anticipos para Proyectos de Inversión - Consorcio INTERRIEGO.**

La cuenta ANTICIPOS PARA PROYECTOS DE INVERSION se encuentra sobrestimada en \$2.062 millones, en razón a que no se amortizo el total del anticipo determinado en las Actas parciales de obras Nos. 12 a la 21, del contrato suscrito con INTERRIEGO para la construcción del Distrito de Riego Paicol

Tesalia, con efecto en la cuenta INVERSIONES - BIENES PRODUCIDOS CONSTRUCCIONES, que se encuentra sobrestimada en \$2062 millones.

- **Hallazgo No. 50 - Subestimación en Subcuenta Anticipos para Proyectos de Inversión – Contrato No. 0695/09 INTERRIEGO.**

El saldo en contabilidad a 31 de diciembre de la subcuenta 142013 Anticipos para proyectos de inversión se encuentra subestimada en \$2.798.3 millones, valor correspondiente al 50% del valor del anticipo de los modificatorios 1 y 2 del contrato 695 de 2009, la cual se registro en la cuenta Recursos Entregados en Administración Consorcio INTERRIEGO, sobrestimando esta cuenta en ese mismo valor. Incumpliendo lo establecido en la cláusula 6 de la modificación No. 2 de fecha 21 de octubre de 2011 del contrato de obra No 695 de 2009.

- **Hallazgo No. 51 - Sobrestimación Inventarios - Distrito Tesalia Paicol.**

La cuenta INVENTARIOS - BIENES PRODUCIDOS CONSTRUCCIONES 150502, se encuentra sobrestimada en \$89.653 millones, en razón a que verificada con la respectivas actas de recibo de los contratos No. 695 de 2009 de obra y el Contrato No. 691 de 2009 de interventoría se estableció que el costo de la inversión es de \$37.734.2 millones, mientras que el saldo reflejado en los estados contables a 31 de diciembre de 2011 es de \$127.387.2 millones, mayor valor registrado que afecta el PATRIMONIO INSTITUCIONAL INCORPORADO, con una sobrestimación en la misma cuantía.

- **Hallazgo No. 52 - Sobrestimación en Recursos Entregados en Administración Consorcio INTERRIEGO:**

Analizada la cuenta 142402 " RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACION " CONSORCIO INTERRIEGO, se encuentra sobrestimada en valor de \$2.956.9 millones, en razón a que la obligación que originó el registro no obedece a la dinámica contable, con el mismo efecto en el PATRIMONIO INSTITUCIONAL INCORPORADO.

- **Hallazgo No. 53 - Sobrestimación en la Cuenta Avances y Anticipos Entregados INAR ASOCIADOS LTDA:**

El saldo de la cuenta 142013, ANTICIPOS PARA PROYECTOS DE INVERSION, a 31 de diciembre 2011, se encuentra sobrestimada en \$673.2 millones en razón al no registro de la amortización del anticipo, correspondiente a las cuentas de cobro Nos. 12 a la 22, del contratista INAR ASOCIADOS LTDA., que ejerce la interventoría de PAICOL TESALIA, con efecto contrario en la cuenta

INVENTARIOS, BIENES PRODUCIDOS – CONSTRUCCIONES, que se sobrestima en \$673.2 millones.

- **Hallazgo No. 54 - Subestimación en la Subcuenta Anticipos para Proyectos de Inversión – Contrato No. 783 de 2011; Contratista: INCODER y Consorcio TC-TYPSA.**

La cuenta ANTICIPOS PARA PROYECTOS DE INVERSION, 142013, se encuentra sub-estimada en \$2.539.9 millones, en razón a que no se registró el anticipo pagado, el 23 de diciembre de 2011 correspondiente al 50% del valor del anticipo del contrato cuyo objeto es Prestar servicios de ingeniería para la administración, operación, mantenimiento, seguimiento y control de las obras del proyecto Rio Ranchería. Con el mismo efecto en la cuenta PATRIMONIO INSTITUCIONAL INCORPORADO.

PLAN DE MEJORAMIENTO

- **Hallazgo No. 55 - Incertidumbre (Anticipos Entregados Unión Temporal Guajira Contrato 140/01 de 2001):**

En la cuenta No. 142013 ANTICIPOS PARA PROYECTOS DE INVERSION, Entregados Unión Temporal Guajira Contrato No 140/01, se refleja incertidumbre sobre el registro de \$3.185.9 millones, debido a que no se le dio cumplimiento a la acción de mejora, propósito de la acción y descripción de las actividades del plan de mejoramiento establecido para la vigencia 2010. Situación que afecta en igual cuantía la cuenta de INVENTARIOS BIENES PRODUCIDOS CONSTRUCCIONES.

- **Hallazgo No. 56 - Incertidumbre en Avances y Anticipos Entregados sobre Registro en el Distrito de Riego Ranchería.**

Existe incertidumbre sobre el registro contable de los movimientos débitos por \$68.915.0 millones y Créditos por \$ 70.565.0 millones de la cuenta 1.4.20 Avances y Anticipos entregados a los contratistas Unión Temporal Guajira y Consorcio Desarrollo Guajira; cifras que vienen desde el examen a los estados financieros a 31 de diciembre de 2010.

Con Unión Temporal Guajira los movimientos débito suman \$106.277.1 millones, determinándose que no se registraron en la cuenta los desembolsos de los periodos 2005 y 2006 por \$39.040.3 millones y \$26.304.9 millones, respectivamente. Igualmente, en el movimiento crédito se reflejan legalizaciones por valor de \$103.120.0 millones, quedando pendientes por registrar

legalizaciones por la suma de \$ 68.502.2 millones para el total de la legalización del anticipo concedido por la suma de \$171.622.3 millones. Sobre estos registros no se tuvo evidencia debido a que los documentos soportes no se encuentran disponibles en el Instituto.

Igual situación se presentó con la cuenta Avances y Anticipos Concedidos al Consorcio Desarrollo Guajira, firma interventora del contrato de obra 140 de 2001 suscrito con Unión Temporal Guajira, donde se determinó que el movimiento débito de Anticipos concedidos presenta un menor valor de \$3, 568,8 millones.

Referente a los movimientos crédito por las legalizaciones de avances solo se reflejan \$ 4.215.8 millones, quedando un saldo pendiente de registrar por la suma de \$2.062,9 millones, debido a que el Consorcio a 31 de diciembre del 2010 había legalizado la totalidad del anticipo concedido por valor de \$7.784,6 millones, de acuerdo con la Certificación Estándar – Central de Cuentas.

De otra parte, el saldo de la cuenta a 31 de Diciembre de 2010 presenta un saldo contrario a la naturaleza de la cuenta por valor de \$ 1.505.9 millones, valor que no se presentó en los anexos del Balance.

La anterior situación se presenta debido a que el procedimiento utilizado por la entidad para la causación de las facturas presentadas por los contratistas no es el adecuado, que permita elaborar los registros de acuerdo con las operaciones realizadas, además no se realizan conciliaciones periódicas de saldos entre la dependencia que genera la información y contabilidad.

Es de resaltar que en la respuesta dada por la entidad, se dice que esta acción fue cumplida, pero analizada las acciones de mejora no se observa el soporte que justifique lo manifestado por el contador en el acta No 7 de diciembre de 2011, en el sentido de que el auditor de la CGR, estaba confundido, razón por la cual hasta tanto no se cuente con los comprobantes de ajuste a esta cuenta, el hallazgo se mantiene.

- **Hallazgo No. 57 - Subestimación Inventarios Distrito Ranchería.**

Analizada la cuenta INVENTARIOS BIENES PRODUCIDOS CONSTRUCCIONES - DISTRITO DE RANCHERIA, se encuentra subestimada en \$59,957,9 millones, diferencia que resulta de la confrontación de los saldos a 31 de diciembre de 2011, del costo de las obras del Distrito de Ranchería, presentado por la Subgerencia de Infraestructura en el informe de Interventoría a 31 de diciembre de 2011 el cual asciende a \$638.576.7 millones, con el saldo reflejado en Estados Financieros en la cuenta INVENTARIOS BIENES PRODUCIDOS por \$578.618.8 millones, una

vez descontado el ajuste de los \$3.185.9 millones, generando una subestimación por el monto de la diferencia, con efecto en la cuenta PATRIMONIO INSTITUCIONAL INCORPORADO.

En la respuesta dada por la entidad están modificando el valor de la subestimación asumiendo que los \$41.462.1 millones que aparecen en el auxiliar de gestión general por distribuir debe corresponder a éste proyecto, de donde la CGR con su análisis puede establecer que aquí se incluyen registros del Distrito de PAICOL TESALIA –Triangulo del Tolima, así como del Distrito de Guajira, razones por las cuales se mantiene el hallazgo.

- **Hallazgo No. 58 - Subestimación Recursos Entregados en Administración - Distrito Triangulo Del Tolima. FONADE**

Analizada la cuenta 1.4.24.02 – RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACION, se determinó una subestimación de \$17.800 millones, que para la vigencia de 2010 obedece a que del valor girado por el INCODER durante ésta al Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE, por valor de \$ 93.903.2 millones con el fin de realizar la gerencia del Proyecto Distrito de Riego del Triángulo del Tolima, valor que corresponde a la causación de la orden de Pago No. 733, la cual se registró en el gasto subsidios asignados; y para la vigencia 2011 por las diferencias que existen entre el informe presentado por el ejecutor \$80.950.6 millones y el reflejado en los estados financieros de \$70.450.6 millones. Subestimando en la misma cuantía la cuenta de PATRIMONIO INSTITUCIONAL INCORPORADO.

No obstante la entidad presenta los auxiliares, en donde se evidencia que no existe diferencia entre los Estados Financieros y el informe presentado por el ejecutor, ésta no presentó el comprobante de ajuste del valor presentado como subestimación durante la vigencia de 2010.

- **Hallazgo No. 59 - Incertidumbre Inventarios – Bienes Producidos - Construcciones (Distrito Triangulo del Tolima).**

Existe incertidumbre sobre el saldo de la cuenta por valor de \$308.913.8 millones correspondientes a los costos reflejados en el balance a 31 de diciembre de 2010 del Distrito del Triángulo del Tolima (los cuales se encuentran registrados Triangulo del Tolima – Gestión General), de acuerdo con la situación expuesta a continuación y que de igual forma afecta la cuenta de Patrimonio.

De acuerdo con el Parágrafo 1º de la Cláusula Décima del Convenio No. 195040 – Obligaciones de FONADE, durante la vigencia 2010 el Fondo presentó cuatro

informes contables trimestrales sobre el avance de las obras y actividades; los cuales presentan inconsistencias en la información, es el caso de los recursos entregados por el INCODER en los cuales el saldo final del trimestre anterior no corresponde al inicial del período siguiente. Igualmente, durante los tres primeros trimestres se reflejan rendimientos financieros por valor de \$15.000.0 millones por período, los cuales suman dentro de los aportes del INCODER \$45.000 millones, y que en el último trimestre ya no se reportan; además no fueron registrados contablemente. Así mismo, se refleja una ejecución de la vigencia 2010 de \$96.638.7 millones y acumulada de \$272.265.5 millones, que frente al valor registrado en la cuenta inventarios presenta una diferencia de \$3.568.4 millones. Adicionalmente, estos informes carecen del visto bueno de los funcionarios designados para ejercer el control y vigilancia del convenio tal como lo establece el numeral 4 del Parágrafo Primero de la Cláusula Décima del Convenio, restándole confiabilidad a las cifras registradas en los estados contables.

De acuerdo con la ejecución del convenio, reportada en el informe del último trimestre del año, muestra una ejecución de \$ 29.549.1 millones, que de acuerdo con el valor registrado en contabilidad mediante Nota de Contabilidad No. 12347 del 31 de diciembre del 2010 presenta una subestimación de \$10.300.0 millones, sobreestimando en esta cuantía la cuenta Bienes Entregados En Administración y subestimando la cuenta Inventarios - Bienes Producidos – construcciones, en igual valor.

El saldo a 31 de diciembre de 2010 de la cuenta Inventarios de bienes en proceso correspondientes al Triangulo del Tolima es de \$ 268. 679.1 millones que frente al valor presentado por FONADE en el informe contable a esta misma fecha, que es de \$272.265.5 millones, presenta una subestimación de \$3.568.4 millones.

De otra parte, el Convenio 195040 de 2007, suscrito entre FONADE y el INCODER, establece en su cláusula segunda, dentro de las obligaciones de FONADE, elaborar y presentar informes trimestrales vencidos sobre el avance técnico de las obras y actividades objeto del convenio.

En el parágrafo primero de la cláusula décima, se establece como obligación de la supervisión del convenio, ejercida por el Subgerente de Infraestructura del INCODER, el vigilar la correcta aplicación de los recursos del convenio y la gestión de administración realizados por FONADE.

El valor del avance físico para el cuarto trimestre de 2010, del contrato de obra 2070394 de 2007, suscrito entre FONADE y el Consorcio Triangulo Tolima 2006; cuyo objeto es la construcción de las obras componentes del sistema de conducción principal Frente 1, Coyaima; el cual es reportado por FONADE en los

informes semanales de interventoría; asciende para el Sector 1 a \$16.083 millones, y para el Sector 2, a \$4.575 millones, sumando \$20.658 millones.

Sin embargo, en el informe de ejecución financiera No. 10 correspondiente al periodo del 01/10/2010 al 31/12/2010, se observa que al Consorcio constructor se le efectuaron 13 pagos, correspondientes a 9 facturas, por un valor de \$27.475 millones, existiendo una diferencia de \$ 6.817 millones entre lo reportado en los dos informes de FONADE. Adicionalmente, no se puede establecer a qué periodo de ejecución pertenecen los pagos reportados en el informe de ejecución financiera, pues los valores calculados a partir de los informes semanales no corresponden a los valores facturados.

Por otro lado, en los informes semanales y en los informes trimestrales presentados por FONADE, en lo correspondiente a los otros componentes del proyecto distintos al de obra, como lo son el Plan Agropecuario, gestión predial, gestión ambiental y gestión social, no se presenta el flujo de caja, la ejecución presupuestal a la fecha y/o los saldos por ejecutar de estos componentes, distribuidos en los respectivos periodos en que se rinden dichos informes.

Los anteriores hechos se presentan por deficiencias en la supervisión del convenio 1095040 de 2007, y como consecuencia, se dificulta el seguimiento de los recursos invertidos y a las metas físicas y se genera incertidumbre sobre los saldos de ejecución del proyecto.

Durante la vigencia del 2011, FONADE presentó cuatro (4) informes sobre el avance de ejecución financiero y legalización de obra por valor de \$39.234.6 millones, las cuales fueron registradas contablemente en la cuenta Inventarios Gestión General, situación que dificulta el control de la inversión para el Distrito del Triangulo del Tolima. Sin embargo, al efectuar las operaciones pertinentes y al compararlo con el total legalizado por obra y presentado como acumulado por el ejecutor por valor de \$311.500.1 millones, siguen presentándose la diferencia de \$3.586.3 millones con el efecto contrario en la cuenta de Patrimonio.

- **Hallazgo No. 60 - Subestimación en la Cuenta Avances y Anticipos Entregados – INAR ASOCIADOS LTDA.**

Teniendo en cuenta los informes presentados por la interventoría y verificados con los correspondientes soportes del contrato de interventoría No. 691/09 suscrito con INAR ASOCIADOS LTDA., se observa que durante las vigencias 2009, 2010 y 2011 se otorgó un anticipo de \$2.247.2 millones y que de acuerdo a la presentación de actas de avance durante la vigencia 2010 legalizó la suma de \$670.6 millones. Teniendo en cuenta la información anterior se determinó que

para el año 2010, en registros contables se legalizó un mayor valor de \$483.6 millones, ya que el valor registrado fue de \$1.154.2 millones y para el año 2011 no se registraron \$420.1 millones, anticipo determinado en el Modificadorio No. 1; Circunstancia que subestima la cuenta avances y anticipos en cuantía de \$903.7 millones y sobreestima la cuenta de Patrimonio.

La situación anterior obedece a que las legalizaciones no se registran de acuerdo con la presentación de la factura de venta sino con el cuadro resumen que envía la Subgerencia de Adecuación de Tierras, además de que no existe conciliación entre los valores registrados en contabilidad y los reflejados en los informes recibidos.

- **Hallazgo No. 61 - Incertidumbre 1.5.10 Inventarios – Mercancías en Existencia (Fondo Nacional Agrario).**

El saldo de la cuenta 151002 INVENTARIO MERVCANCIAS EN EXISTENCIAS – TERRENOS, por valor de \$88.869.6 millones, que de acuerdo con la Nota contable corresponde a los terrenos – predios aptos para la inversión social agropecuaria, presenta incertidumbre debido a que el Instituto aún no ha terminado de valorizar 1.224 predios ubicados en las diferentes Direcciones Territoriales, los cuales figuran con un valor de \$1.000 pesos. Igualmente, el INCODER manifiesta mediante memorando enviado por la Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo a la Oficina de Control Interno, en respuesta al requerimiento AR 35 de la CGR, que desconoce en buena parte la situación física, jurídica y fiscal de 5.700 de los bienes transferidos por el extinto INCORA en cumplimiento del proceso de liquidación. Situación que afecta de igual manera el patrimonio de la Entidad.

Efectuado el análisis de los documentos contables que soportan los registros contables se observa que no existe revisión y aprobación, es el caso de la presentación de dos (2) Notas de contabilidad (Nos. 11356 y 11700 del año 2010), con el mismo número, con registro diferente; sin embargo, el registro contable en libros contables corresponde a una sola, situación que permite confusiones sobre las cifras registradas, al igual que dificulta la revisión y análisis de las mismas.

El detalle descrito en las órdenes de pago no es consistente con el registro de la operación realizada, en la mayoría de los casos hace referencia al objeto del contrato, mas no al concepto por el cual se está emitiendo la orden de pago, situación que no facilita el análisis y seguimiento de la operación realizada.

De acuerdo al análisis efectuado durante la vigencia 2011 la incertidumbre se sustenta en la diferencia de \$6.065.1 millones entre el valor del saldo inicial a 31

de diciembre de 2010 y lo reportado en los auxiliares de cada territorial; de igual forma se presentan diferencias entre los saldos de los auxiliares a diciembre 31 de 2011 en las Territoriales de Valle del Cauca, Huila, Antioquia, Córdoba, Bolívar, Cesar, Cauca, Meta, Magdalena, Gestión General, al compararlo con la base de datos enviada por la Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo.

- **Hallazgo No. 62 - Propiedad, Planta & Equipo - Incertidumbre por diferencias entre el Saldo Contable y el Saldo del Módulo de Inventario.**

En el Balance General de INCODER a 31 de diciembre de 2010, se presenta incertidumbre por valor de \$86.017.0 millones en la cuenta Propiedad Planta y Equipo (16), en contabilidad, y el módulo de Inventarios, debido a que la entidad no cumple con las características cualitativas de la información establecidas en el Plan General de Contabilidad Pública, en razón a que ésta no es confiable, debido, a que la misma no se reporta de forma completa e integra al presentar falencias como: No se describe con claridad la ubicación física de cada bien, no relacionan su estado de conservación, no hacen referencia a las condiciones de utilización, y no se puede establecer quién es el responsable del bien, ni el funcionario que entrega la información, así como el funcionario que realiza el inventario, de tal manera que dificulta la verificación de los bienes muebles e inmuebles y en consecuencia, no permite comprobar su razonabilidad y objetividad. Esta situación afecta el Patrimonio Público de la entidad en el mismo valor, conforme con las siguientes situaciones:

Entre el saldo de Balance a 31 de diciembre de 2010, de la cuenta 1.6.05 Terrenos por valor de \$4.292.9 millones y el saldo de la cuenta de Terrenos de inventarios por valor de \$4.416.3 millones, se presenta diferencia por valor de \$123.4 millones.

Igualmente, en la cuenta 1.6.37 Propiedad Planta y Equipo no Explotados, entre el saldo del Balance General acumulado al 31 de diciembre de 2010, de \$25.391.2 millones con el saldo de los Inventarios de la oficina de Gestión de Activos de \$15.853.2 millones, se presenta diferenciar por valor de \$9.537.9 millones.

A través de revisión y análisis de los movimientos de las cuentas del grupo Propiedad Planta y Equipo, durante la vigencia 2010, se observa que la cuenta 1.6.35 Bienes Muebles en Bodega, presenta un saldo negativo por valor de (\$161.4 millones), siendo la cuenta de naturaleza débito, lo cual evidencia un error de parametrización en el aplicativo.

De igual manera, el saldo de la cuenta 1640- Edificaciones durante la vigencia 2010, presenta diferencia de \$22.897.6 millones con relación al saldo reportado por la oficina de Gestión de Activos y justificado por la oficina de contabilidad con los Distritos de Riego administrados por el INCODER, Atlántico – Repelón y Putumayo – Sibundoy por valor de \$21.378.8 millones, con el inventario de las Unidades Piscícolas que suman \$2.762.8 millones, y con los Bienes Entregados a Terceros, en el módulo de inventarios de la oficina de Gestión de activos se registraron en la cuenta 1640 por valor de \$1.227.1 millones y en la contabilidad se registraron en la cuenta 1920.

Con la Nota de Contabilidad No. 2966 de fecha 6 de junio de 2008, se dio traslado de saldos del Distrito de Sibundoy de la OET 4 a la DT Valle del Cauca, y se registró en la cuenta 1-6-40-90 por el valor de \$9.125.4 millones conforme a la certificación del INAT, de fecha 30 de agosto de 2004.

Con la Nota de contabilidad No. 11322 del 26 de octubre de 2010, que tiene descripción, reclasificación desde DT52 infraestructura Distrito de Riego Sibundoy Res. 485 15-10 -2003 del INAT, se registró en la cuenta 1-6-40-90 por valor de \$11.067.0 millones.

Se observa en las Notas anteriores, que corresponden a la reclasificación del mismo bien, y presentan diferencia de \$1.941.6 millones, sin soporte que justifique la diferencia.

Sumado a lo expuesto anteriormente, no se conoce el informe final del inventario que contenga la relación de los bienes servibles, inservibles totalmente depreciables, la conformación o la existencia de sobrantes y/o faltantes de bienes, los estudios técnicos y de conveniencia para dar de baja y venta los bienes, así como el acta en donde se recomienda la baja de los bienes.

Continúa la observación la acción correctiva no cuenta con sus soportes que permitan verificar la veracidad de los ajustes.

Respecto al análisis efectuado en la vigencia se actualizó la incertidumbre en la cuenta 16, Propiedad Planta y Equipo, dado que al comparar los saldos reportados en el ERP se presentan diferencias con los saldos reflejados en los Estados Financieros a 31 de diciembre de 2011.

- **Hallazgo No. 63 - Incertidumbre en la Cuenta de Bienes Entregados a Terceros.**

En el Balance General de INCODER a 31 de diciembre de 2011, se presenta incertidumbre en el saldo de la cuenta Bienes Entregados a Terceros (1920), por valor de \$242.258.0 millones, debido a que la entidad no cumple con las características cualitativas de la información establecidas en el Plan General de Contabilidad Pública, en razón a que esta no es confiable, porque parte de una base del módulo de inventarios con incertidumbre en el que no se especifica el estado de conservación, no se hace referencia a las condiciones de utilización del bien y se asumen valores de bienes que están desactualizados y registrados con soportes mediante los cuales fueron transferidos al INCODER desde su creación; de tal manera que dificulta la verificación de los bienes muebles e inmuebles y en consecuencia, no permite comprobar su razonabilidad y objetividad. Esta situación afecta el Patrimonio Público de la entidad en el mismo valor, como se ilustra en las siguientes situaciones:

El saldo en contabilidad de la cuenta 1.9.20.01 Bienes Muebles Entregados en Administración en el año 2010, presenta diferencia de \$3.473.9 millones con el saldo de inventarios, debido a que en la oficina de Gestión de Activos no se han ingresado al módulo de Inventarios los distritos de Riego de Gran Escala, como son los Distritos de Riego de Boyacá, Magdalena, Atlántico y Santander, originando sobreestimación en la contabilidad, por la falta de procedimientos y de un inventario general que controle los bienes tangibles de la entidad.

El valor del costo acumulado del Distrito de Riego de Lebrija – Santander, relacionado en el anexo de los bienes muebles Distritos de Riego de Gran Escala entregados en Administración a 31 de diciembre de 2010, cuenta 1.9.20.01, se registró según acta No. 37 de fecha 6 de julio de 2009, por valor de \$138.7 millones y en la contabilidad se registró en la misma cuenta por valor de \$131.7 millones, originando diferencia de \$7 millones, presentando un subestimación en la contabilidad por el mismo valor.

Igualmente, en contabilidad no figura el registro del Distrito de Riego de Zulia (Norte de Santander) en la cuenta 1.9.20.01 Bienes Muebles Entregados en Administración, que según acta No. 474 del 3 de octubre de 2003, el costo acumulado registrado en el anexo de los bienes muebles Distritos de Riego de Gran Escala entregados en Administración a 31 de diciembre de 2010, es por valor de \$60.7 millones, originado diferencia entre el Balance y el anexo, por el valor no contabilizado en el Balance, presentando subestimación en la contabilidad por el mismo valor.

Así mismo, se observa en el anexo al Balance de INCODER a 31 de diciembre de 2010, los Bienes Inmuebles - Distritos de Riego de Gran Escala Entregados en Administración, cuenta 1.9.20.02, diferencia de \$70.7 millones entre el valor neto recibido del INAT por valor de \$5.072.6 millones, y el costo acumulado por valor de \$5.001.9 millones, no se evidencia en el anexo ningún valor que justifique la diferencia, presentando subestimación en la contabilidad por la misma cifra.

El saldo del anexo de los Distritos de Riego de Gran Escala en Administración a 31 de diciembre de 2010, cuenta 1.9.20.02 el Distrito de Riego de Lebrija, según acta No. 37 de fecha 6 de julio de 2009, presenta diferencia de \$3.8 millones, en razón a que en el anexo no se registró el movimiento por valor de \$3.8 millones, registrado en el Balance en la vigencia de 2010, presentando sobreestimación en la contabilidad.

De otra parte, con el memorando No. 20113112481 de la subgerencia de Adecuación de Tierras, informa que mediante Resolución 53 de julio 2009, se transfirieron al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, 65 Distritos de Riego de Pequeña Escala, en poder de la Unidad Nacional de Tierras Rurales en Liquidación (UNAT), sin tener en cuenta ningún valor; y en la oficina de contabilidad se registraron en el DT oficina Central en la cuenta 1.9.20.02 por valor de \$12.350.4 millones; del anterior reconocimiento, no se observa cual fue la metodología de reconocido valor técnico, mediante el cual, se valoraron los bienes recibidos por el INAT que permita medir el costo de los bienes contabilizados en INCODER, confirmando incertidumbre en el registro contable.

En la cuenta 1.9.20.05.001 Maquinaria y Equipo se presenta diferencia de \$20.5 millones entre el saldo de la contabilidad y el saldo del módulo de Inventarios desde la vigencia 2009, en la Dirección Territorial de Santander.

En la cuenta 1.9.20.05.002 Equipo médico y Científico se presenta diferencia en el saldo de la contabilidad de \$9.7 millones con el saldo del módulo de Inventarios desde la vigencia 2009, en la Dirección Territorial de Santander.

En la cuenta 1.9.20.05.003 Muebles y Enseres y Equipo de Oficina, se presenta diferencia en el saldo de la contabilidad de \$3.7 millones con el saldo del módulo de Inventarios desde la vigencia 2009, en la Dirección Territorial de Santander.

En la cuenta 1.9.20.05.005 Equipo de Transporte Tracción y Elevación, se presenta diferencia en el saldo de la contabilidad de \$7.7 millones con el saldo del módulo de Inventarios desde la vigencia 2009, en la Dirección Territorial de Santander.

En la cuenta 1.9.20.05.090 Otros Bienes Muebles Entregados en Comodato, presenta diferencia en el saldo de la contabilidad de \$2.5 millones con el saldo del módulo de Inventarios desde la vigencia 2009, en la Dirección Territorial de Santander.

Las anteriores diferencias, entre el saldo contable y el saldo del módulo de inventarios, obedecen, a deficiencias de comunicación y coordinación, así como a la inobservancia de procedimientos (Contabilidad y Gestión de Activos) y de un inventario general, que consolide la totalidad de los bienes de la entidad.

En el anexo del inventario de los bienes inmuebles, presentado por la oficina de Gestión de Activos, confrontado con los avalúos allegados a la comisión, se evidenció que existen avalúos relacionados en el anexo sin el respectivo soporte:

Caquetá - Remolino, Cauca - Guapi, Cauca - Cajibío, Cesar - Valledupar, Córdoba – Lórica, Cundinamarca – Mesa, Cundinamarca – Cabrera, Cundinamarca – Guaduas, Chocó – Acandi, Guaviare – El Retorno, Guaviare – San José, Meta – Mesetas, Meta – Vista Hermosa, Santander – Piedecuesta, Tolima – Espinal, Tolima - Lérida, Tolima – Murillo, y Vichada – Cumaribo, originando incertidumbre en la cuenta de valorizaciones.

De otra parte, en el Departamento de Tolima, Edificio Carrera 5 No. 19/27 oficina Ibagué, se observa diferencia de \$106.5 millones, debido a que el valor del avalúo es de \$347.8 millones y el del Inventario es de \$241.3 millones; así mismo, se presenta diferencia de \$31.1 millones en el terreno, dado que el valor del avalúo de \$101.6 millones y en el inventario por valor de \$70.5, millones, originando una subestimación por el valor de la diferencia.

- **Hallazgo No. 64 - Sobrestimación en la Cuenta Patrimonio – Principal y Subalterna.**

El saldo de la cuenta corresponden a aquellos valores registrados en las diferentes subcuentas por la unidad que transfiere, que no se encuentran debidamente correspondidos por la unidad que recibe, es decir los valores de las respectivas subcuentas recíprocas no son iguales.

La cuenta se encuentra subestimada en \$32.719.3 millones, cifra que corresponde al valor neto del movimiento de la cuenta, la cual a finalizar la vigencia debe presentar saldo cero por cuanto se debe realizar la respectiva correspondencia de los movimientos con el propósito de afectar las cuentas correspondientes. Es de anotar que el saldo de la cuenta no se tuvo en cuenta para determinar la Opinión a los Estados Contables, ni se incluyó en el AUDIBAL por cuanto no fue posible

determinar las contrapartidas, ratificándola como hallazgo con el fin de que el Instituto aplique los controles, normas y procedimientos contables establecidos con el propósito de depurar la cuenta y continuar con el manejo regular de la misma a fin de presentar saldos reales y acordes con el deber ser, en las cuentas del balance.

Este hallazgo continúa toda vez que los ajustes presentados no cuentan con soporte alguno al igual que la misma entidad manifiesta que la actividad para culminar con el objeto de la acción de mejora para el año 2012 es establecer la metodología para elaboración de elementos que no cuentan con el soporte para el registro adecuado, involucrando procedimientos de reconocido valor técnico de acuerdo con las directrices de la CGN.

- **Hallazgo No. 65 – Cuentas por Pagar 2-4-30 (Subsidios Asignados)**

De acuerdo con la información suministrada por la Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo sobre subsidios integrales de tierras y acuicultura, sobre los subsidios pendientes de pagar, se determinó que el saldo contable presenta una sobreestimación de \$1.989.5 millones, situación que afecta la cuenta Bienes entregados en administración en igual cuantía.

Este hallazgo continúa toda vez que los ajustes presentados no cuentan con soporte alguno.

De Orden Presupuestal

- **Hallazgo No. 66 - Modificación del Presupuesto.**

Al revisar las Resoluciones de modificación al Presupuesto de Gastos de Funcionamiento del INCODER, vigencia fiscal 2011, se evidenció que los Acuerdos Nos. 255 y 265 de modificación presupuestal de fecha septiembre 23 y noviembre 6 de 2011, respectivamente, fueron firmados por la Secretaria General del INCODER, y no por el Secretario del Consejo Directivo, tal como lo establece la Ley 1420 de 2010, en su artículo No 25; situación que denota incumplimiento normativo; ocasionado por deficiencias en el seguimiento y control de dichas actividades

- **Hallazgo No. 67 – Concentración Ejecución Presupuestal.**

En la vigencia fiscal 2011 y para cumplir su Misión, en definitiva al INCODER se le aprobaron \$438.440.1 millones, de los cuales se asignaron para funcionamiento \$48.547.1 millones y se ejecutaron \$46.153.3 millones, equivalente al 95.06%;

para servicio de la deuda se aprobaron \$54.400 millones y ejecutaron 46.842.2 millones equivalente al 86.10%; para Inversión se aprobaron \$367.832 millones y se ejecutaron \$327.306.4 millones equivalentes al 89%. Resumiendo, del total del presupuesto aprobado para el INCODER, vigencia 2011, por \$438.440.1 millones, se ejecutaron \$379.322.1 millones con un saldo de \$59.118.0 millones, correspondiente al 13.48% del presupuesto aprobado para gastos, representados en comprobantes originales de egreso, actas de giro, consignaciones a las cuentas de la Dirección del Tesoro Nacional (DTN) y comprobantes de cheques, continuando la mayor concentración o acumulación en la ejecución del presupuesto en el mes de diciembre. Por lo cual esta situación continua evidenciándose de acuerdo con lo ya informado en la vigencia 2010.

- **Hallazgo No. 68 - Incertidumbre saldo por Obligar Consorcio INTERRIEGO**

El valor inicial establecido en el compromiso No. 5011 del 04 de febrero de 2011, por valor de \$22.858.9 millones, no corresponde al valor determinado en el numeral **c)** de la cláusula tercera del contrato de obra No. 00695 de 2009, de \$26.861.1 millones; de otra parte el valor registrado en este compromiso de \$2.798.4 millones corresponde al 50% del anticipo establecido en los modificatorios No. 1 de diciembre de 2010 y No. 2 del 22 de febrero de 2011 del contrato en mención.

A 31 de diciembre de 2011 se ha dado cumplimiento a la cláusula Tercera-Apropiación Presupuestal del contrato No. 00695 de 2009, por valor de \$78.652.6 millones; sin embargo, la ejecución total a 31 de diciembre de 2011 es de \$33.531.3 millones, al revisar la constitución de reservas presupuestales del Consorcio INTERRIEGO se refleja un saldo de \$17.700.5 millones, valor este que no fue soportado por la Dirección Técnica de Administración de Distritos de Riego.

De igual forma, los \$3.908.0 millones registrados con el compromiso No. 415311 corresponden al valor de la adición establecida en el artículo primero del Modificadorio No. 2 del contrato No. 00695 de 2009 de fecha 21 de octubre de 2011, desconociendo el registro del anticipo por valor de \$2.798.4 millones establecido en el artículo sexto del contrato en mención.

Las anteriores situaciones generan incertidumbre sobre el valor registrado por reservas presupuestales del Consorcio INTERRIEGO por valor de \$21,608,4 millones, causado por el desconocimiento de lo normado en los contratos que lo originan, denotando falta de control en el manejo de los recursos del Consorcio INTERRIEGO.

- **Hallazgo No. 69 - Subestimación saldo por Obligar (INAR ASOCIADOS LTDA).**

Al analizar el valor estipulado en el contrato No. 00691 de 2009 a 31 de diciembre de 2011, y sus modificaciones, se refleja un subestimación de \$5.5 millones en la constitución de las reservas presupuestales, la cual se presenta en el siguiente cuadro:

CONCEPTO	VALOR CONTRATO	ANTICIPO	SALDO OBLIGAR
CONTRATO 691 DE 2009	4.238.884.760,00	1.827.105.500,00	
MODIFICATORIO No. 2 del 22 de Febrero 2011	1.025.633.508,00	420.098.000,00	
TOTAL CONTRATO Y ANTICIPO ENTREGADO	5.264.518.268,00	2.247.203.500,00	
VALOR DESCONTADO DE FACTURAS PRESENTADAS A DICIEMBRE 31 DE 2011 No. 22	2.702.753.098,00		314.561.670,00
CONSTITUCION RESERVAS PRESUPUESTALES			309.103.170,00
DIFERENCIA			5.458.500,00

La anterior situación obedece a la falta de control de los recursos del contrato de interventoría No. 00691 de 2009, por parte de la Subgerencia de Adecuación de Tierras, que permita identificar el saldo a determinada fecha del contrato.

4.3 TECNOLOGIA INFORMATICA

Gestión del área de TI

El INCODER ha destinado en cada vigencia fiscal un buen volumen de recursos para la modernización de sus sistemas de información, y desde la vigencia 2009 se han presentado atrasos en el proceso de ejecución por aspectos de orden administrativo, financiero y de gestión.

Entre los más relevantes observados por la auditoría están: (i) Descoordinación en la administración de algunos aplicativos en uso en INCODER, ya que a pesar de haber el instituto documentado la intervención de la Dirección Técnica en los procesos relacionados con el área de TI, todavía persiste el aislamiento en ciertas dependencias. (ii) Falta de inventario de campo para el control de los equipos de TI especialmente los PC's, asignados a los funcionarios. (iii) Inexistencia de manuales de usuario y procedimientos para acceso y administración de las

aplicaciones en uso. (iv) La aplicación que permita un manejo eficiente, eficaz y veraz del inventario de baldíos. Hasta ahora se plantea como un programa que incluye debidas consideraciones para obtener los resultados esperados. Hasta inicio de 2012, INCODER plantea iniciar este programa, que es muy costoso, requiere una cuidadosa planeación y estructuración, un concienzudo estudio de la información necesaria y determinación de sus fuentes lo que implica largo tiempo para su consecución y complejo sistemas y recursos para su administración y desarrollo. (v) Faltan procedimientos para la asignación de recursos de TI para los funcionarios. (vi) No hay un plan de contingencia para el área de sistemas. (vii) Se presentan fallas en la aplicación de políticas para la preservación de la información (Backups) y continuidad en el negocio.

Sistema de Control Interno

El Sistema de Control Interno conceptuado en su etapa de Planeación, presenta un adecuado tratamiento para el área de TI. Para su operatividad se puede conceptuar el resultado como Eficiente.

Los criterios evaluados por la Contraloría General de la República, a 31 de diciembre de 2011 en la fase de ejecución, teniendo como base el conocimiento adquirido a través de la información suministrada por funcionarios del área de interés y las visitas de campo a las diferentes dependencias donde operan equipos y recursos informáticos, indican que su control y cuidado de funcionamiento en términos generales es eficiente y confiable en cumpliendo los objetivos y metas propuestos por la administración.

Se efectuó la revisión de algunos contratos de la vigencia 2011 y los analizados cumplen con los requisitos y disposiciones legales exigidas en las etapas pre-contractual, contractual y post-contractual, guardando relación con los Objetivos Misionales del ejecutor de Convenio y cumpliendo con los principios de contratación que le son aplicables.

No obstante, se evidenciaron debilidades en la organización, archivo y suministro de la información documental.

- **Hallazgo No. 70 - Registro Extemporáneo de Información a SIRECI**

Incumpliendo lo establecido en las Resoluciones 6289 de 2011 y 6445 de 2012 el INCODER, presentó en forma extemporánea la información pertinente a la Rendición de la Cuenta a través del SIRECI y en merito a lo anterior, se puede configurar este como un hallazgo Administrativo, **solicitándose la apertura de un Proceso Administrativo Sancionatorio (PAS).**

Para efectos de valoración del procedimiento respecto al tipo de hallazgo determinado, se deben tener en cuenta las aclaraciones establecidas por INCODER en su respuesta al hallazgo, a la Comisión Auditora.

4.4 EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Durante las Fases de Planeación y Ejecución, el Equipo Auditor evaluó el Sistema de Control Interno de conformidad con los lineamientos del AUDITE

La calificación final ponderada es de 1.57, situándose en el rango entre 1.5 y 2, lo que significa CON DEFICIENCIAS, en donde las mayores debilidades se presentan en los siguientes aspectos:

El componente Ambiente de Control presenta falencias, resaltándose lo relativo a los programas de inducción, re-inducción, capacitación y bienestar social, ya que se requiere una distribución más equitativa de los recursos en las Direcciones Territoriales, considerando en cada una de ellas el número de funcionarios, como también un plan de capacitación acorde con las funciones de cada cargo. Igualmente, se determina la necesidad de poner en marcha políticas o estrategias para interiorizar los acuerdos compromisos o protocolos éticos.

También se observa, al igual que en años anteriores, que no se cuenta con un adecuado recurso humano de planta, según las necesidades de cada dependencia, por lo que se presenta un número considerable de contratos de Prestación de Servicios.

En cuanto a la Administración de Riesgos, se determina que la Matriz de Riesgos construida por el Instituto, en el Nivel Central, requiere de ajustes en relación con la identificación de controles. Las Direcciones Territoriales manifiestan que periódicamente no se producen informes sobre el manejo de los mismos, como también, que se requiere de mayor presencia por parte de la Oficina de Control Interno en el seguimiento y evaluación.

En el componente de Actividades de Control se observa que se requiere de monitoreo, control y seguimiento periódico a la planeación institucional frente al cumplimiento de las actividades propuestas; mayor énfasis en las revisiones a los procesos y procedimientos, al igual que a los indicadores formulados para cada programa, proceso o actividad, con los posteriores ajustes que en cada caso se requieran.

El Componente de Sistemas de Información, presenta debilidades referentes a la falta actualización del sistema de información de los diferentes proyectos de inversión; además, las aplicaciones informáticas que conforman el Sistema Informático de INCODER no incorporan en su totalidad las pruebas de detalle de transacciones y saldos. Igualmente, el plan o programa de soporte técnico para el componente de TI no se cumple en su totalidad.

Por su parte, el Componente de Comunicación Pública, presenta deficiencias relacionadas con los canales de comunicación hacia los clientes o partes interesadas; es decir, la comunidad rural comprometida en los proyectos o programas del Instituto. De otra parte, las Direcciones Territoriales, manifiestan que falta claridad en la definición de los canales de comunicación entre las diferentes dependencias; que no en todas las ocasiones la información que se genera en la ejecución de los procesos misionales permite el cumplimiento efectivo de los objetivos. Además, que los sistemas de comunicación que tienen actualmente no permiten una comunicación oportuna y fluida hacia los clientes internos y externos dificultando la socialización de la información generada.

Todo lo expuesto en los párrafos anteriores requiere de ajustes con el fin de propender por el mejoramiento institucional basado en un Sistema de Control Interno eficiente.

4.5 SEGUIMIENTO AVANCE Y CUMPLIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO - NIVEL CENTRAL

Se efectuó revisión al Plan de Mejoramiento, vigencia 2010 y anteriores, del INCODER, correspondientes a las acciones correctivas planteadas para el Nivel Central y Direcciones Territoriales de Atlántico, Bolívar, Guaina, Guaviare, Meta, Quindío y Risaralda, el cual contiene 119 acciones con fecha de terminación de metas a marzo 31 de 2012.

- **Hallazgo No. 71 - Cumplimiento parcial del Plan de Mejoramiento**

Del Plan de Mejoramiento vigencia 2010 y anteriores, del Nivel Central y Direcciones Territoriales, se observan acciones de mejoramiento no cumplidas considerando que no se presentaron los soportes que evidenciaran las actividades realizadas; acciones cumplidas pero no efectivas, ya que la deficiencia aun persiste y acciones con cumplimiento parcial (ver: cuadro).

Esta situación es consecuencia de debilidades en el Sistema de Control Interno, esencialmente en el Subsistema de Control de Evaluación, conduciendo a un cumplimiento parcial del citado plan de mejoramiento.

	NO CUMPLIDOS	CUMPLIDOS INEFECTIVOS	CUMPLIDOS PARCIALMENTE
NIVEL CENTRAL	2-	1-5-8-19-33-35-39-40-41-42	
2010			
VIGENCIA 2009	26-44-		89
ATLANTICO	4-5-7		2
BOLIVAR	6-15		1
GUAINIA			3-6
GUAVIARE	19-20-21-22-23-24-25-27-28-29	33-35-37	-14
META		3-10-11-12	
QUINDIO	12		
RISARALDA	2-4		

4.5.1 Seguimiento avance y cumplimiento Plan de Mejoramiento (Puntos de Control)

Dirección Territorial Antioquia

Se revisaron 18 de los 22 hallazgos contenidos en el Plan de Mejoramiento de la auditoría Especial, vigencia 2010, para los cuales las metas se encontraban cumplidas 31 de marzo de 2012. Las acciones correctivas propuestas se ejecutaron en un 100%, pero en 16 de ellas no atacaron las causas, pues en la vigencia de 2011 aún existen en el proceso de Baldíos solicitudes rezagadas de vigencias anteriores, no se ha adelantado el proceso de titulación colectiva de tierras a las comunidades negras de puerto Girón; Chilona el salto, bocas de río Turbo y San Nicolás, no se han depurado las cuentas de Tierras, existen falencia en las etapas precontractual y pos-contractual, e incumplimiento de metas en los distintos procesos. Tales hallazgos deben ser incluidos en el nuevo plan de mejoramiento.

Las acciones propuestas en 2 hallazgos fueron cumplidas y efectivas, y en 4 los plazos aún no se han vencido.

Lo anterior evidencia falencias de control interno en el seguimiento y monitoreo al cumplimiento del plan de mejoramiento.

Dirección Territorial Cesar

En el seguimiento se concluye que de 9 acciones se cumplieron 7 y se incumplieron 2, así:

Cumplidas y efectivas: Nos. 2, 3, 4, 6, 7 y 3 (No. 3 repetida corresponde a hallazgos de auditorías anteriores)

Incumplidas: Nos. 1 y 10

OBSERVACIONES INCUMPLIDAS QUE DEBEN INCLUIRSE EN EL PLAN DE MEJORAMIENTO (COMO RESULTADO DE LA AUDITORÍA A LA VIGENCIA FISCAL 2011)

Observación No. 1 - Nivel de Cumplimiento 33% (Se establecieron 3 actividades de las cuales se cumplió 1)

Al realizar prueba a las series y subseries documentales contenidas en la Tablas de Retención Documental de la Dirección Territorial del Cesar, se evidenció que algunos expedientes presentan deficiencias en la organización y foliación de los tipos documentales o documentos, ya que las carpetas de los predios: B20022800702009 del 29-10/2009, B20022800072011 del 11-06/2009, B2002280070-2009 del 29-10/200, B2002280069-2009 del 29-10/2009, B 20022800032010 del 21-09/2009, B20022800052010 del 17-11/2009 entre otros, no se encuentra organizada cronológicamente, debido a que no se atienden algunos aspectos relacionados con los principios archivísticos establecidos en la Guía Práctica adoptada por el INCODER, lo cual no permite un adecuado control y consulta de los documentos contenidos en cada expediente. Literal d) del artículo 4 Ley 594 de 2000 y artículo 2 Acuerdo 042 de 2002.

Observación No. 5 - Nivel de Cumplimiento 50% (la actividad era diseñar 2 indicadores y solo se diseñó el indicador de equidad), Se debe replantear la actividad.

No se han formulado los indicadores necesarios para la medición de los criterios de Equidad y Costos Ambientales, lo cual no permite identificar las acciones orientadas al cumplimiento de estos objetivos.

Observación No. 10 – Nivel de Cumplimiento 0% (No se cumplió la actividad indicada que era la desocupación del bien por parte del tercero)

La oficina No. 1105 que posee el INCODER Dirección Territorial del Cesar, en el Edificio Caja Agraria, donde posee una bodega con varios elementos en regular, mal estado e inservibles se encuentra ocupada por CORFEINCO, quien tiene unos elementos propiedad de la dirección en uso, sin aportar la entidad el documento soporte por el cual se le entregó la misma, ni dichos elementos, por lo que no se tiene un adecuado control de los activos de la entidad.

Dirección Territorial Magdalena

Revisado el plan de mejoramiento se pudo observar que la administración realizó las acciones correctivas propuestas en el mismo dentro de los términos estipulados para cada uno de los hallazgos identificados por la Contraloría, en ese orden se establece que se dio cumplimiento al 100% de las actividades por las cuales se comprometió la Dirección Territorial, expresándose un concepto de cumplimiento.

Dirección Territorial Nariño

Se revisaron 20 hallazgos administrativos, de los cuales 12 registran acciones correctivas y fueron efectivas, 2 no tienen incidencia en la Territorial Nariño, pues la acción correctiva debió realizarse en el nivel central y 6 no se cumplieron.

Los hallazgos correspondientes a Gestión documental, inventario de Predios, sobrestimaciones y subestimaciones, se considera que las acciones correctivas no fueron efectivas, teniendo en cuenta que en desarrollo de la auditoría correspondiente a esta vigencia continúan presentando inconsistencias por lo tanto estos hallazgos se los incluye nuevamente en el reporte de resultados en la parte Financiera y en Gestión documental.

ACCIONES DE MEJORAMIENTO NO CUMPLIDAS

A continuación se relacionan los hallazgos que no se cumplieron en vigencias anteriores y que fueron objeto de observación nuevamente en la vigencia 2010.

Hallazgo No. 12: Solicitud de reestructuración de Resguardos Indígenas Coloniales

Pertenecientes a indígenas de los Pastos, hasta la fecha no se ha podido efectuar la reestructuración por cuanto hace falta el cumplimiento de un requisito indispensable como es la clarificación de la propiedad, actuaciones que se encuentran paralizadas desde 1998, incumpliendo lo consagrado en la Ley 160 en su capítulo III artículo 9 el cual reza “ una vez abierto el expediente el INCORA, ahora INCODER, incluirá dentro de sus proyectos de programación anual, la visita y estudios necesarios”; el Decreto 3759 de 2009 y la Ley 1450 de 2011 del Plan de desarrollo Nacional, el INCODER es el responsable de reestructurar y ampliar los resguardos de origen Colonial previa clasificación sobre la vigencia legal sobre los respectivos títulos, con las tierras poseídas por los miembros de la parcialidad a título individual o colectiva, y los predios adquiridos o donados en favor de la comunidad por INCODER u otras entidades.

La entidad manifiesta que en este momento se firmó el convenio CM-259-02 con la Asociación de Autoridades Indígenas de los Pueblos de los Pastos, mediante el cual se establecieron los siguientes resguardos para iniciar los procesos de reestructuración así: Cordoba - Males, Cumbal – Mayasquer, Cumbal – Chiles, Guachucal - Guachucal, Guachucal – Colimba, Guachical – Muellamues, Potosí – Mueses, Cuaspud – Carlosama, Aldana – Pastas, Piedra Ancha – Gran Mallama, e Ipiales- San Juan.

La acción de mejoramiento no fue cumplida; en la vigencia 2012 se está iniciando con el proceso de reestructuración. Por lo tanto, debe incluirse nuevamente en el Plan de Mejoramiento.

Hallazgo No. 13: Titulación a comunidades Negras.

En virtud de lo anterior el INCODER ha incumplido con la titulación de las tierras a 5 comunidades negras, a saber ACANURE, LA NUEVA ESPERANZA, GRAN UNION RIO TELPI, RENACER CAMPESINO, pertenecientes al municipio de Barbacoas y RIO CAUNAPI correspondiente al municipio de Tumaco. Estos expedientes se encuentran en el nivel central Bogotá y no reportaron ninguna actuación.

Hallazgo No. 14: Distrito de Riego Guapuscal Municipio de Funes

Este hallazgo tenía connotación Fiscal y a la fecha de la auditoría se encuentra en proceso de Responsabilidad Fiscal. La acción de mejoramiento no fue cumplida. Por lo tanto, debe incluirse nuevamente en el Plan de Mejoramiento.

Hallazgo No. 15: Distrito de Riego San Francisco Municipio de El Peñol

Es necesario señalar que la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, ante la situación del distrito de Riego San Francisco, estudió el caso a través de la INDAGACIÓN PRELIMINAR FISCAL No. 80522-14-82; en cuyo auto de cierre resuelve en su **ARTÍCULO SEGUNDO**: Recomendar al Grupo de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Gerencia Departamental de Nariño, la apertura del correspondiente Proceso de Responsabilidad Fiscal, teniendo en cuenta...

“El INCODER, si bien está adelantando acciones tendientes a la puesta en funcionamiento del distrito de riego San Francisco, proyecto de enorme importancia social y económica para la población beneficiaria, tanto por la necesidad misma de la obra, como por la tardanza y tortuosidad del proceso, no puede pasar por alto los lineamientos técnicos sobre estudios previos que se exigen en las normas correspondientes, ya que justamente la falta de estos estudios ha impedido que el proyecto llegue a un adecuado funcionamiento”. Por lo tanto debe incluirse nuevamente en el Plan de Mejoramiento.

Se reconoce que la entidad ha adelantado algunas gestiones tendientes a la rehabilitación y puesta en funcionamiento del Distrito de Pequeña irrigación San Francisco El Peñol, y que de hecho el contrato de obra para este fin ya fue adjudicado, se observó que los pliegos de condiciones y los estudios previos para dicha contratación no consideran el ciento por ciento de las condiciones tanto técnicas como de terreno para que con las cantidades de obra contratadas se garantice plenamente el correcto funcionamiento de dicho distrito.

Por lo anterior, se proyectó **Función de Advertencia**, para evitar posible pérdida de recursos, ante el inminente riesgo que las circunstancias descritas puedan conllevar un detrimento a los recursos públicos, por la debilidad que representa la falta de una debida planeación en la Convocatoria Pública CPOI-SAT-22 DE 2012, cuyo objeto es la contratación de las obras civiles para la rehabilitación del distrito de adecuación de tierras de pequeña irrigación de San Francisco, municipio de El Peñol – Departamento de Nariño, a menos que la Dirección General del INCODER tome las acciones o medidas pertinentes en forma oportuna, para garantizar que esta inversión permita finalmente la puesta en funcionamiento del distrito de riego. El cual debe ser aprobado por la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario.

Hallazgo No. 16: Liquidación de Contratos y Convenios Funes

La acción de mejoramiento no fue efectiva, por cuanto la entidad no ha liquidado en su totalidad los contratos de los Distritos de Riego. Por lo tanto, debe incluirse nuevamente en el Plan de Mejoramiento.

Dirección Territorial Sucre

HALLAZGOS CUMPLIDOS: H2, H5, H6 y H8,

HALLAZGOS CUMPLIDOS PERO NO EFECTIVOS:

H1 - Referente a la expedición de las resoluciones de adjudicación de parcelas y su no registro en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos, las acciones correctivas planteadas y las actividades descritas en Plan de Mejoramiento no contribuyeron a erradicar el hallazgo, debido a que en el 2012 de las 850 Resoluciones de adjudicación en su totalidad no fueron registrados y se sigue presentado la misma dificultad.

H3 - Muy a pesar de haber cumplido con las acciones y actividades descritas en el Plan de Mejoramiento, al hacer seguimiento a estas se pudo verificar que no se ha legalizado la individualización y entrega de la totalidad de los predios y en el año 2011, tan solo se legalizó la individualización de 328 predios.

H4 - Se implementaron acciones sin ningún efecto, porque el MADR no ha hecho entrega o traslado al INCODER Sucre, de los 238 predios correspondientes a esta jurisdicción que figuran a nombre del extinto INCORA

H7 - Las acciones adelantadas y actividades descritas en el Plan de Mejoramiento por la Dirección Territorial de INCODER - Sucre, se cumplieron, pero la ampliación de la Planta de Persona de la Dirección Territorial Sucre es una decisión que corresponde al nivel Central y debe estar sujeta a una Reestructuración o ampliación avalada por la Función Pública.

H11 - Se implementaron las acciones encaminadas a la recuperación del bien entregado en Comodato a la Gobernación de Sucre; sin embargo, a la fecha aún no se ha devuelto al INCODER SUCRE el bien en el mismo estado en que fue entregado.

CUMPLIDAS PARCIALMENTE:

H9 - Se cumplió con cada una de las acciones correctivas y actividades descritas en el Plan de Mejoramiento y en las normas legales para dar de baja estos bienes inservibles pero no ha sido posible el remate porque no se han presentado oferentes que permitan finiquitar el proceso.

HALLAZGOS NO CUMPLIDOS

H10 - La Dirección Territorial no realizó las acciones correctivas y actividades descritas en el Plan de Mejoramiento encaminadas a sanear la Cuenta de Inventarios 1510 - Mercancías en existencia, en donde se reflejan predios que fueron entregados a sus beneficiarios

Dirección Territorial Santander

El Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría General de la República consta de 25 hallazgos de los cuales 2 son de responsabilidad del Nivel Central y se propusieron 34 acciones de mejora, todas ellas evaluadas, y de estas se cumplieron 32.

El plan de mejoramiento se tomó como insumo para el proceso auditor, identificándose que se presentaron nuevamente en los procesos de Baldíos y Extinción de la Propiedad, irregularidades en las notificaciones y en el cumplimiento normativo, razón por la cual se validaron y determinaron hallazgos sobre este aspecto y se incluyó la posible incidencia Disciplinaria en los hallazgos 16 y 17 del presente reporte de resultados del proceso auditor adelantado en la Dirección Territorial del INCODER -Tolima.

4.6 SEGUIMIENTO FUNCIONES DE ADVERTENCIA

4.6.1. Seguimiento a la Función de Advertencia (Proyecto Multipropósito Río Ranchería)

Liquidación del Contrato.

Para la construcción de la Primera Fase del Proyecto Multipropósito Ranchería, el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras – INAT, suscribió el contrato 140 de 2001 con la Unión Temporal Guajira - UTG. El contrato tenía por objeto la ejecución de los diseños detallados del Proyecto Ranchería, la construcción de la

Presa El Cercado y las Conducciones principales a las áreas de Ranchería y San Juan del Cesar. Este contrato fue cedido al INCODER, una vez se liquida el INAT.

A continuación se presentan los datos más relevantes del contrato:

Contrato	140 de 2001
Objeto	EJECUCIÓN DE LOS DISEÑOS DETALLADOS DEPROYECTO RANCHERÍA, LA CONSTRUCCIÓN DE LA PRESA EL CERCADO Y LAS CONDUCCIONES PRINCIPALES A LAS ÁREAS DE RANCHERÍA Y SAN JUAN DEL CESAR EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA.
VALOR INICIAL (2001)	\$ 159.561.271.425
PLAZO INICIAL DE EJECUCIÓN INICIAL:	142 meses
Valor Final (2001)	\$367.353.748.635
Valor Final más reajustes	\$574.910.034.791
Plazo Final	100 meses y 20 días

Teniendo en cuenta la ejecución final del contrato y una vez agotado el proceso de liquidación, han surgido los siguientes cobros, los cuales han sido reconocidos al contratista y se convierten en mayores valores del contrato:

Otros (Valor Intereses por Mora)	\$1.223.003.092
Saldo a favor del Contratista (con aprobación de interventoría)	\$3.691.930.372
Total	\$4.914.933.464

Por otro lado, existe una reclamación en curso por el Contratista UTG, por valor de \$11.435.657.156.

Teniendo en cuenta que a la fecha no se ha pagado ninguno de los valores que surgieron producto de la liquidación, que dados los tiempos y recursos humanos asignados a la auditoría realizada a la vigencia 2011, la CGR no realizó una revisión del proceso de liquidación, que existen intereses de mora a pagar al contratista para los cuales es necesario determinar el motivo y sobre quienes recae la responsabilidad de haberse generado, y que se presentó una reclamación por parte del contratista, están en riesgo de pérdida \$12.660 millones, correspondientes a la sumatoria de los intereses por mora y el valor del laudo arbitral interpuesto por el contratista Unión Temporal Guajira.

Segunda Fase

A la fecha, y teniendo en cuenta que según lo establece el Decreto 1333 de 1986, es responsabilidad de las autoridades municipales prestar los servicios de agua y

energía, con el fin de promover el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento socio-cultural de sus habitantes, no se está aprovechando el potencial de suministro de agua potable y energía hidroeléctrica que está instalado tras la construcción de la presa El Cercado, la cual constituye la primera fase del Proyecto Ranchería.

Al finalizar el ejercicio auditor y después de un año y medio de haber terminado las obras de la primera fase, la CGR no encontró que se estén adelantando procesos pre-contractuales para construcción de la segunda fase del proyecto. Por todo lo anterior se encuentra que el objetivo para el cual se diseñó el proyecto Ranchería y se construyó la primera fase, no se está cumpliendo, y no existe una fecha real para su entrada en funcionamiento.

Para la vigencia 2012, el INCODER está incurriendo en gastos de mantenimiento y vigilancia del proyecto por \$7.450 mil millones, los cuales aumentarán debido a que en esta vigencia no se contratarán las obras de construcción de la segunda fase, por lo que el tiempo de finalización del proyecto y los gastos de mantenimiento y vigilancia de la infraestructura existente no están definidos.

En la revisión de las actividades de reforestación exigidas por la Corporación Autónoma Regional de la Guajira – CORPOGUAJIRA, como parte de las inversiones forzosas establecidas en la Ley 99 de 1993, la CGR encontró que la Corporación en cuestión no hace seguimiento al estado de las plantas sembradas en desarrollo del contrato 531 de 2010, por lo que se encuentran en riesgo \$1.800 millones correspondientes a las inversiones realizadas en la siembra de árboles para cumplir los requerimientos de CORPOGUAJIRA.

En razón de los motivos antes expuestos, la CGR considera que la Función de Advertencia frente al riesgo de pérdida de las inversiones realizadas en el Proyecto Ranchería, debe mantenerse, y su valor actual podría alcanzar los \$600 mil millones.

Debido a que existe responsabilidad de distintas entidades en el riesgo generado, y que hasta el momento no existen hechos concretos que aseguren el éxito del proyecto es necesario comunicar esta Función de Advertencia a los entes competentes como lo son las Alcaldías Municipales de Barrancas, Distracción, Fonseca y San Juan Del Cesar, en el departamento de La Guajira, la Contraloría Departamental de La Guajira, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Hacienda.

4.6.2 Función de Advertencia Distrito de Riego de Pequeña Escala ASOLAFON

Este Distrito se encuentra ubicado en el municipio de Pasca, departamento de Cundinamarca. Las inversiones realizadas en la construcción ascienden a \$2.165 millones. Este Distrito de Riego fue recibido por el INCODER en octubre del 2003, quien posteriormente mediante Convenio 010 de 22 de noviembre de 2003, delegó la administración, operación, conservación, complementación y rehabilitación del distrito, a la Asociación de Usuarios del Distrito de Riego Lazaro Fonte – ASOLAFON. Cabe anotar que la póliza que ampara la estabilidad de la obra, póliza No. 1739372 de fecha de expedición 03 de octubre de 2003, por valor de \$317.2 millones, expedida por la aseguradora CONFIANZA, expiró el 10 de septiembre de 2008. Por otro lado, las garantías establecidas en el contrato de administración (\$24.8 millones), cubren solamente un valor cercano al 1% de las inversiones realizadas en la construcción.

Según la documentación aportada por el INCODER, la Asociación de Usuarios ha presentado permanentemente inquietudes sobre deficiencias en los estudios que sustentaron la construcción del distrito, tanto que hoy en día el distrito no funciona al 100% de su capacidad, y tampoco se ha iniciado la recuperación de las inversiones establecidas en la Ley 41 de 1993, cuyo monto estimado asciende a \$297 millones.

En razón a los hechos mencionados y debido a que el INCODER no cuenta con un estudio técnico que le permita establecer el grado de afectación de las obras del Distrito y la responsabilidad que tienen los distintos actores (Asociación de Usuarios, INCODER, contratista constructor), en los daños que impiden el cabal funcionamiento del Distrito, se encuentran en riesgo las inversiones realizadas en la construcción del Distrito, por lo que es necesario mantener la Función de Advertencia, y que la CGR realice una visita técnica al Distrito con el fin de establecer si existe un posible daño patrimonial.

4.7. DENUNCIAS Y RESPUESTAS A REQUERIMIENTOS DE LA CIUDADANIA

Dentro del presente proceso auditor se asignaron para trámite las siguientes denuncias

1. Denuncia No. 2012-35679-82111-D - (Asignación Prima Técnica Factor)

En seguimiento a la Denuncia No. 2012-35679-82111-D, relativa a indebida asignación de la prima técnica a la Dra. Diana del Pilar Morales Betancourth, en su

calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del INCODER, la CGR estableció lo siguiente:

El Acuerdo 133 de febrero 19 de 2008, “*Por el cual se reglamenta el otorgamiento de la prima técnica en el INCODER*” expedido por el Consejo Directivo de dicha entidad prevé en su artículo 3, lo siguiente:

“Prima Técnica por formación avanzada y experiencia. Por este criterio tendrán derecho a prima técnica los empleados que desempeñen en propiedad cargos, en los niveles directivo, jefes de oficina asesora y asesores, estos últimos siempre que dependan directamente del despacho del Gerente General, que acrediten título de formación avanzada y experiencia altamente calificada, durante un término no menor a cinco (5) años.

Para estos efectos se entiende por título de formación avanzada aquel que se haya obtenido como resultado de estudios de posgrado no inferiores a un año académico de duración, en universidad nacional o extranjera, debidamente reconocida u homologada, de acuerdo con las normas que rigen la materia.

La experiencia deberá acreditarse mediante certificación expedida por la Entidad en la cual se prestó los servicios con indicación de las fechas de vinculación, jornada laboral, relación de los cargos desempeñados y de las funciones ejercidas. Cuando se haya ejercido la profesión en forma independiente, la experiencia se acreditará mediante declaración del mismo.

La experiencia será calificada por el Gerente General del Instituto, quien la evaluará como altamente calificada o no, con base en los documentos que el empleado acredite.”

Así mismo, el artículo 5 de dicho acuerdo establece el procedimiento para la asignación de dicha prima en los siguientes términos

- “a) La solicitud deberá ser presentada en el Grupo de Administración de Talento Humano, o la dependencia que haga sus veces, con la documentación que acredite los requisitos mencionados en el artículo anterior;*
- b) Reunida la información, el Coordinador del Grupo de Administración de Talento Humano, o quien haga sus veces, verificará si el solicitante llena los requisitos previstos en el artículo 3° del presente acuerdo, para lo cual contará con un término de dos (2) meses, y*
- c) Si el solicitante llenare los requisitos, el Gerente del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, proferirá la resolución de asignación.”*

A efectos de verificar el procedimiento cumplido para el otorgamiento de la Prima Técnica a la Jefe de la Oficina Jurídica mediante Resolución 2232 del 31 de agosto de 2011, se realizó visita a la Dependencia de la Coordinación del Grupo de Administración del Talento Humano del INCODER, encontrándose como soporte de dicha asignación la certificación de la Secretaria General del Instituto de fecha 4 de agosto de 2011.

En la respuesta de la entidad al indagarle sobre el asunto, mediante oficio radicado 20123222092 del 04/06/2012, se manifestó lo siguiente:

“realizado el estudio de la historia laboral de la Dra. Diana Morales, se encontró que la experiencia altamente calificada solo computaba 15 meses y 20 días por lo que en su momento se conceptuó que no cumplía requisitos para acceder a la prima técnica, según estudio técnico anexo”. (Subrayado fuera del texto).

Por lo cual observa la CGR que el documento que se menciona y anexa a la respuesta con fecha del 04/08/2011, no reposaba en la carpeta de hoja de vida de la funcionaria.

Ahora bien, en cuanto al reconocimiento retroactivo de la prestación, se estableció que mediante la Resolución No. 2232 del 31 de Agosto de 2011, se le asignó la Prima Técnica por Formación Avanzada y Experiencia a la Dra. Morales Betancourt, y en su artículo tercero dispone: **“La prima técnica que se asigna se reconocerá a partir del 04 de Agosto de 2011”**. Asimismo, revisados los desprendibles de nómina se evidenció que la prima se empezó a causar y pagar desde el mes de Agosto de 2011.

De acuerdo con lo anterior, la CGR pudo evidenciar que la Prima Técnica fue otorgada por la autoridad competente y la certificación de los requisitos también fue expedida por Secretaría General, como órgano máximo de la administración de recursos humano del Instituto.

Adicionalmente, el acto administrativo por medio del cual se otorgó la prima técnica en estudio, goza de presunción de legalidad.

2. Radicado INCODER 2011IE8492 – (María del Pilar Yepes Moncada, Contralora Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva)

Del radicado 2011IE8492, enviado por la Contralora Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva; mediante el cual se pone en conocimiento del Sector Agropecuario, que recibió de la Gerencia

Departamental del Quindío, documentos provenientes del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Armenia, con ocasión de la Acción Popular tramitada en ese despacho con el número de radicación 63001-33-31-003-2009-01073-00, en el que figura como demandante Mauren Juliana Mejía Cortes, el INCODER como demandado, *“a efectos de que este Ente de Control, adelante investigaciones del caso frente a los hechos materia de la referida acción constitucional”*, se concluye con el siguiente hallazgo:

- **Hallazgo No. 72 – Compra Predios Maracaibo y El Diamante – Departamento del Quindío (Fiscal 3)**

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, en el mes de noviembre de 2007, realizó la compra de dos predios en el Departamento del Quindío, los cuales son: el Predio El Diamante, ubicado en la Vereda Los Juanes, jurisdicción del Municipio de Pijao, por valor de Cuatrocientos Cincuenta y Nueve Millones Trescientos Diez y Ocho Mil Setecientos Pesos M/L (\$ 459.318.700), y el Predio Maracaibo de Buenavista, por valor de Trescientos Treinta y Nueve Millones Novecientos Noventa y Ocho Mil Ochocientos Mil Pesos M/Cte (\$ 339.998.800), lo anterior, con el fin de adjudicarlos a familias en situación de desplazamiento a fin de ser explotados agrícolamente.

Luego, la Corporación Autónoma Regional del Quindío, a través de Informes Técnicos de 08 de septiembre de 2009 (Predio Maracaibo), e Informe de 30 de Octubre de 2009 (Predio El Diamante), determinó que los predios se ubicaban en suelos de Protección Ambiental, específicamente en la Zona de Reserva Forestal Central (Artículo 1, Ley 2 de 1959); es decir, que tenían restricciones ambientales por bosques, pendiente topográfica, cuerpos y rondas hídricas.

Como consecuencia de la Acción Popular que cursó en el Tribunal Administrativo del Quindío, M.P. Rigoberto Reyes Gómez, con el No. de Radicado 63-001-3331-003-2009-01073-01, el Tribunal en Sentencia de veintitrés (23) de septiembre de 2010, ordenó la reubicación de las familias beneficiarias del Predio El Diamante y de igual manera decidió “Estese a lo resuelto” por la Sala de Decisión Civil - Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia, mediante Sentencia del 10 de marzo de 2010, en el proceso radicado No. 630013110002-2009-00574-02, donde se ordenó la reubicación de las familias beneficiarias del predio rural Maracaibo.

Por lo anterior, se tiene que el INCODER, compró dos predios, por un valor de **Setecientos Noventa y Nueve Millones Trescientos Diecisiete Mil Quinientos pesos (\$799.317.500)**, que no sirvieron para cumplir con el fin de otorgárselos a los beneficiarios de los subsidios; ya que estos predios se encontraban cubiertos

por la Ley 2 de 1959. Es decir, el INCODER realizó una gestión antieconómica, afectando presuntamente el patrimonio público.

A la fecha, los predios Maracaibo y El Diamante, continúan siendo propiedad del INCODER.

Con oficio **radicado INCODER No. 20122111863 del 26 de abril de 2012**, el Instituto manifiesta que el día 10 de febrero de 2011 se ordena apertura formal al trámite incidental de desacato” y el 19 de abril de 2012, se ordena requerir al INCODER”.

De igual manera, el Instituto expresa: *“Téngase en cuenta que la orden impartida consiste en la reubicación de 27 familias en situación de vulneración, la cual deberá finalizar con la expedición de un acto administrativo de adjudicación. Como es de su conocimiento, la administración no puede perse expedir un acto administrativo sin el lleno de los requisitos legales que para tal fin ha dispuesto la Ley 160 de 1994, sus normas reglamentarias y la reiterada jurisprudencia de la H. Corte Constitucional mediante el fallo T-025 de 2002, que ha establecido marco de los Principios Rectores del Desplazamiento, siendo la Dignidad, la Seguridad y la Voluntariedad, los postulados básicos para que el Estado proceda a adjudicar y reubicar a estas familias en un determinado predio (...)*”. (el subrayado y resaltado es del INCODER)

Este Hallazgo, tiene una **presunta connotación Fiscal**, por un valor total de Setecientos Novecientos Noventa y Nueve millones Trescientos Diecisiete Quinientos Pesos M/L (\$799.317.500)

3. Denuncia - 2011ER15769 – 2011IE12612 (2011IE18178 - Denuncia 2011-15805-82111) - Del señor LUIS GARAY, donde manifiesta presuntas irregularidades que tienen que ver con el señor Eduardo Carlos, Ex Director del INCODER en Magdalena.

Se oficiará con el fin de que, dados los vacíos encontrados en los hechos de la Denuncia, que luego de verificada la documentación correspondiente dentro del proceso auditor, se considera debe aplicarse lo establecido en el Decreto 1 de 1984, “Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”, artículo 12, en el que se señala que si las informaciones o documentos que proporcione el interesado al iniciar una actuación administrativa, no son suficientes para decidir se le requerirá, por una sola vez, con toda precisión y en la misma forma verbal o escrita en que haya actuado, el aporte de lo que haga falta.

Sin embargo, parcialmente, se concluye, con el siguiente hallazgo:

- **Hallazgo No. 73 – Declaración Urgencia Manifiesta (presunto Disciplinario)**

El Gerente General del INCODER declaró la Urgencia Manifiesta (Resolución 3629 de 18 de diciembre de 2007), durante el año 2007, en el Departamento del Magdalena, y se procedió por parte del Jefe de Oficina de Enlace Territorial No. 1 (Representante del INCODER en Magdalena), a realizar el Contrato 015 de 21 de Diciembre de 2007, Contrato de Interventoría No. 019 de 21 de Diciembre de 2007, Contrato de Obra Pública No. 009 de Diciembre 12 de 2007, y el Contrato de Obra Pública No. 14 de 21 de Diciembre de 2007.

Sin embargo, el INCODER no cuenta con los soportes de envío a la Contraloría General de la República, de la declaratoria de Urgencia Manifiesta de los contratos mencionados, conforme a lo ordenado por la Ley 80 de 1993, artículo 43.

Este hallazgo, tiene presunta connotación Disciplinaria, conforme a la presunta transgresión de lo mencionado en el artículo 43 ibídem, que al parecer violenta lo estipulado en la Ley 734 de 2002.

4. DENUNCIA 20113165482111 - INCODER – 2011ER116066 (Secretario Junta Directiva Nacional SINTRAINCODER)

El denunciante manifiesta una serie de irregularidades con respecto a la gran cantidad de contratistas de Prestación de Servicios que ha vinculado el INCODER en los años 2008, 2009, 2010 y 2011.

La Comisión de la Contraloría General de la República, entre otros análisis, lo remite a lo establecido en el Informe Final de la vigencia 2010, donde se establecen una serie de irregularidades con respecto al tema de contratos de prestación de servicios en el INCODER, como por ejemplo el “Hallazgo No. 26 – Ejercicio de funciones de carácter permanente por contratistas de prestación de servicios”, que ya se envió a la Procuraduría General de la Nación, donde se menciona entre otros argumentos jurídicos, la Sentencia C- 614 de 2009 de la Corte Constitucional, y una vez más se le indica al peticionario que puede hacer uso de la Acción de Cumplimiento, por el reiterativo incumplimiento del INCODER, del Decreto 3074 de 17 de diciembre de 1968, “Por el cual se modifica y adiciona el Decreto No. 2400 de 1968”, ARTÍCULO 1º, al realizar contratos de Prestación de Servicios, para desempeñar funciones de carácter permanente.

Se concluye de esta Denuncia, con el siguiente hallazgo:

- **Hallazgo No. 74 - Continuidad de Contratistas de Prestación de Servicios (Riesgo de Configuración de Contrato Realidad)**

El INCODER debe propender por realizar lo más rápido posible el Concurso Público mediante el cual pueda vincular a personal de Carrera para cumplir sus Funciones Misionales; ya que de continuar contratando gran cantidad de personal mediante la figura de contratos de Prestación de Servicios, como lo ha hecho en los últimos años, se corre el riesgo de que se configure el *“contrato realidad y los elementos que caracterizan a la relación laboral que el empleador intenta encubrir mediante la celebración de sucesivos contratos de prestación de servicios.”* (Véase entre otras, CE, Sentencia, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B, REF.: EXPEDIENTE No. 250002325000200800242 01.- NÚMERO INTERNO: 2312-2010.- del veinte (20) de octubre de dos mil once (2011). - CONSEJERO PONENTE: DR. VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA; y Corte Constitucional, Sentencia C-614 de 2009).

Lo anterior, implicaría condenas millonarias contra la Nación Colombiana, representada en este caso por el INCODER.

Entre otros casos, donde el INCODER ha contratado de manera reiterada año tras año a los mismos contratistas, se encuentran los siguientes:

Contratos vigencia 2008 Nos. 138, 310 y 534, contratos vigencia 2009 Nos. 11 y 277, Contratos vigencia 2010 No. 11, y contrato vigencia 2011 No. 1, todos los anteriores con el mismo objeto contractual: “brindar apoyo legal para el desarrollo de los procesos licitatorios, concurso de méritos, selección abreviada y contratación directa que requiera adelantar la entidad para el logro de los fines constitucionales y legales, el desarrollo de los procesos precontractuales, contractuales y post-contractuales, así como apoyar los procedimientos relacionados con incumplimientos de contratos, caducidad y multas”

Contratos vigencia 2008 Nos. 155 y 429, Contratos vigencia 2009 Nos. 55 y 310, Contratos vigencia 2010 No. 77, y Contrato vigencia 2011 No. 66, todos con el mismo objeto contractual.

Contratos vigencia 2008 Nos. 251 y 430, Contratos vigencia 2009 Nos. 35 y 236, y Contrato vigencia 2011 No. 283, todos con el mismo objeto contractual.

Contratos vigencia 2009 No. 324, Contratos vigencia 2010 Nos. 38 y 614, y Contratos vigencia 2011 No. 218, todos con el mismo objeto contractual.

Contrato vigencia 2008 No. 578, Contratos vigencia 2009 Nos. 285, Contratos vigencia 2010 Nos. 18 y 493, y Contrato vigencia 2011 No. 58, todos con el mismo objeto contractual.

Contrato vigencia 2009 No. 314, Contrato vigencia 2010 No. 180, y Contrato vigencia 2011 No. 209, todos con el mismo objeto contractual.

Contrato vigencia 2009 No. 146 y Contrato vigencia 2010 No. 15

Contrato No. 735 de 2010 y Contrato No. 93 de 2011, firma 10/02/2011, cuyos objetos contractuales son los mismos: Objeto *“servicios profesionales de apoyo jurídico a la gestión de Subgerencia de Tierras en todos los temas misionales que se ejecutan a través de la dirección técnica de procesos agrarios dirección técnica de baldíos”*

Contrato No. 584 de 2010, firma 28/09/2010, y Contrato No. 161 de 2011, que tienen el mismo objeto contractual: *“servicios profesionales de apoyo jurídico y administrativo en el tema de seguimiento a la adjudicación y otorgamiento de subsidios integrales de tierras a través del mecanismo de convocatorias públicas”*

5. Derecho de Petición con radicado 2012ER21684 (Convocatoria SIT-01-2011)

Asunto: Se solicita revocar la Adenda No. 6 expedida por el INCODER, ya que si se alargan las fechas los denunciantes aducen que se verán perjudicados debido a que los dueños de los predios se retirarían de la negociación

6. Denuncia Ciudadana No. 20113214282111

Asunto: El denunciante informa sobre presuntas irregularidades en el rechazo al proyecto productivo Campo Verde para la obtención del Subsidio de Tierras, de la Convocatoria SIT-01-2011

7. Proyectos Acuícolas Guapi – Convocatoria 2011

Se analizó una documentación relacionada con 20 proyectos de la Convocatoria de Acuicultura y Pesca 2011, ubicados en la Costa Pacífica Colombiana, la cual fue entregada al auditor por la Responsable de Auditoría.

Los anteriores hechos fueron verificados en desarrollo del proceso auditor y se les envió respuesta de fondo a los interesados.

8. Radicado General No. 2011ER93816

Del resultado del seguimiento realizado al radicado general N° 2011ER93816, procedente de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios con comunicado N° 111036-NR PJAA N° 27-LDB, de fecha 13 /09/2011, relacionado con presuntas irregularidades cometidas por el INCODER al adquirir predios con protección ambiental, se analizaron los hechos expuestos en 258 folios, concluyendo que es motivo de seguimiento en la próxima auditoría a realizarse al INCODER.

9. Denuncia Ciudadana No. 2012-36510-82111 – 201236076-8211 – 2012IE4107

En desarrollo de la auditoría, se recibió una denuncia del Presidente de la Veeduría del Proyecto de Riego Tesalia - Paicol. El denunciante solicita investigar los retrasos notables en el desarrollo de la obra ocasionados por fallas operativas, logísticas y de planificación del contratista. El presidente manifiesta que tanto el INCODER como la interventoría no han realizado un control pertinente sobre el proyecto y tampoco han tomado las medidas necesarias para que el proyecto se culmine con éxito. La denuncia fue asumida como insumo dentro del proceso auditor y se relaciona con los hallazgos Nos. 2 al 8.

10. Denuncia Ciudadana No. 20113138982111

La Contraloría General de la República recibió de la Secretaria General del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, un Derecho de Petición impetrado por el Representante Legal de ASOPAIM, en el cual cuestiona el manejo de \$1.060 millones asignados a la Asociación, por el Presidente de la República en el año 2005, recursos ejecutados a través del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER. Por trámite interno de la Contraloría General de la República, el Derecho de Petición fue calificado como Denuncia con el numero 2011-31389-82111 y se dio inicio a la indagación correspondiente en el marco de la Auditoría adelantada al INCODER en el primer semestre del presente año. Por considerar que el Derecho de Petición era impreciso y que se requería de mayor información sobre el hecho denunciado, la CGR le hace un requerimiento al denunciante para que amplíe lo denunciado y envíe los documentos soportes; requerimiento al cual responde vía correo electrónico el día 15 de marzo de 2012 y posteriormente, el 20 de marzo, se recibe en la CGR la documentación en medio físico.

Frente a lo denunciado, se pudo evidenciar lo siguiente:

Los recursos ejecutados en el Proyecto de ASOPAIM fueron \$636.826.163, (seiscientos treinta y seis millones, ochocientos veintiséis mil, cientos sesenta y tres pesos), y no \$846.569.163 (ochocientos cuarenta y seis millones quinientos sesenta y nueve mil ciento sesenta y tres pesos). Igualmente, es necesario precisar que no se expidió Certificado de Disponibilidad Presupuestal por \$1.000 millones; el CDP existente ampara todos los compromisos pertenecientes a los proyectos de riego y drenaje correspondientes a la vigencia 2006.

La Dirección de Vigilancia Fiscal, mediante oficio No. 2012IE44017 del 24/07/2012 a un profesional en ingeniería, para conocer, tramitar y proyectar la respuesta de fondo en lo concerniente al tema técnico (revisión y evaluación de informes), ya que debe proceder a tramitar con las respectivas entidades la obtención de la documentación técnica de las firmas LAVALIN y CPT que no fueron suministradas por el INCODER, para el análisis de la misma. Tan pronto se tengan los resultados del análisis que se efectúe, le serán comunicados tanto al denunciante como a su Despacho.

11. Radicado General No. 2011ER33345

Con respecto a este radicado, se envió lo correspondiente a Jiguamiandó y Curvaradó al Grupo del Contralor Delegado Intersectorial –CGR, Alberto Higuera, que trata los problemas de tierras que tienen que ver directamente con los desplazados.

Con respecto a lo relacionado con las Oficinas de Registro de San Martín (Meta), se solicitó al INCODER que actuaciones había adelantado, a lo que respondió de manera satisfactoria, señalando las respectivas correcciones realizadas.

12. Denuncia No. 20112949382111 (2011ER72531 de 29 de julio) - Denunciante - GUSTAVO HERNANDO RAMOS ALVAREZ (Persecución Sindical)

El señor denunciante, GUSTAVO HERNANDO RAMOS ALVAREZ, mediante su escrito, indica:

- 1- *“Me permito dar a conocer del despacho que usted, dignamente ocupa, la PERSECUCION SINDICAL a que he sido sometido por parte de la Administración del INCODER, para remitirle copia del oficio con radicado en INCODER No. 2011120420 de 26 / 07 / 2011 en donde impetré el Recurso de reposición a la Resolución 1807 de 2011 y sustente el por qué se origina la persecución sindical.*

Como en dicho escrito sustentó con evidencias los motivos por los cuales considero se origina la persecución, y que comprometen fiscalmente a algunos directivos del INCODER, lo remito en dos folios para que se proceda de conformidad. Igualmente solicito se aplique el artículo 43 de la ley 1474 de 2011. “

De lo anteriores hechos, la Contraloría General de la República, concluyó lo siguiente:

“Se trasladará su petición a la Procuraduría General de la Nación, por ser de su competencia, el análisis de los presuntos hechos de tipo Disciplinario, que usted describe”.

13. Denuncia No. 2011312978211

Noticia del periódico El TIEMPO, del 11 de noviembre de 2011, se cita lo señalado por el Presidente Santos: “...el mandatario reveló que se han descubierto apropiaciones irregulares de tierra en los parques nacionales...hay avivatos que se han robado los baldíos que eran del Gobierno y ahora aparecen como propiedad privada dentro de los parques...” (...)

“Santos se refirió en particular al caso del Parque el Tayrona donde algunas familias prestantes que aparecen como dueñas de predios se hicieron a estas propiedades de forma fraudulenta...”

Sobre los hechos se concluyó lo siguiente:

1. Las actuaciones del INCODER se han basado en el estudio resultado del Convenio de Cooperación entre la Superintendencia de Notariado y Registro y Parques Nacionales Naturales de Colombia, en donde se han identificado los predios con problemas al interior del Parque Nacional Natural Tayrona.
2. En relación con el caso específico de Villa Concha, al cual se hace referencia expresa en un cuadro anexo a la denuncia, de conformidad con la información suministrada a la Contraloría General de la República, se tiene que al 25 de mayo de 2012, la Resolución que ordena el procedimiento de deslinde se encuentra en revisión para la correspondiente firma.
3. Debe continuarse con el seguimiento a las actuaciones del INCODER dado que a la fecha y como se ha mencionado anteriormente, en algunos casos

se está en preparación de la Resolución y en otros en proceso de notificación.

14. Derecho de Petición No. 2011ER25753 (CARLOS)

Derecho de Petición con radicado 2011 ER 25753, del 25 de marzo de 2011 (IE 22843) – Peticionario: **Omar Elías Ribero Jiménez**, el cual fue asignado al proceso auditor del INCODER vigencia 2011, mediante oficio No. 2012IE165474 del 14 de Marzo de 2012.

HECHOS

El peticionario expone, los siguientes hechos:

1. *“(...) informarme si la nación a sabiendas de que hay un pleito de aclaración de la propiedad de algunas tierras, la nación puede abrogarse el derecho de construir dentro de esos predios cárceles adjudicarle parte a los municipios que forman parte del predio o a la dirección de estupefacientes. (...)”*

De lo anteriores hechos, la Contraloría General de la República, concluyó lo siguiente:

De lo expuesto por el peticionario y revisado por la CGR, no se evidencia la ocurrencia de responsabilidad fiscal o de un hecho constitutivo de daño al patrimonio público.

Concluye esta auditoría, dados los vacíos encontrados en los hechos de la denuncia, que luego de verificada la documentación correspondiente dentro del proceso auditor, se considera debe aplicarse lo establecido en el Decreto 1 de 1984, “Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”, artículo 12, en el que se señala que si las informaciones o documentos que proporcione el interesado al iniciar una actuación administrativa, no son suficientes para decidir se le requerirá, por una sola vez, con toda precisión y en la misma forma verbal o escrita en que haya actuado, el aporte de lo que haga falta.

Es por ello, que le estamos anexando el oficio dirigido al Señor Omar Elías Ribero, en su calidad de denunciante, para que concrete los hechos por él denunciados.

15. Denuncia No. 22287 - 2012EE21497

El denunciante Cesar Augusto Ríos González, representante legal del **CONSORCIO CHOCÓ 12**, manifiesta observaciones en el proceso de selección

SA-SPAE-01-2012, cuyo objeto era la Adquisición de 980 Mojones pata de Elefante en cemento para el reamojonamiento de 156 predios particulares ubicados en los consejos comunitarios mayores del Río Curvaradó y Jiguamandó, especialmente en lo relacionado con la experiencia del contratista.

Al realizar la verificación en el portal único de contratación se encontró que el INCODER mediante comunicación 20123109768 de 16 de marzo de 2012, aceptó la reclamación del denunciante, determinando que los documentos aportados cumplen con los requisitos de los términos de referencia del proceso, y le otorgó un puntaje de 100/100 en este ítem.

Mediante oficio 2012EE21497 de 16/04/2012, el Director de Vigilancia Fiscal envió respuesta al denunciante y anexó copia de los actos administrativos correspondientes, en donde se le adjudica el proceso al **CONSORCIO CHOCÓ 12**

4.8 GLOSAS DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES

A.- De Orden Presupuestal.

- Rezago presupuestal (reservas presupuestales más cuentas por pagar) constituido a 31 de diciembre de 2010.

Cifras en miles de pesos

Reservas presupuestales constituidas a 31-12- 10	51.478.754
Cuentas por pagar constituidas a 31-12- 10	2.797.639
TOTAL REZAGO PRESUPUESTAL CONSTITUIDO A 31-12-10	54.276.393

- Rezago presupuestal constituido a 31 de diciembre de 2009 (reservas presupuestales más cuentas por pagar) y ejecutado a 31 de diciembre de 2010.

ANALISIS DE LA CGR

Cifras en miles de pesos

Descripción	Saldo Constituido a 31-12-10	% de Ejecución a 31-12-11
Reservas Presupuestales	51.478.754	94%
Cuentas por Pagar	2.797.639	99.%
TOTAL REZAGO PRESUPUESTAL EJECUTADO A 31-12-10	54.276.393	94%

Presupuesto 2011

Reservas presupuestales constituidas a 31-12- 11	35.237.660
Cuentas por pagar constituidas a 31-12- 11	2.993.7
TOTAL REZAGO PRESUPUESTAL CONSTITUIDO A 31-12-11	38.231.360

B.- De Orden Contable.

- En la verificación del balance general, catálogo general de cuentas o en las notas a los estados financieros se encuentra la siguiente cuenta con su respectivo saldo a 31 de diciembre de 2010 así:

Cifras en miles de pesos

CODIGO	NOMBRE CUENTA	VALOR
163700	Propiedades Planta y Equipos no Explotados	25.391.243

ANALISIS DE LA CGR

Verificados los Estados Financieros a 31-12-10 el saldo de la cuenta 1637-Propiedades Planta y Equipos no Explotados su saldo era de \$25.391.2 millones y a 31-12-11 su saldo era de \$22.681 millones

Con corte a 31 de 2011, ésta cuenta presenta un saldo de \$22.681.265 millones, teniendo una disminución de \$ 2.709.978 millones con respecto al año anterior. En la Nota contable que hace referencia a la cuenta, informa que los bienes allí registrados corresponden a predios aptos para inversión social agropecuaria de uso restringido, pendientes de legalizar su adjudicación a terceros, por la suma de \$7.705.5 millones, y terrenos, edificaciones y elementos devolutivos con destinación actual diferente o uso restringido por la suma de \$14.975.7 millones, representando los últimos un alto porcentaje del valor total.

- Deudores y/o cuentas por cobrar a 31 de diciembre de 2010:

Cifras en miles de pesos

VALOR TOTAL DE LOS DEUDORES Y/O CUENTAS POR COBRAR DE DIFÍCIL RECAUDO	EDAD DE LOS DEUDORES Y/O CUENTAS POR COBRAR DE DIFÍCIL RECAUDO	INTERESES DE MORA	PROVISIÓN
14.701.769	1.810.104	440.042	418.369

NOTA: En el catálogo de cuentas no aparece registrada la cuenta 147500 Cuentas por Cobrar de Difícil Recaudo.

ANALISIS DE LA CGR

Verificados los Estados Financieros a 31-12-10 la cuenta 1475 no aparece dicha cuenta y a 31-12-11 su saldo es cero.

Demandas en contra de la entidad a 31 de diciembre de 2010:

VALOR TOTAL DE LAS DEMANDAS EN CONTRA DE LA ENTIDAD 912000	VALOR TOTAL DE LAS DEMANDAS EN CONTRA DE LA ENTIDAD DEBIDAMENTE PROVISIONADAS 271005	VALOR TOTAL DE LAS DEMANDAS FALLADAS EN CONTRA DE LA ENTIDAD POR PAGAR A 31-12-10 - CRÉDITOS JUDICIALES 2460	NÚMERO DE DEMANDAS EN CONTRA DE LA ENTIDAD SIN CUANTÍA
239.339.767	5.729.687	2.491.025	76

NOTA: Al comparar las cifras reportadas en el cuadro anterior con lo consignado en el catálogo de cuentas encontramos lo siguiente:

A 31-12-10 la cuenta 912000 – Litigios y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos presenta saldo por valor de \$ 232.710.080.

A 31-12-10 la cuenta 246000 – Créditos Judiciales no figura con saldo.

¿Cuál es la razón para que las cifras reportadas por el ordenador del gasto en el Catálogo de cuentas no coincidan con las reportadas en el cuadro anterior?

A 31-12-10 la cuenta 271005 – Provisión para Contingencias Litigios presenta saldo por valor de \$ 5.729.687.

ANALISIS DE LA CGR

Verificados los Estados Financieros a 31-12-10 el saldo de la cuenta 9120, Litigios y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, el saldo es de \$232.7 millones, y a 31-12-11 el saldo es de \$815.2 millones,

Verificados los Estados Financieros a 31-12-10 de la cuenta 271005 – Provisión para Contingencias – Litigios, el saldo es de \$ 5.729.687.078, y el saldo a 31-12-11 es de \$6.011.5 millones

Verificados los Estados Financieros a 31-12-10 la cuenta 2460 – Créditos Judiciales, no figura con saldo. Y a 31-12-11 su saldo era de \$542.5 millones

- Utilización de la subcuenta OTROS – 000090 por encima del 5% de la cuenta principal respectiva:

CODIGO CUENTA	NOMBRE CUENTA	CIFRAS EN MILES DE PESOS (2010)	CIFRAS EN MILES DE PESOS (2011)
147090	Otros Deudores	246.009	247.568
148090	Otros Deudores	(418.369)	(418.369)
164090	Otras Edificaciones	21.378.773	21.378.773
165590	Otra Maquinaria y Equipo	3.509.351	3.520.959
245590	Otros Depósitos	630.918	3.459.176
555090	Otros Subsidios	4.080.032	5.355.332
834790	Otros Bienes entregados a Terceros	5.691.304	5.691.303
839090	Otras Cuentas Deudoras de Control	440.042	440.042

NOTA: Estos saldos se deben reclasificar en su respectiva cuenta o solicitarle a la Contaduría General de la Nación la habilitación de nuevos códigos.

ANALISIS DE LA CGR

Al igual que en la vigencia 2010, para la vigencia 2011 se presentan saldos que superan el 5% del monto total de la cuenta principal. Situación que demuestra que la entidad no los ha reclasificado en la respectiva cuenta o no ha solicitado a la Contaduría General de la Nación la habilitación de nuevos códigos

C.- De Orden Administrativo.

- La depuración de cifras, aplicación de anticipos y retiro o transferencia de bienes para su registro oportuno y razonable, depende de la comunicación constante y eficiente del área misional y las dependencias administrativas con el grupo contable de la entidad, para lo cual se requiere fortalecer los procesos y normas de suministro de información para su debido análisis y registro.

ANALISIS DE LA CGR:

Con el análisis realizado en la auditoría de la vigencia 2011 se evidenció que la comunicación entre las diferentes áreas de la entidad persiste

D.- Informe sobre la Evaluación del Sistema de Control Interno Contable al 31 de diciembre de 2010.

Del citado informe retomamos lo siguiente:

- Debilidades:

1). Los bienes inmuebles, no se encuentran controlados mediante aplicativo. 2). El aplicativo de contabilidad, no efectúa la depreciación de Bienes inmuebles la cual se calcula en forma manual. 3). El recurso humano encargado de la información contable en las oficinas territoriales es muy rotativo, lo cual dificulta la consolidación de la información contable.

ANALISIS DE LA CGR:

Con el análisis realizado en la auditoría de la vigencia 2011 se evidenció que las debilidades mencionadas continúan así mismo la comunicación entre las diferentes áreas de la entidad persiste

E.- Informe sobre la Evaluación Implementación del Modelo Estándar de Control Interno – MECI al 31 de diciembre de 2010.

Del citado informe retomamos lo siguiente:

- Subsistema de Control Estratégico.

Dificultades:

1. Los ajustes institucionales derivados del cambio de gobierno y las nuevas políticas sectoriales que se planean implementar, afectan el normal desarrollo de las entidades debido a la implementación de las nuevas políticas.

Analizado por parte de la CGR el Subsistema de Control Estratégico se observa que el plan Estratégico del Instituto se adapta al Plan de Desarrollo correspondiente. En cuanto a la identificación, análisis, valoración y políticas de administración de riesgos, aunque se han adelantado diversas actividades y procesos al respecto, aun persisten algunas deficiencias.

- Subsistema de Control de Gestión.

Dificultades:

Debido a la gran cantidad de información que se allegó, producto de la liquidación de las cuatro instituciones que dieron vida al INCODER, información que entregaron de manera desorganizada, la entidad ha hecho un gran esfuerzo humano y financiero en la organización de estos archivos y su clasificación de acuerdo a las tablas de gestión documental, sin embargo, a pesar del esfuerzo, aún se presentan dificultades en este aspecto.

Analizado por parte de la CGR se determina que se siguen presentando algunas debilidades en cuanto a la organización de la documentación

- Subsistema de Control de Evaluación.

Dificultades:

1. Lograr interiorizar los nuevos métodos de evaluación a cada uno de los funcionarios no ha sido fácil, pero se continúa en ese propósito.

Analizado por parte de la CGR se evidencia que pese a los esfuerzos adelantados por la Oficina de Control Interno para realizar control y seguimiento a todos los procesos del Nivel Central y en las Direcciones Territoriales, se requiere de mayor presencia de esta, lo cual se dificulta porque no se cuenta con personal suficiente y con el perfil profesional requerido para llevar a cabo la evaluación de las aéreas técnicas del instituto

F.- Informe sobre el cumplimiento de los Planes de Mejoramiento suscritos por la entidad con la Contraloría General de la República a diciembre 31 de 2010:

Análisis de la CGR: Está en el punto 3.5 del presente informe:

G.- Implementación de cada una de las fases de la “Estrategia de Gobierno en Línea” a 31 de diciembre de 2010:

FASES				
Información	Interacción	Transacción	Transformación	Democracia
99%	100%	100%	95%	100%

ANALISIS DE LA CGR

Información	Interacción	Transacción	Transformación	Democracia	Consolidado
99%	100%	100%	98%	100%	99.3%

En consideración a que el Programa “Gobierno en Línea” no promulgó nuevas metas para el año 2011, continuó durante esa vigencia el seguimiento al cumplimiento de la estrategia por parte de las entidades, bajo los parámetros utilizados en el año 2010. El INCODER incrementó su nivel de cumplimiento de la estrategia, alcanzando para el 31 de diciembre de 2011 un consolidado del 99,3%. Dos aspectos impidieron el logro del 100% en el 2011:

Fase Información: Ruta de navegación. La página web con la que contaba el Instituto, no permitía la inclusión de la ruta de navegación (miga de pan) en la parte superior del contenido. En el año 2011 se suscribió el contrato 782 que contempla el rediseño e implementación del portal web, por medio del cual, al momento la página web del INCODER (<http://www.INCODER.gov.co>) está incorporando la ruta de navegación.

Fase Transformación: Red de Alta Velocidad del Estado Colombiano - RAVEC. En julio de 2011 el INCODER remitió a Gobierno en Línea una primera versión del convenio interadministrativo para el uso de la RAVEC, y el 21 de diciembre de 2011 una versión final según retroalimentación indicada de Gobierno en Línea. Al momento, se nos ha informado que el programa Gobierno en Línea está reevaluando la obligatoriedad de la suscripción de estos convenios, y se está a la espera de indicaciones a ese respecto.

4.9. RESULTADOS DE LOS PUNTOS DE CONTROL

DIRECCION TERRITORIAL ANTIOQUIA

Se establecieron **16 hallazgos Administrativos**, que se relacionan por proyectos auditados así:

1.1 PROYECTO SUBSIDIO INTEGRAL PARA LA CONFORMACIÓN DE EMPRESAS BÁSICAS AGROPECUARIAS

- **Hallazgo No. 1 - Adendas**

El numeral 1.11 de los términos de referencia de la convocatoria abierta SIT-11 establece: El INCODER podrá revisar, aclarar y/o realizar adendas a los términos

de referencia, hasta diez (10) días calendario antes de la fecha límite para la entrega de Requisitos Mínimos. Sin embargo, las seis (6) adendas suscritas para modificar el numeral 1.6 CRONOGRAMA DE LA CONVOCATORIA, no tienen fechas de suscripción que permita establecer cuando se efectuaron, por debilidades de control, generando retrasos en la entrega de los subsidios a los usuarios con el consecuente impacto social y con el riesgo de que vea afectada la validez de las modificaciones.

- **Hallazgo No. 2 - Requisitos mínimos**

El numeral 2.3.1. de la convocatoria SIT -01-2011, de la Dirección Territorial, establece los requisitos mínimos de los aspirantes y del predio a adquirir, que soporta cada uno de los formularios a diligenciar con el objeto de obtener la adjudicación del Subsidio Integral para la compra de Tierras; No obstante en los expedientes de las propuestas faltan documentos que soportan la Fase I de la Convocatoria así: formulario 6 “Uso del suelo, y Formulario 7 “Certificación expedida por la autoridad ambiental”, ficha predial y plano topográfico o croquis del predio además , no están foliados en orden consecutivo, debido a deficiencias de control y seguimiento, con el riesgo de que se adjudiquen subsidios y sin que cumplan los resquitos mínimos exigidos por la ley.

- **Hallazgo No. 3 - Propuesta**

El numeral 4.9.1 del Manual de Contratación del INCODER establece cómo pasó previo a la celebración de los Contratos de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión, la presentación de Propuesta por parte del Contratista. Sin embargo. en la Territorial las propuestas son iguales a las actividades descritas en la justificación de las Necesidades de la contratación y a las pactadas en la clausula cuarta del contrato e idénticas para todos los contratos de igual objeto, lo que evidencia que son elaboradas por la institución y no por el contratista, incumpliendo las estipulaciones normativas.

1.2 IMPLEMENTACIÓN DEL ORDENAMIENTO, PROTECCIÓN Y REGULARIZACIÓN DE TIERRAS A NIVEL NACIONAL

- **Hallazgo No. 4 - Cumplimiento de metas**

La Circular No. 059 del 28 marzo de 2011, establece el procedimiento relacionado con actuaciones que deben surtir las Direcciones Territoriales y la Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo tendientes a la legalización de parcelas del Fondo Nacional Agrario (FNA); así mismo, instauró las metas para la vigencia de 2011, correspondiéndole a la Territorial Antioquia 211 predios. Sin embargo, en la

Territorial solo se elaboraron 36 resoluciones de adjudicación de predios a terceros, equivalentes a un 17 % del total de la meta asignada, debido a deficiencias de gestión, control y seguimiento a las actividades para el proceso de saneamiento, legalización y adjudicación de predios del Fondo Nacional Agrario, lo que afectó la depuración de los inventarios de los predios de propiedad del FNA y a los beneficiarios al no poder legalizar la propiedad.

- **Hallazgo No. 5 - Revocatoria de Resoluciones.**

La Resolución 525 del 11 de junio de 2011, proferida por el INCODER, revocó la resolución 1534 del 18 de agosto de 2009, la cual se encuentra registrada el 28 de agosto de 2009, en virtud a recurso de reposición interpuesto por la Procuraduría Agraria, la que estableció incumplimiento de los requisitos para adjudicar, sin embargo, a la fecha, no se han efectuado los trámites tendientes a hacer efectiva la revocatoria, generando incumplimiento de lo ordenado por la Procuraduría e incertidumbre sobre la situación jurídica del inmueble.

- **Hallazgo No. 6 - Registro de Predios**

El Artículo de 27 Decreto 1250 de 1970, establece: “*El INCORA cedió al INCODER, la parcela con matrícula 034-71746, mediante resolución 578 de 2006, la cual fue registrada el 18 de abril de 2006; sin embargo, el 14 de mayo de 2009 se registró resolución 530 del 19 de julio de 1996, mediante la cual el INCORA adjudicó dicho bien*”; así mismo, el inmueble se encuentra en listado de los que la entidad va a retirar contablemente como activo y en el certificado de registro aparece que la resolución 530 es de INCODER siendo del INCORA, sin que se hubieran efectuado los correctivos por parte del INCODER, debido a deficiencias de gestión, generando incertidumbre sobre la propiedad y que el Instituto no pueda disponer del inmueble.

- **Hallazgo No. 7 - Contratos de Prestación de Servicios**

El artículo 123 de Constitución Política de 1991, establece “ El desempeño de funciones públicas se realiza, por regla general, mediante los servidores públicos, que deben aparecer en las respectivas plantas de personal de las entidades públicas” Además la Sentencia C-614 se estableció que “... en la actualidad se ha implantado como práctica usual en las relaciones laborales con el Estado la reducción de las plantas de personal de las entidades públicas, el aumento de contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones permanentes...” Sin embargo la ejecución de los procesos misionales de Ordenamiento Productivo y Procesos Agrarios fueron realizadas con personal contratado por prestación de servicios, dificultando la continuidad de las labores

misionales que debe desarrollar el Instituto, por debilidades de gestión y a la eliminación de cargos de planta que son necesarios para el funcionamiento normal del INCODER, lo que trae como consecuencia la transgresión directa de la normas existentes y coloca en riesgo el cumplimiento de la misión institucional.

- **Hallazgo No. 8 - Visitas de Caracterización de Predios**

El artículo 2 de la Ley 87 de 1993 establece: “Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: (...) f). Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos...”. En la Territorial Antioquia, para la vigencia de 2011, se programaron 4 visitas al municipio de Turbo en diferentes fechas con el objeto de realizar estudios de la caracterización de predios del Fondo Nacional Agrario, las cuales no obedecieron a una programación objetiva, situación que se presenta por deficiencia de planeación, afectando el cumplimiento oportuno de las metas.

- **Hallazgo No. 9 - Unificación de Criterios**

El numeral 11 de la cláusula sexta de los contratos 024 y 025 del 19 de mayo de 2011, establece entre las obligaciones especiales del contratista la de organizar y entregar toda la información recopilada, de acuerdo con las normas de archivo TRD definidas por la entidad, no obstante por discrepancias de interpretación legal frente a la norma que dispone la organización interna de la documentación, las contratistas debieron repetir todo el trabajo realizado en los tres primeros meses, debido a falta de unificación de criterios respecto a los procedimientos, generando retrasos en lo relacionado con la gestión de saneamiento, legalización y adjudicación de predios del Fondo Nacional Agrario .

- **Hallazgo No. 10 - Reconocimiento de Viáticos**

El artículo 1 de la Resolución 165 del 20 de febrero de 2000, establece: *“El personal que presta sus servicios o consultoría podrá recibir gastos de viaje, estadía y transporte, siempre y cuando se haya pactado una cláusula de desplazamiento en el respectivo contrato”*; sin embargo, en los contratos de prestación de servicios para los procesos de legalización de tierras del Fondo Nacional Agrario y el Otorgamiento de Subsidio para compra de tierras en la vigencia de 2011, se pacta reconocer y pagar viáticos a los contratista, hecho este que no es contemplado en la resolución interna, situación que se presenta por

deficiencias de control en la elaboración de los contratos, con el riesgo de que la entidad se vea abocada a pagar a los contratistas por tal concepto.

- **Hallazgo No. 11 - Interventoría a los Contratos**

El numeral 5.1 del capítulo 5 del Manual de Interventoría del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, establece *“El Supervisor tiene la responsabilidad de vigilar, supervisar y controlar las actividades y las obligaciones emanadas de los contratos de manera que se cumpla con su objeto dentro del plazo previsto, con las especificaciones establecidas y el presupuesto asignado”*; no obstante, en la supervisión a los contratos de prestación de servicios profesionales, para los dos proyectos, se observó:

- Se pactaron obligaciones que no se ejecutaron como las de apoyar a la dirección territorial en las reclamaciones, derecho de petición, demandas, solicitudes de información, notificación de las comunicaciones, conceptos y repuestas a los proponentes de los proyecto a declarados habilitados o no habilitados, elegibles o no elegible, viables o no viables, elaboración de actos administrativos y resoluciones de adjudicación que deban expedirse como consecuencia del Proceso de Otorgamiento de Subsidio en la vigencia de 2011, lo que se evidenció en los informes de avance de los contratistas mas no fue esto reportado por la supervisión.
- No se evidencia en los informes del supervisor los atrasos, los problemas, compromisos o soluciones planteadas y los asuntos pendientes por resolver, de modo que sirva de control para las metas trazadas.
- Se realizaron visitas de caracterización agronómica en dos oportunidades a la parcela las Camelias 96 A, se relaciona como visitada en el período del 1 al 6 de octubre y en el informe de visita del 6 al 10 de diciembre; igualmente, al lote 22 de la parcela la Arenosa 2 soportadas las visitas del 1 al 6 y del 15 al 20 de octubre. Sin que se informaran las causas que motivaron la doble visita.
- Se relaciona la visita a la parcela la arenosa No. 49 que no existe.
- En la segunda comisión para visita de predios, realizada del 15 al 20 de octubre, no especificó el número de predios a visitar.
- El Formato de programación de Visita (F9-PA-GRF-01, folio 87) del mes de noviembre de 2011, describe el objeto de la visita así: “Realización de caracterización y formato de inscripción de 13 parcelas, en el periodo

comprendido entre el 5 al 10 de noviembre de 201 al municipio de Turbo y en el informe avance de contrato dice que se visitaron 18. Hechos que hacen que la información reportada no sea coherente ni confiable.

- En el informe de avance de noviembre 25 a diciembre 26 de 2011, del contrato 046 de 2011, se habla de la visita del 5 al 10 de noviembre de 2011, lo que no corresponde al periodo que se está reportando. Así mismo, el lugar de la comisión según informe fue al municipio de Barbosa, pero según formato comisión y la relación de predios, fue a los municipios de Turbo, Carepa y Chigorodó

Las anteriores inconsistencias se presentan por debilidades de supervisión y seguimiento al proceso contractual por parte del interventor y de control a las labores de este, lo que no permitió que se realizaran las actividades en el tiempo propuesto y en los Términos establecidos en la Convocatoria SIT-01-2011, con el riesgo de que se pague por servicios no prestados.

- **Hallazgo No. 12 - Gestión Documental**

En el Proceso de Gestión documental del Instituto se establece los procedimientos de Gestión de Archivo. Sin embargo, en la Territorial los expedientes que contienen los documentos que soportan la gestión adelantada en los predios del FNA, no están clasificados, ordenados de forma cronológica, no están foliados, además algunos de ellos están incompletos sin legajar y algunas carpetas contienen documentos de otros asuntos, debido a deficiencias de control y seguimiento, con el riesgo de que pérdida o falsificación de documentos.

- **Hallazgo No. 13 - Inventarios de Tierras**

Los predios de propiedad del INCODER transferidos por el INCORA mediante actos administrativos en marzo de 2006, y los terrenos baldíos, a diciembre 31 de 2011, en la Territorial Antioquia no están inventariados, valorizados y saneados, debido a deficiencia de gestión y control administrativos, lo que impide que las cifras que aparecen reflejadas tanto en el balance general como en el estado de resultados no reflejen la realidad de la situación económica I de la Territorial

1.3 EVALUACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTAL

- **Hallazgo No. 14 - Contabilización Predios del FNA**

Parágrafo 112 Racionalidad. *“La Información contable publica es el producto de la aplicación de un proceso, racional y sistemático, que reconoce y revela las*

transacciones, hechos y operaciones de las entidades contables públicas, con base en un conjunto homogéneo, comparable y transversal de principios, normas técnicas y procedimientos.”. A 31 de diciembre de 2011, existían en la territorial 1105 predios de propiedad del Fondo Nacional Agrario, contabilizados en las cuentas No. 151002 Mecanismos en existencia Terrenos y 163701 - Propiedad Planta y Equipos - Terrenos, las que se encuentran sobrestimadas en \$105.147.910, debido a que existen 36 lotes que están a nombre de terceros y que a la fecha no se han descargado de dichas cuentas, lo que evidencia falta de gestión en el proceso contable, generando sobrevaloración en los activos por dicha suma.

- **Hallazgo No. 15 - Ejecución Presupuestal**

Mediante Resoluciones 699 y 700 del 24 de marzo de 2011, se efectuaron traslados presupuestales para el proyecto “Otorgamiento de Subsidio Integral para la Compra de Tierras, y por la Resolución 792 del 8 de abril de 2011, se efectúan traslados presupuestales para el proyecto “Implementación del Ordenamiento, Protección y Regulación de Tierras a Nivel Nacional”; sin embargo, no se ejecutaron los recursos asignados en su totalidad, por deficiencias de gestión, generando incumplimiento de metas y que se efectúen recortes presupuestales a la Regional.

1.4 EVALUACION DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

- **Hallazgo No. 16 - Mecanismos de Control Interno**

La Ley 87 de 1993 establece que el fin del control interno es procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes, dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos. No obstante, en la revisión a la gestión de los recursos de los procesos de Otorgamiento de Subsidio Integral para la Compra de Tierra y el de Implementación del ordenamiento, protección y regularización de tierras a Nivel Nacional durante la vigencia 2011, se evidenciaron las siguientes situaciones:

- El mapa de riesgos no es socializado.
- Existen bajos niveles de avances en la legalización de los Predios del Fondo Nacional Agrario.
- Los encargados de valorar las actividades ejecutadas no han realizado seguimiento a los informes de avance de los contratos.

- En la territorial no se realizaron evaluaciones parciales a los mecanismos de control interno existentes en la Territorial para la toma de decisiones y como insumo para la elaboración del Informe de Gestiona Anual.
- Existe información repetida en los expedientes de los contratos de prestación de servicios y se anexan fotografías que no aportan nada al control y seguimiento del proceso, debido a que no se relacionan en los informes de visita.

Lo anterior debido a deficiencias de seguimiento y control, generando que la información contractual reportada por el entela territorial no sea confiable y que los mecanismos de control interno no estén siendo aplicados.

DIRECCION TERRITORIAL BOYACÁ

Se establecieron **23 hallazgos Administrativos, de los cuales uno (1) corresponde a hallazgo con posible alcance Fiscal en cuantía de \$658.6 millones; uno tiene posible alcance Disciplinario**; los cuales serán trasladados ante la autoridad competente; además se solicitó una **Indagación Preliminar (IP)**.

1.1 PROYECTO ADECUACION DE TIERRAS

- **Hallazgo No. 1 - Deficiencias en el proceso de supervisión.**

Distrito de Riego ASOPANTANOGRANDE, municipio de El Cocuy: La cláusula vigésima segunda del convenio suscrito entre El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, y la Asociación de Usuarios del Distrito de Riego de Pequeña Escala Pantano Grande del Municipio del Cocuy Boyacá establece que “Liquidación del Acuerdo. *El presente acuerdo se liquidará de común acuerdo entre el INCODER y el EJECUTOR, dentro de los dos (2) meses siguientes a la terminación del mismo, mediante acta suscrita por las partes, previo visto bueno del interventor, y la presentación del informe final del EJECUTOR a que se refiere la cláusula Décima Segunda, en la cual se incorporen al menos las siguientes constancias.....*”

Con fecha 15 de septiembre de 2008 se suscribe el contrato de obra entre La Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras de Pequeña Escala de Pantanogrande, “ASOPANTANO”, y el Consorcio MP 2006, cuyo objeto es la construcción del Distrito de Riego ASOPANTANOGRANDE del municipio del Cocuy, Departamento de Boyacá.

Con fecha 29 de Octubre de 2009, se suscribe acta entre el representante legal de ASOPANTANOGRANDE y el contratista, en la que se recibe y liquida finalmente, las obras del contrato de obra en comento, para lo cual dejan constancia que las obras cumplen a cabalidad las especificaciones técnicas descritas en el contrato, las cuales se encuentran anexas al acta.

Según informe presentado por la territorial, “las obras se ejecutaron en su totalidad, pero por efectos de la ola invernal de los años 2010 y 2011 destruyeron un 20% de la tubería de la red principal y parte de la tubería secundaria, en el momento que se rehabiliten los daños se liquidará el convenio.

En visita efectuada por el equipo junto con un funcionario del INCODER y el presidente de ASOPANTANO, se pudo verificar que los daños causados por la ola invernal fueron reparados y que el distrito de riego se encuentra en funcionamiento.

De lo anteriormente expuesto se puede comentar que por deficiencias en el proceso de supervisión, El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER, no ha dado cumplimiento a la cláusula vigésima segunda en el sentido de liquidar el convenio de acuerdo a los términos establecidos en la norma, lo que genera un desgaste administrativo e incumplimiento de los indicadores de gestión.

- **Hallazgo No. 2 - Deficiencias en el proceso de liquidación.**

En visita efectuada, al sitio donde se construyó el Distrito de Riego Tuaneca del municipio de Toca, por parte del equipo auditor, un funcionario del INCODER y la Administración Municipal, se verificaron las obras ejecutadas mediante el contrato de obra 026, observándose que la construcción de la presa es un pequeño embalse que según informe técnico proferido por la administración del municipio a la comunidad, presenta las siguientes deficiencias:

“ El tamaño de la presa no corresponde con el inicialmente contratado, es decir que las cantidades de obra ejecutadas son menores a las contratadas, del contrato se modificó la inclusión del material de cantera, ya que no era necesario, desgastarse explotando material y transportándolo al sitio como era la propuesta original, se autoriza un AIU (Administración, Imprevistos y utilidades) del 30 %, superior al permitido por la Gobernación, los ítems de obra que se planteaban inicialmente debieron ser modificados luego de la formulación del proyecto nuevo. Pero los precios se mantuvieron según el contrato inicial, así como el AIU, el municipio deberá entregar el material de cantera para el cuerpo de la presa, sin poseer licencia de explotación”

El INCODER a la fecha no ha procedido a liquidar el Convenio No. 0069, incumpliendo lo establecido en la cláusula decima octava de éste, aludiendo de que ha sido falta de voluntad de las administraciones anteriores, lo que ha generado retraso en el cronograma inicialmente establecido y desgaste administrativo, situación que se presenta por deficiencias en el proceso de supervisión e interventoría.

En consideración a ello el equipo auditor solicitará al Comité de Técnico Departamental, se inicie una **Indagación Preliminar**, acción para la que se sugiere un profesional técnico de la ingeniería para que verifique las cantidades de obra.

1.2 SUBSIDIO INTEGRAL PARA LA CONFORMACIÓN DE EMPRESAS BÁSICAS AGROPECUARIAS

- **Hallazgo No. 3 - Falta de soportes.**

Los Acuerdos de Financiamiento correspondientes a la Convocatoria SIT-2008, establecen en su “...*Clausula Segunda Obligaciones de los Beneficiarios, literal D) que si en su propuesta ofreció contrapartida deberá mantener los recursos en una cuenta controlada, los cuales podrán ser gastados con autorización del Comité Supervisor del Acuerdo...*”

En las carpetas de cada uno de los proponentes de los proyectos productivos de lulo, municipio de Macanal, reposan los informes de viabilidad de dichos proyectos, en el cual los beneficiarios establecen la contrapartida en dinero, pero no aparecen los soportes que indiquen que esta fue aportada a los proyectos.

De igual manera el soporte correspondiente a la aprobación de las prórrogas solicitadas por algunos beneficiarios, no aparecen dentro de los documentos que conforman las carpetas, de otro lado de acuerdo con los extractos bancarios, se evidencian saldos a favor de los beneficiarios, los cuales al momento de la Auditoría presentan demora en sus giros. La situación anterior obedece, a la falta de Supervisión y seguimiento por parte del INCODER, dificultando el buen desarrollo de los proyectos.

- **Hallazgo No. 4 - Incumplimiento compromisos.**

Los acuerdos de financiamiento correspondientes a los proyectos productivos de lulo en el municipio de Macanal, establecen en la Cláusula Tercera: Obligaciones del INCODER, literal C) “... **En caso de incumplimiento adelantar el trámite de la Condición Resolutoria...**” La Cláusula Décima Tercera contempla lo siguiente:

Procedimiento para declarar el incumplimiento del (Los) Beneficiario (S): *“... El cumplimiento de la Condición Resolutoria en cualquiera de los eventos referidos en el artículo 67 de la Ley 1152 de 2007 y el artículo 26 de decreto 4984 de 2007, requerirá de la expedición de un acto administrativo por parte del Gerente General del INCODER, mediante el cual se declare la ocurrencia del hecho correspondiente. Los particulares que resulten afectados por la declaración del cumplimiento de la condición resolutoria, podrán desvirtuar la ocurrencia del hecho correspondiente, mediante la interposición del recurso de reposición, del cual se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguiente a la notificación del acto correspondiente. Las Direcciones Territoriales tendrán a su cargo hacer el seguimiento de los proyectos beneficiarios del subsidio e instruir los procesos de aplicación de la condición resolutoria. Para ello visitaran constantemente los proyectos, identificarán los casos de incumplimiento y elevaran la solicitud, con los documentos que indique la Gerencia General, para que sea aplicada dicha condición...”*

Verificadas las carpetas de los proyectos de lulo: Boy –07–2009 y Proyecto Boy – 01 – 2009, y de acuerdo a la visita efectuada por el Equipo Auditor conjuntamente con funcionarios del INCODER, se evidenció que no han cumplido con la siembra de las plantas de lulo acordadas en las actas de compromiso y para lo cual el INCODER no ha aplicado lo contemplado en el Acuerdo de Financiamiento en su Cláusula Decima Segunda: Causales de Cumplimiento de la Condición resolutoria literal b) que dice: *“... Si se estableciere que el predio no está siendo explotado adecuadamente...”*. La situación anterior obedece a la falta de control y seguimiento, generándose un desgaste administrativo para la entidad y una incertidumbre en la ejecución del proyecto productivo.

- **Hallazgo No. 5 - Falta de funcionamiento Distrito de Riego Los Pachecos (Fiscal 4)**

La cláusula octava del ACUERDO DE FINANCIAMIENTO: TERMINACIÓN DEL ACUERDO POR INCUMPLIMIENTO *“En el evento que se configure un incumplimiento del acuerdo por parte del ejecutor, que implique una indebida destinación de recursos, el incumplimiento de los plazos y cronograma previsto en el documento del proyecto por causas atribuibles a éste, o cualquier otra circunstancia que resulte contraria a la correcta y normal ejecución del proyecto, sin perjuicio de ejecución de las garantías a que se refiere la cláusula decimo séptima, El INCODER estará facultado para terminar anticipadamente el acuerdo según lo dispuesto en la cláusula vigésima primera y adquirirá el derecho a exigir la devolución de hasta la totalidad de los recursos que hubiere desembolsado.”*

Con fecha 08 de septiembre de 2008 se suscribe contrato de Obra entre la Asociación de Usuarios de Las Fuentes Hídricas Los Pachecos, de la veredas, Calera, Cañabravo y Ovachia del municipio de Tipacoque, y el consorcio MP2006, cuyo objeto es la construcción Distrito de Riego veredas Cañabravo, Ovachia municipio de Tipacoque, Departamento de Boyacá (captación-redes de distribución); las cantidades de obra a ejecutar hacen parte del contrato en comento. En visita efectuada por el equipo auditor, al sitio en el cual se desarrolla el proyecto denominado “Distrito de Riego de Los Pachecos” del municipio de Tipacoque, conjuntamente con un funcionario del INCODER encargado de liquidar el convenio, el Alcalde Municipal, La Inspectora de Policía y el Representante Legal de Asociación de Usuarios del Distrito, se pudo verificar que existen las siguientes inconsistencias:

El acta de inicio de obra es firmada con anterioridad a la suscripción del contrato; el primero tiene fecha 04 de septiembre de 2008 y el segundo 08 días del mes de septiembre; es decir, se iniciaron a ejecutar obras sin la suscripción del contrato, se suscribe el contrato para la elaboración de estudios y diseños, entre la Asociación de Usuarios de las Fuentes Hidrias los Pachecos y el Ingeniero Luis Alfonso Lizarazo Medina, en cuantía de \$18 millones, los cuales no fueron tenidos en cuenta para la ejecución del contrato de obra. Como bocatoma se construyó un muro dentro del lecho de la quebrada, sin previa autorización (concesión de aguas) por parte de la de la autoridad ambiental competente, cuya demolición fue autorizada; el valor asciende a la suma de \$28 millones. Acto Administrativo que a la fecha no se ha cumplido, CORPOBOYACÁ, mediante Autos Nos. 02762 del 02 de octubre de 2009 y 00100 del 01 de febrero de 2010, no aprueba por primera y segunda vez, los planos cálculos y memorias técnicas del sistema de captación de la concesión de aguas otorgada al distrito de riego, al igual que niega la solicitud de permiso de ocupación de cauce, debido a que no se garantiza la derivación del caudal otorgado mediante resolución No. 0551 del 24 de junio de 2008. No se encontró construido el desarenador, tal como se contempla en las cantidades de obra especificadas en el parágrafo tercero del contrato de obra, el cual asciende a la suma de \$49 millones.

Para la red domiciliaria, se tenía previsto instalar tubería de 2”, cambiándose el diámetro a 4”, de igual manera se instaló por debajo de las cunetas de las vías de acceso a estas veredas, sin el respectivo permiso de la autoridad competente, este hecho es corroborado con acta de cambio de especificaciones, presentada por el contratista de fecha 03 de Julio de 2009, documento en el cual se contempla la construcción del desarenador.

Según extracto expedido por la Fiduciaria, a fecha junio de 2011 se ha ejecutado el 96% del valor del contrato, quedando un saldo de \$36 millones, cifra que

equivale al 4%. Es de anotar que el INCODER giró el 100% de los dineros o sea la suma \$ 558.6 millones, en la actualidad el Distrito no está operando.

De acuerdo al informe técnico presentado por un funcionario del INCODER y visita efectuada al sitio de la obra, se concluye que por ahora el Distrito no opera, no se encuentra terminado, que la bocatoma se sedimentó y no está captando ningún caudal de agua por valor \$29 millones, el desarenador por un valor aproximado \$49 millones no se ha construido, las cámaras de quiebre y demás obras accesorias, se encuentran abandonadas e invadidas por la maleza, el trazado de las líneas de conducción fue modificado (no se tuvieron en cuenta los estudios y diseños) por valor de \$18 millones, inclusive en algunas partes se instalaron en la cuneta de una vía lo cual ha generado junto con la construcción de la bocatoma dentro del lecho del río un problema social.

La situación descrita anteriormente se presenta por deficiencias en el proceso de interventoría y supervisión, al no exigirse el cumplimiento de las cláusulas contractuales y autorizarse el pago total del contrato, sin el respectivo avance de obra; afectando financieramente el proyecto y por ende el nivel de vida y bienestar de los usuarios.

De acuerdo a concepto proferido por el Grupo de Enlace y decisión tomada por el Comité de Evaluación Departamental junto con el Equipo Auditor, según consta en el Acta No. 18 de fecha 22 de mayo de 2012, **al hallazgo se le da posible alcance fiscal en cuantía de \$658.6 millones**, por cuanto el Distrito de Riego no se encuentra en funcionamiento; por consiguiente se harán las acciones pertinentes para dar inicio al proceso de responsabilidad fiscal.

- **Hallazgo No. 6 - Deficiencias en el proceso de interventoría.**

La cláusula tercera del Acuerdo de Financiamiento de la convocatoria ACUI-09-BOY-TUN-01, establece que: “... *que esta, se obliga a la ejecución completa de las actividades contempladas en el proyecto de conformidad con los plazos y cronogramas previstos...*”.

Dentro del marco de la Convocatoria Pública en comento, se suscribió el Acuerdo de Financiamiento No. 0004 el 30 de diciembre de 2009, entre el INCODER y la Asociación de Piscicultores “ASOPISLEONAS”, con el fin de adelantar un proyecto piscícola.

Por deficiencias en el proceso de interventoría y en la elaboración de los términos de referencia la asociación no ha cumplido con el cronograma establecido y aprobado para la ejecución de éste; además, en la actualidad el Proyecto se

construye en un lote de propiedad de uno de los socios, el cual se encuentra en arrendamiento por un periodo de tiempo de ocho (8) años, hecho que puede generar riesgos, los cuales no se previeron en los términos de referencia como por ejemplo: que el socio arrendador se retire del proyecto una vez terminado el plazo acordado, que se presente un proceso jurídico por existir varios herederos, lo que puede llevar como consecuencia que la inversión hecha con dineros oficiales pasen a beneficiar al dueño del predio, perjudicando a los demás miembros y por ende afectar negativamente el nivel de vida de ellos. Es de anotar que no se ha dado cumplimiento al cronograma de actividades.

1.3 IMPLEMENTACIÓN DEL ORDENAMIENTO, PROTECCIÓN Y REGULARIZACIÓN DE TIERRAS A NIVEL NACIONAL

- **Hallazgo No. 7 - Falta de registro adjudicación baldíos.**

El artículo 25 de resolución del Decreto 2664 del 03 de diciembre de 1994 establece que: RESOLUCION DE ADJUDICACION... “Surtida en legal forma la notificación y, debidamente ejecutoriada la resolución, se procederá a su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Circuito competente, y a su publicación en el DIARIO OFICIAL. El Registrador devolverá al Incora el original y una copia de la resolución, con la correspondiente anotación de su registro”.

La Directora Territorial Boyacá del INCODER, profirió las resoluciones por medio de las cuales se adjudican terrenos baldíos, sin que se hayan efectuado acciones encaminadas a realizar los trámites correspondientes para inscribirse en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del circuito correspondiente, tal como lo establece la norma en mención; situación que se presenta por falta de gestión, lo que puede llevar como consecuencia un desgaste administrativo, al dejar que se caduque este acto administrativo y no se pueda finalizar con el proceso.

- **Hallazgo No. 8 - Deficiencias en notificaciones.**

El artículo 45 del Código Contencioso Administrativo, establece que: “NOTIFICACION POR EDICTO. Si no se pudiere hacer la notificación personal al cabo de cinco (5) días del envío de la citación, se fijará edicto en lugar público del respectivo despacho, por el término de diez (10) días, con inserción de la parte resolutive de la providencia”.

Por deficiencias en el proceso de notificación en el sentido de que la entidad no está dando cumplimiento a la norma en comentario. Esto quiere decir que el INCODER no ha procedido a notificar mediante edicto, ya que algunas de ellas

proferidas durante la vigencia fiscal de 2011 no se han adelantado y otras surtieron su efecto por la visita que realizaron los integrantes del equipo auditor, en compañía de un funcionario del INCODER, tal como se ilustra en la siguiente tabla. La situación descrita anteriormente puede llevar como consecuencia que no se adquiera legitimidad en las actuaciones hechas por la administración, desgaste administrativo y por consiguiente nulidad en estos documentos.

- **Hallazgo No. 9 - Deficiencias control interno.**

Expediente No. de EXPEDIENTE: B15066700022011. Titulación de baldíos: En el primer considerando así como el artículo 1 del resuelve de la Resolución No. 000258 del 15 de noviembre de 2011, se establece como documento de identidad la cedula de ciudadanía No. 93112800962; verificada la documentación de existencia en el expediente, se pudo establecer que este número pertenece a una tarjeta de identidad ya que para la época cuando se profirió el acto administrativo de titulación del bien, éste era un menor de edad. La situación descrita anteriormente se presenta por deficiencias en el sistema de control interno y puede llevar como consecuencia nulidades de las actuaciones hechas por la administración de la territorial del INCODER; de igual manera no se ha hecho la notificación del peticionario en los términos establecidos en el artículo 11 de la presente resolución.

1.4 EVALUACIÓN PRESUPUESTAL Y FINANCIERA

- **Hallazgo No. 10 - Depuración de inventarios (Disciplinario).**

Mediante la expedición de la Ley 716 de 2001, “se estableció la obligatoriedad por parte de las entidades públicas de adelantar las gestiones administrativas necesarias para depurar la información contable, con el fin de que en los estados financieros se revelen en forma consistente y razonable la realidad económica, financiera y patrimonial del estado. Bajo los parámetros allí establecidos, los entes públicos deben adelantar las acciones que permitan establecer la existencia real de bienes, derechos y obligaciones, a efecto de depurar y castigar los valores que presentan un estado de cobranza o pago incierto para eliminarlos o incorporarlos, según sea en el patrimonio público. De otra parte la norma establece que la responsabilidad sobre el proceso de depuración recae sobre el director o jefe de la entidad en las entidades del sector central o sobre el máximo órgano colegiado de la Dirección en los organismos descentralizados. Es de anotar que, la no aplicación del proceso de saneamiento contable o la aplicación indebida de las facultades que otorga la Ley 716 de 2001, implica responsabilidad de orden administrativo y disciplinario para los servidores públicos respecto de quienes tienen la responsabilidad de ejecutar el proceso”.

De igual forma, se debe aplicar lo estipulado en el capítulo III del manual de procedimientos del Plan General de Contabilidad Pública, el cual establece como se deben clasificar la propiedad Planta y Equipo de una entidad Pública.

Revisados los inventarios de propiedad de la territorial del INCODER a corte 31 de Diciembre de 2011 se pudo establecer que existen elementos devolutivos que cumplieron su ciclo de vida útil y para efectos contables aparecen registrados en los libros con \$ 0 millones, pero que por falta de gestión administrativa, no se han adelantado acciones que permitan depurar estos inventarios, hecho que está haciendo que la entidad incurra en costos por concepto de administración de estos inservibles. **Este hallazgo tiene presunta connotación Disciplinaria.**

- **Hallazgo No. 11 - Subestimación cuenta Inventarios.**

“Jurídicamente se define como la entrega de los bienes entre entidades del sector nacional o entre las entidades descentralizadas entre sí, del nivel nacional, por tratarse de dos personas jurídicas diferentes. Este hecho económico se efectuará a través de un Convenio Interadministrativo suscrito por los correspondientes representantes legales de las entidades, o mediante resolución de transferencia y se formalizará con la respectiva acta de entrega”.

“Para la legalización del ingreso al Almacén de la entidad se deben surtir los pasos del procedimiento de ingreso o alta de almacén establecido en el presente manual”.

“El documento que oficializará la transacción será el acta de recibo y entrega firmada por las partes en señal de conformidad, y debe señalar el origen o causa CÓDIGO del traslado o traspaso, relacionar y detallar las características de los bienes, la conformación de su valor en libros o el obtenido en caso de hacerse necesario mediante avalúo técnico; valor por el cual la entidad receptora ingresará los bienes a su patrimonio. El registro contable se debe realizar como una operación interinstitucional”.

Con fecha 05 de julio de 2011, funcionarios de la territorial realizaron toma física de los bienes muebles que se encuentran ubicados en el Distrito de Riego y Drenaje de Gran Escala del Alto Chicamocha, los que ascienden a la suma de \$294.4 millones, elementos que fueron traspasados a la territorial Boyacá, por el antiguo HIMAT y demás entidades que desaparecieron por la creación del INCODER, estos fueron entregados en comodato a USOCHICAMOCHA el 22 de junio de 2008, elementos que a la fecha y por falta de gestión administrativa no han sido ingresados a los inventarios del INCODER, situación que está

subestimando los Estados Financieros del Instituto, y además riesgo de pérdida al no tener un control de ellos y no poderse registrar en las cuentas de orden.

- **Hallazgo No. 12 - Desaprovechamiento de activos.**

Un activo improductivo es un activo que no se está aprovechando pudiéndose hacer, lo cual no se puede confundir con un activo que por estar incompleto no es posible utilizar. Una cosa es no querer utilizar un activo y otra muy diferente es no poderlo utilizar por no estar en condiciones para ello.

Durante las vigencias fiscales 2010 y 2011, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER (Territorial Boyacá), pagó por concepto de canon de arrendamiento la suma de \$82.8 millones, tal como se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1
Canon De Arrendamiento Pagado
(Millones de pesos)

NUMERO	VIGENCIA	ARRENDATARIO	VALOR MES	VALOR TOTAL
1	2010	FEDERACION DE CAFETEROS	3.4	40.8
2	2011	FEDERACION DE CAFETEROS	3.5	42
	TOTAL			82.8

Fuente: Archivos del INCODER

De igual manera, la entidad tiene suscrito un contrato de arrendamiento con el señor Luis Antonio Niño, el cual tiene como objeto el arrendamiento de las instalaciones donde actualmente funcionan la territorial, por un valor de \$7.8 millones mensuales, suma que multiplicado por doce (12) meses, asciende a \$93.6 millones.

Actualmente, la territorial cuenta con instalaciones propias ubicadas en el municipio de Duitama (Boyacá), activo que la institución no está aprovechando, pudiéndose hacer, para que desarrolle sus actividades tanto misionales como de apoyo y de esta manera evitar el desembolso de dineros por este concepto, que finalmente van a afectar el presupuesto de la institución; la situación descrita anteriormente se presenta por falta de gestión, además que en estas oficinas brindan las comodidades necesarias a los beneficiarios, funcionarios y público en general.

- **Hallazgo No. 13 - Deficiencias en la titularidad de predios.**

Revisadas once (11) Escrituras correspondientes a los terrenos donde funcionan las estaciones de bombeo que hacen parte del Distrito de Riego del Alto

Chicamocha - USOCHICAMOCHA, se pudo evidenciar que a pesar de que los dineros, con los cuales se adquirieron estos predios, los cuales ascendieron a la suma de \$60.6 millones tienen como fuente las tarifas de desecación, es decir la prestación del servicio público que el Estado para el caso específico el INCODER delega en un particular como lo es USOCHICAMOCHA, dichos títulos están a favor de la entidad prestadora del servicio; situación que para efectos legales harían parte del patrimonio de particulares. La situación descrita anteriormente se presenta por deficiencias en el Sistema de Control Interno, afectando directamente los activos de la institución.

- **Hallazgo No. 14 - Actualización información**

“Las restricciones para efectos de la aplicación de la limitación de tránsito en un respectivo municipio o ciudad conllevará una disminución del impuesto anual sobre vehículos automotores, fijado por el ente territorial competente, en proporción al tiempo que por dicho limitante se impida el tránsito normal sobre las vías de esa ciudad”.

Existe vehículos y maquinaria en los patios donde actualmente funciona USOCHICAMOCHA, los cuales son de propiedad del INCODER, que cumplieron su ciclo de vida útil, se encuentran clasificados como chatarra, la entidad no ha adelantado acciones administrativas ante la autoridad de tránsito competente, en el sentido de informar que se encuentran en desuso con el objeto de no incurrir en el pago de impuestos y seguros, en virtud a ello la entidad puede figurar en la base de datos como morosa por este concepto. La situación descrita anteriormente puede causar litigios de tipo jurídico contra la entidad y por consiguiente ver afectado su patrimonio.

- **Hallazgo No. 15 - Control de inventarios**

“Los distritos de riego son áreas geográficas donde se proporciona el servicio de riego mediante obras de infraestructura hidroagrícola, como vasos de almacenamiento, derivaciones directas, plantas de bombeo, pozos, canales y caminos entre otros”.

“Los bienes muebles deben ser registrados en el aplicativo de inventarios, identificados con su correspondiente placa con código de barras, controlados en cada Dirección Territorial y conciliados con el área de Contabilidad”. “Se debe mantener en forma separada la relación de bienes (muebles e inmuebles) que se encuentran entregados en administración, con su correspondiente acta de entrega debidamente firmada por quienes entregan y reciben”.

Por deficiencias en la administración y control de inventarios, EL INCODER dio en comodato al Distrito de Riego del Alto Chicamocha - USOCHICAMOCHA, trece (13) estaciones de bombeo, en cuantía indeterminada, las cuales no se encuentran valorizadas, y están sin placa ni código de barras; por consiguiente no han sido registrados en los Estado Contables. La situación descrita anteriormente puede llevar como consecuencia el riesgo de pérdida al no registrarse en las cuentas de orden generando una subestimación de los Estados Financieros del Instituto.

- **Hallazgo No. 16 - Gestión de cobro.**

“Las cuentas por cobrar son, al igual que cualquier activo, recursos económicos propiedad de una empresa que la generarán un beneficio en el futuro forman parte del activo circulante Entre las principales cuentas que están incluidas en este rubro se encuentran: Clientes”.

A 31 de diciembre de 2011 había un saldo de cuentas por cobrar por valor de \$639 millones, generadas por concepto de cuotas de recuperación de inversiones por rehabilitación de distritos. La situación descrita anteriormente se presenta por falta de gestión de cobro por parte de la administración, afectando el patrimonio de la entidad, al convertirse en dineros de difícil cobro.

- **Hallazgo No. 17 - Legalización de predios.**

El INCODER debe adelantar acciones administrativas encaminadas a legalizar los predios de su propiedad.

Se realizó prueba selectiva a las Escrituras que se relacionan en la Tabla 2, las cuales figuran a favor de entidades ya liquidadas, como son: La Unidad Nacional de Tierras (UNAT) e INCORA, y por falta de gestión administrativa no se han hecho las acciones respectivas, encaminadas a adelantar el traspaso o transferencia al INCODER, situación que lleva como consecuencia que la entidad no pueda disponer de ellos, ni contablemente incluirlos en los estados financieros.

Tabla 2
Escrituras de Predios Ubicados en la Vereda La Playa del Municipio de Tuta (Boyacá)

No.	No. DE MATRICULA	VALOR DE COMPRA	A FAVOR DE	AÑO
1	070- 74460	0.0302	Unidad Nacional de Tierras Rurales	1965
2	070- 74464	0.088	Unidad Nacional de Tierras Rurales	1967
3	070-74526	0.034	Unidad Nacional de Tierras Rurales	1969
4	070-74459	0.021	Unidad Nacional de Tierras Rurales	1967
5	070-76440	0.012	Unidad Nacional de Tierras Rurales	1965

6	070-74458	0.016	Unidad Nacional de Tierras Rurales	1965
7	070-76435	0.025	Unidad Nacional de Tierras Rurales	1965
8	070-76441	0.031	Incora	1965
9	070-76439	0.019	Unidad Nacional de Tierras Rurales	1965
10	070-76309	0.035	Unidad Nacional de Tierras Rurales	1965
11	070-74461	0.33	Incora	1965
12	070-74462	0.003	Unidad Nacional de Tierras Rurales	1971
13	070-74466	0.017	Incora	1967
14	070-74463	0.28	Unidad Nacional de Tierras Rurales	1967
15	070-171990	0.028	Unidad Nacional de Tierras Rurales	1965
16	070-76445	0.021	Unidad Nacional de Tierras Rurales	1969
17	070-74457	0.012	Unidad Nacional de Tierras Rurales	1968
18	070-74465	expropiación	Unidad Nacional de Tierras Rurales	1967
19	070-59576	0.03	Unidad Nacional de Tierras Rurales	1965
20	070-74456	0.008	Unidad Nacional de Tierras Rurales	1965
		0.018	Unidad Nacional de Tierras Rurales	1965

Fuente: Archivos de Usochicamocho

- **Hallazgo No. 18 - Mantenimiento de vehículos.**

La Ley 769 de 2002, el Código Nacional de Tránsito, en sus Artículos 50 y 53, y las Resoluciones Nos. 3500 de 2005 y 2200 de 2006, de los Ministerios de Transporte y Medio Ambiente, establecen la obligación para que los propietarios de vehículos y/o motos de uso particular, público y oficial realicen la Revisión Técnico – Mecánica y de Gases en los Centros de Diagnóstico Automotor debidamente certificados y habilitados por la autoridad competente.

Se realizó revisión a las carpetas que contienen los documentos de los tres (3) vehículos asignados a la territorial Boyacá del INCODER, de lo que se puede comentar lo siguiente: identificados con las placas número OWC 033 y QD817 respectivamente, presentan problemas mecánicos, el certificado de revisión técnico mecánica y de emisión de gases contaminantes se encuentran vencidos desde el 5 de enero y 12 de mayo de 2011, poniendo en riesgo la integridad física de los funcionarios que en la actualidad se movilizan en dichos vehículos, además el no porte del documento actualizado incurrirá en las sanciones previstas en la ley. Para todos los efectos legales éste es considerado como documento público. La situación descrita anteriormente se presenta porque el sector central no asigna los recursos necesarios para el mantenimiento y pagos respectivos de estos.

1.5 EVALUACION DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

- **Hallazgo No. 19 - Deficiencias soportes técnicos.**

“El soporte técnico en el área de sistemas es un rango de servicios que proporcionan asistencia con el hardware y software de una computadora, o algún otro dispositivo electrónico. En general los servicios de soporte técnico tratan de ayudar al usuario a resolver determinados problemas con algún producto en vez de entrenar o personalizar”.

Por deficiencias en el sistema de control interno, el equipo auditor evidenció como debilidad de la Territorial Boyacá del INCODER, la falta de un soporte técnico (Ingeniero o Tecnólogo en Sistemas) que permita dar solución en tiempo oportuno a los diferentes inconvenientes que se presentan en el transcurrir diario de esta dependencia; el soporte técnico de la infraestructura informática cumple un papel vital en la entidad. La administración de los recursos de esta requiere el correcto funcionamiento de los mismos.

El soporte Técnico se hace necesario puesto que los usuarios requieren un servicio de apoyo a las diferentes áreas a nivel de sistemas ya que la función del instituto se basa en gran medida en la plataforma virtual y mediante el uso de equipos de cómputo, de igual manera se requiere contar un servicio de internet más eficiente y unas medidas de respaldo como lo son los *backup* (copias de seguridad) que garanticen un respaldo en caso de pérdida de la información. El soporte técnico además permite realizar procedimientos preventivos y correctivos que garantizan el buen uso y desempeño de los equipos de cómputo.

- **Hallazgo No. 20 - Plan de Acción.**

El Plan de Acción que la Dirección General a través de la Oficina de Planeación desplegó a la Territorial Boyacá, presenta las siguientes deficiencias en cuanto a su diseño y aplicación:

Para el caso de Procesos Agrarios: En una de las metas se plantea terminar 14 procesos, quien profiere el acto administrativo es el nivel Central, la competencia de la territorial llega hasta la visita ocular; por tal razón no se cumplió con meta. Se plantearon desarrollar las siguientes actividades: priorizar los expedientes de acuerdo al área focalizada, adelantar los trámites de acuerdo con los procedimientos legalmente establecidos atendiendo la concentración de expedientes e inicio de nuevos procesos, culminación de los procesos agrarios en la meta definida; a los cuales no se les planteó indicador así como la meta.

Ordenamiento Productivo: No se tiene claridad en la descripción de las actividades ya que en la columna perteneciente a las metas se registran las actividades, por esa razón el indicador formulado no permite evaluar la gestión. Lo comentado anteriormente no permitió que el equipo auditor verificara el cumplimiento del plan. Se presentó por deficiencias en la formulación de éste.

- **Hallazgo No. 21 - Deficiencias controles de acceso.**

“La vigilancia es una actividad que en forma remunerada o en beneficio de una organización pública o privada desarrollan las personas naturales o jurídicas, tendiente a prevenir o detener perturbaciones y brindar seguridad y tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros”.

Por falta de gestión, la Territorial Boyacá de INCODER no cuenta con un esquema de seguridad que permita en tiempo real prevenir acciones de vandalismo, control de entrada y salida de público, vigilancia y protección de bienes muebles e inmuebles, protección de las personas que puedan encontrarse dentro de las instalaciones, controles de identidad en el acceso o en el interior del inmueble, evitar la comisión de actos delictivos o infracciones en relación con el objeto de su protección.

En los controles de accesos o en el interior del inmueble, los vigilantes de seguridad podrán realizar controles de identidad de las personas y, si procede, impedir su entrada, sin retener la documentación personal y, en su caso, tomarán nota del nombre, apellidos y número del documento nacional de identidad o documento equivalente de la persona identificada, objeto de la visita y lugar del inmueble a que se dirigen, dotándola, cuando así se determine en las instrucciones de seguridad propias del inmueble, de una credencial que le permita el acceso y circulación interior, debiendo retirarla al finalizar la visita- La deficiencia comentada anteriormente se presenta por falta de gestión.

- **Hallazgo No. 22 - Deficiencias archivo documental.**

Ley General de Archivo en su Artículo 3 y 11 establecen *“... la obligatoriedad de la conformación de los archivos públicos. El Estado está obligado a la creación, organización, preservación y control de los archivos, teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística...”*

En las carpetas correspondientes a los proyectos productivos que se adelantan en la jurisdicción de la Territorial Boyacá del INCODER, los documentos que allí reposan presentan las siguientes irregularidades: doble foliación, información de

otros beneficiarios, no tienen orden cronológico y documentación repetida, esto dificulta su estudio y seguimiento. Lo anterior por falta de control interno.

- **Hallazgo No. 23 – Estudio de necesidades.**

En el Contrato No. 171300-15-038-11, se encontraron las siguientes inconsistencias: La invitación pública no tiene fecha, se nombró como supervisora a una funcionaria que no demuestra la idoneidad requerida, no se anexaron a la cuenta de cobro las estimillas pro U.P.T.C. en los términos establecidos en la Ordenanza 030 de 2005 proferida por la Asamblea Departamental de Boyacá, con fecha 30 de Diciembre de 2011, se suscribe acta de Liquidación Final, en la que la supervisión declara a paz y salvo por todo concepto, en razón a que el objeto del contrato y las obligaciones de las partes se cumplieron en forma satisfactoria.

La administración Territorial Boyacá del INCODER, allega al Equipo Auditor anexo informe técnico, elaborado por funcionarios de la Dirección Técnica de Información y tecnología, del INCODER nivel Central, en el que se precisan las siguientes deficiencias:

“No existen en los requerimientos técnicos, las especificaciones necesarias para no permitir la compra de equipos clones; por lo tanto, en este proceso, la regional adquirió equipos que no son de marca, las memorias RAM exigidas contractualmente eran mínimo 4GB y todos los equipos recibidos cuentan con 2GB, la licencia exigida contractualmente por cada equipo de cómputo es “Office STD 2010 OLPNL GOV”, y las entregadas por el contratista son Office 2007 Small Busines, lo cual no concuerda en nada con este requerimiento obligatorio; adicionalmente solo se encontraron 2 de las 6 contratadas, el número de licencia de Windows 7 profesional no coincide con el instalado en cada equipo. También se encontró uno de estos equipos con Windows XP, que nada tiene que ver con lo adquirido; de igual forma se encontró instalado “jelly besan keyfingerv2.0.8” un programa generador de series y claves para Windows y Office lo que no es permitido ya que todas las licencias adquiridas deben ser originales”.

“Observaciones Adicionales: Se evidenció que este contrato ya fue liquidado, certificado a satisfacción y pagado al contratista, lo que muestra que no se revisó punto a punto cada una de las especificaciones técnicas al momento de recibir los equipos, los equipos se deberían haber entregado instalados listos para funcionar, para poder empezar a correr los tiempos de garantía directamente con su uso, se debe exigir al contratista el cumplir a cabalidad con los requerimientos mínimos exigidos en el contrato y se deben organizar todos los medios (Drivers, Software, Instalaciones etc.) no solo de estos equipos sino los de todos los de la regional ya que son parte integral de cada uno de ellos...”

La situación descrita anteriormente se presentó por deficiencias en la supervisión, al no delegar estas funciones a una persona con conocimientos idóneos en la materia, llevando como consecuencia traumas, desgaste administrativo y acciones judiciales.

DIRECCION TERRITORIAL CESAR

Se establecieron **trece (13) hallazgos Administrativos, de los cuales uno (1) tienes presunto alcance Fiscal**; el cual será trasladado al Grupo de Investigaciones Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, para lo de su competencia.

1.1 SUBSIDIO INTEGRAL PARA LA CONFORMACIÓN DE EMPRESAS BÁSICAS AGROPECUARIAS

- **Hallazgo No. 1 - Seguimiento Acuerdo Gestión**

Al Acuerdo de Gestión formalizado y puesto en vigencia, se deben realizar seguimientos permanentes con el fin de verificar el cumplimiento de los compromisos pactados; como producto de esta fase, se podrán realizar los ajustes que se consideren necesarios a los compromisos y determinar posibles acciones de mejoramiento. Analizado el Informe de Gestión y Seguimiento al Plan de Acción 2011, se observa que la Dirección Territorial del Cesar, incumplió con los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Gestión 2011, en lo que respecta a realizar visitas técnicas Convocatoria Fase II, se programaron 73 visitas técnicas y únicamente se realizaron 32, lo que equivale a un porcentaje de cumplimiento de la meta del 44%. Lo Anterior ocasionado por la ausencia de seguimiento al proceso de planeación institucional, lo que afecta el cumplimiento del compromiso adquirido en el acuerdo de gestión suscrito.

- **Hallazgo No. 2 – Subsidio Tierra Planos Topográficos (Fiscal 5)**

El Numeral 2 del Artículo 11 del Decreto 2000 de 2009, establece: “Presentación, evaluación y calificación del proyecto productivo y avalúo del predio a adquirir. Comprende la presentación, por parte de los postulantes que hayan superado la primera etapa, de los proyectos productivos y de los avalúos de los predios a adquirir, con el fin de que sean evaluados y calificados, de acuerdo con los criterios establecidos por el INCODER en los términos de referencia”.

Los términos de referencia establecen FASE II - PRESENTACIÓN, EVALUACIÓN Y CALIFICACIÓN DEL AVALÚO COMERCIAL DE LOS PREDIOS Y DEL PROYECTO PRODUCTIVO. Las propuestas que superen la fase I, verificación de las condiciones y requisitos mínimos de los aspirantes, adquirirán la condición de postulantes en caso que presenten a consideración del INCODER: 1. El avalúo comercial del predio a adquirir. 2. Proyecto Productivo a implementar (Formulario 6).

En los numerales 2.4.1. de los términos de referencia se establece: AVALÚO COMERCIAL DEL PREDIO A ADQUIRIR. El avalúo comercial del predio deberá ser elaborado por profesionales idóneos, por personas naturales o jurídicas legalmente habilitadas e inscritas en una lonja de propiedad raíz en cualquier ciudad del país o por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y deberá cumplir los parámetros y criterios técnicos establecidos en la Resolución No. 620 del 23 de septiembre de 2008, proferida por la Dirección General del IGAC.

Numeral 2.5. De los Términos de Referencia. FASE III CONCEPTO DE VIABILIDAD INTEGRAL PARA OTORGAMIENTO DE SUBSIDIO. Numeral 2.5.1. INFORME DE VERIFICACIÓN DE CAMPO DE LOS PREDIOS PARA DETERMINAR LA VIABILIDAD DEFINITIVA. El INCODER deberá realizar visita técnica a aquellas postulaciones que conformen la lista de proyectos elegibles con disponibilidad de recursos, en la que se evaluará cada propuesta, se verificarán las condiciones del predio en relación con el proyecto productivo y se adelantará el levantamiento topográfico respectivo, en caso de ser necesario. El informe de dicha visita, así como el de evaluación de la propuesta, servirán para emitir el concepto de viabilidad integral para la adjudicación del subsidio a los proyectos que cumplan todos los requisitos y exigencias.

La visita de campo podrá ser practicada directamente por el INCODER, o a través de un tercero idóneo. Las diferencias, inconsistencias u omisiones detectadas en la visita de campo que no se ajusten a lo estrictamente solicitado en estos términos de referencia y que de manera evidente pongan en peligro la viabilidad de la propuesta, ocasionarán el RECHAZO de los proyectos y la devolución de los documentos presentados.

Esta visita incluirá la verificación de las condiciones del predio por adquirir, de que trata el numeral 2.3.2. La no concordancia entre la información y/o documentación suministrada, y lo que se advierta en la visita de verificación, así como el ocultamiento y falsedad de datos esenciales para la evaluación final de la propuesta y la verificación de la factibilidad de la solución técnica planteada, igualmente significará la NO asignación del subsidio.

Una vez practicadas las visitas técnicas a los predios de los proyectos considerados elegibles, se emitirá un concepto de viabilidad integral de los mismos. Con base en dicho concepto se elaborará la lista definitiva de las postulaciones que se harán acreedoras al subsidio integral para la compra de tierras.

En caso de que el área del plano topográfico, difiera del área establecida en los títulos de propiedad del predio, se requiere la presentación del certificado de cabida y linderos expedido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC.

El Acuerdo 180 de 30 de septiembre de 2009, Por el cual se establecen las normas técnicas para los trabajos de topografía y cartografía para los diferentes programas misionales del INCODER, en su artículo 8º estipula: “En los casos que el INCODER entregue o reciba material cartográfico como parte de alguna contratación o convenio, deberá ser validado, confrontado y actualizado siguiendo a las especificaciones técnicas descritas en los respectivos pliegos de condiciones.

Revisado el expediente correspondiente al predio denominado al Alcancía ubicado en el corregimiento de La Mesa, Municipio de Valledupar, adjudicado mediante Resolución 01190 de fecha 25 de mayo de 2011, identificado con matrícula inmobiliaria No. 190-9121, con una extensión de 50 hectáreas, se observó que existe una diferencia de veintitrés (23) Hectáreas entre la información registrada en la resolución de adjudicación, escritura pública y plano presentado por el IGAC en enero de 2010 (folios 113-114 de expediente), y el informe técnico correspondiente al levantamiento topográfico presentado por la Topógrafa contratista del INCODER Territorial Cesar, en febrero de 2012 (folios 120 y 121), lo que equivale a \$38.6 millones; lo anterior debido a que se presenta una diferencia de 23 hectáreas entre en el plano presentado por el IGAC (50 hectáreas), y el plano presentado por la topógrafa contratada por la Dirección Territorial Cesar (27 Hectáreas), lo que limita el acceso a la tierra de los pobladores rurales como factor productivo, impide la utilización total del subsidio del proyecto productivo y puede conllevar a un presunto detrimento al patrimonio público. (Ver Cuadro):

Cuadro No. 4
Otorgamiento subsidio

Documentos	Extensión	Valor Millones \$
Según Escritura, Planos y Resolución de Adjudicación	50 Has	84.0
Según Plano Topográfico autorizado por la Dirección INCODER Cesar	27	45.4
Diferencia y valor pagado demás.	23	38.6

Nota: Información tomada del expediente del predio

Este hallazgo tiene presunta connotación Fiscal por valor de \$38.6 millones

- **Hallazgo No. 3 - Proyectos Productivos**

El Numeral 6.2 del artículo 6º. Del Decreto 2000 de 2009, establece: *“Forma de pago del subsidio para el proyecto productivo: En consideración al tipo de financiación presentada para los requerimientos financieros del proyecto, el subsidio será cancelado por el INCODER así: a) Para los proyectos con crédito, el INCODER aportará el valor del subsidio como un único abono a capital, a la obligación crediticia asumida por el beneficiario a través de una entidad financiera. b) Para los proyectos que no requieran crédito, el INCODER aportará el valor del subsidio como consignación a una cuenta bancaria que abra el beneficiario, de acuerdo con los mecanismos y requisitos establecidos por el INCODER en los términos de referencia.”*

De la Convocatoria SIT-01-2010 Subsidio Integral de Tierras a Población en Situación de Desplazamiento, se adjudicaron en mayo y julio de 2011, 3 predios a 13 familia desplazadas, de las cuales 5 son Madres Cabeza de Hogar; la entrega de los mismos se realizó en junio y julio del mismo año; a la fecha no se ha girado el apoyo para los proyectos productivos seleccionados por valor de \$79.8 millones, observándose inoportunidad en la entrega de los mismos.

1.2 IMPLEMENTACIÓN DEL ORDENAMIENTO, PROTECCIÓN Y REGULARIZACIÓN DE TIERRAS A NIVEL NACIONAL

- **Hallazgo No. 4 – Legalización Predios Adjudicados**

El Instructivo para el proceso Ordenamiento Productivo, Versión 1, de fecha 29 de mayo de 2008, implementado en el SIGCC, publicado en la Intranet de la Entidad, establece en el punto 8. *“Una vez proferida la Resolución y notificada, se debe enviar a la Oficina de Registro de Instrumento Públicos, para su respectivo registro y comunicar al beneficiario, para que adelante las gestiones de transferencia del predio”*; el mismo instructivo en cuadro de casos establece que la Entidad debe hacer seguimiento al proceso de registro. Revisados 18 expedientes de predios legalizados del FNA, no se evidencia constancia de recibo por parte de la Oficina Registro de Instrumento Públicos de los oficios en los que se anexan las correspondientes resoluciones de adjudicación proferidas y notificadas; lo anterior debido a que las comunicaciones suscritas por la Entidad y dirigidas a la Directora de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos son entregadas a los adjudicatarios, lo que dificulta a la Dirección Territorial conocer si la ORIP recibió la resolución de adjudicación remitida y realizar seguimiento a dicho proceso y así garantizar la transferencia de dominio de los predios del FNA.

- **Hallazgo No. 5 - Matrícula Inmobiliaria**

El Instructivo para el proceso Ordenamiento Productivo, versión 1, de fecha 29 de mayo de 2008, implementado en el SIGCC, publicado en la Intranet de la Entidad establece: *“Después de adelantar los trámites pertinentes de adjudicación y haberse registrado dicha resolución, se debe enviar a las oficinas centrales del FNA el Folio de Matrícula Inmobiliaria actualizado, para proceder a los ajustes en los estados financieros de la Entidad”*. Analizados los expedientes de predios legalizados del FNA, no se observa solicitud a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Folio de Matrícula Inmobiliaria actualizado de 16 predios registrados en el 2011, para su posterior envío al Fondo nacional Agrario, ocasionado por debilidades de control y seguimiento al proceso de registros, lo que impide los correspondientes ajustes de los estados financieros.

- **Hallazgo No. 6 – Estudio Jurídico Predios**

El Instructivo para el proceso Ordenamiento Productivo, versión 1, de fecha 29 de mayo de 2008, implementado en el SIGCC, publicado en la Intranet de la Entidad, en el punto 3 indica que debe establecerse el estado jurídico del predio que permite en primer lugar identificar las actuaciones administrativas que el INCORA hubiere adelantado con respecto a la adjudicación del mismo, confrontando la información que se encuentra en el expediente del predio, además de establecer la calidad del ocupante a partir del estado de dichas acciones, verificando con la información plasmada por el agrónomo en el formato de visita, diligenciar el “FORMATO F4-PM-PA-O1. Formato de Estudio Jurídico; así mismo, en el procedimiento de fecha 23 de mayo de 2011, se relaciona como actividad e instrucción No. 3 el análisis y estudio del expediente y emitir el informe jurídico correspondiente. Analizado el expediente del predio Tagoage parcela 126, identificado con la Matrícula Inmobiliaria No. 192-0004071 ubicado en el municipio de Pailitas (Cesar), adjudicado mediante Resolución No. 492 del 20 de diciembre de 2011, notificada el 21 de diciembre del mismo año, se evidencia nota devolutiva de la oficina de Registro de instrumentos públicos de Chimichagua - Cesar, debido a que en el folio 19240-71 se registra la anotación No. 7 que corresponde a una orden de embargo con acción real, proferido por el Juzgado Civil del Circuito de Aguachica, notificado mediante oficio 160 del 8 de abril de 1988, en el que figura el Banco de Bogotá como acreedor y Humberto Elías Cruz Melendro (anterior adjudicatario) en la escritura 0084 del 12 de febrero de 1987 de la Notaría de Aguachica, anotación que no se tuvo en cuenta al proferir la resolución de adjudicación arriba indicada; lo anterior por deficiencias de control interno al omitir registrar en el informe de estudio jurídico la correspondiente anotación, lo que impidió realizar el correspondiente registro de acuerdo a lo estipulado en el

artículo 43 de la Ley 57 de 1987²; toda vez que esto no permite su inscripción en la oficina de registro de instrumentos públicos y por ende la obtención del título suficiente de dominio y prueba de la propiedad, limitando la regularización de la tenencia de la tierra ingresada al FNA.

- **Hallazgo No. 7 - Seguimiento Proceso Registro**

En el procedimiento de fecha 23 de mayo de 2011, se relaciona como actividad e instrucción No. 3 el análisis y estudio del expediente y emitir el informe jurídico correspondiente. Analizado el expediente del predio San Sebastián de Piscimbalá parcela 11, del municipio de Codazzi (Cesar), identificado con matrícula inmobiliaria No. 190-111407, adjudicada mediante resolución 238 del 12 de octubre de 2011, se observó nota devolutiva suscrita por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Valledupar, de fecha 26 de octubre de 2011, por existir una inconsistencia con el folio magnético de esa oficina; a la fecha transcurridos seis (6) meses no se evidencia en el expediente gestión alguna que conlleve a que se subsane la inconsistencia presentada; lo anterior por debilidades de control interno al omitir la anotación en el informe jurídico y realizar oportunamente seguimiento al proceso de registro, lo que limita garantizar al beneficiario la transferencia del derecho de dominio.

- **Hallazgo No. 8 Acuerdo de Gestión**

En el Acuerdo de Gestión de fecha 25 de marzo de 2011, firmado por el Gerente General de INCODER y la Directora Territorial Cesar, se contempló una meta para legalizar 88 predios del Fondo Nacional Agrario, sin embargo analizado el informe de gestión y seguimiento al plan de acción 2011, se observa que la Dirección Territorial del Cesar, no cumplió con los compromisos adquiridos y únicamente se legalizaron 39 predios, que representa un nivel de cumplimiento del 44.3%, lo anterior debido a deficiencias de control interno en el proceso de planeación y de ejecución de metas propuestas, lo que incide en el propósito de generar beneficios a los poseedores de los predios, al lograr la formalización de la propiedad.

² El Registrador de instrumentos públicos no registrará escritura alguna de enajenación, ni anotará escritura en que se constituya hipoteca, cuando en el Libro de Registro de autos de embargo, o en el de Registro de demandas civiles, aparezca registrado bien el auto que ordena el embargo de la finca que se quiere enajenar o hipotecar, o bien la demanda civil de que se ha hablado.

- **Hallazgo No. 9 - Inventario Predios**

En el Acuerdo de Gestión de fecha 25 de marzo de 2011, firmado por el Gerente General de INCODER y la Directora Territorial Cesar, se establece el compromiso de realizar el inventario de los predios objeto de legalización y determinar el estado de avance en el proceso. Analizada la base de datos de predios del Fondo Nacional Agrario de la Dirección Territorial Cesar, se observó que esta no se encuentra depurada, debido a que se relacionan predios adjudicados y legalizados, como ejemplo las 39 parcelas legalizadas en la vigencia 2011; así mismo, se omite información sobre el avance de los mismos, lo que afecta la confiabilidad de la información generada por la entidad.

Por el accionar de la Contraloría General de la República, la entidad corrigió la deficiencia, constituyéndose en un **Beneficio indirecto de la Auditoría.**

- **Hallazgo No. 10 - Plan de Choque**

En el Plan de Acción del INCODER 2011, se proyectó identificar la ruta legal tendiente a restablecer jurídicamente los derechos constituidos por el extinto INCORA o INCODER a los sujetos de reforma agraria que por causa del desplazamiento forzado abandonaron sus parcelas y en consecuencia de ello, fueron despojados de sus derechos. Analizado el informe de gestión se observa que la Dirección Territorial del Cesar, incumplió con los compromisos adquiridos en lo que respecta al Plan de Choque para la puesta en marcha de la política de Tierra y Desarrollo Rural (octubre 2010 abril 2011); de 23 predios programados se adjudicaron solo 16, lo que equivale a un porcentaje de cumplimiento de la meta de 70%, debido a deficiencias en el proceso de planificación y ejecución de la meta, lo que afecta a los beneficiarios del Plan de Choque, debido a que se atrasa el avance de las políticas de desarrollo rural para que se recuperen sus tierras.

- **Hallazgo No. 11 – Firma Acuerdo Gestión**

Acuerdo de Gestión es el establecimiento de una relación escrita y firmada entre el superior jerárquico y el respectivo gerente público, con el fin de establecer los compromisos y resultados frente a la visión, misión y objetivos del organismo; se pacta por un periodo determinado e incluye la definición de indicadores a través de los cuales se evalúa el mismo. Revisado el acuerdo de Gestión de la Dirección Territorial Cesar, se evidenció que este carece de la firma del Director General del INCODER y en el Informe de Gestión la firma de la Directora Territorial (E), lo que incide en el desarrollo del mismo al no encontrarse formalizado.

Por el accionar de la Contraloría General de la República, la entidad corrigió la deficiencia, constituyéndose en un **beneficio indirecto de la auditoría**.

- **Hallazgo No. 12 - Atención Población Objetivo**

Las Entidades Públicas deben poseer un espacio con buena distribución física y circulación fácil, con privacidad, para que los ciudadanos se acerquen a presentar sus peticiones, quejas y reclamos y para conocer los planes y programas que desarrolle la entidad para su beneficio. La Dirección Territorial Cesar no dispone de un espacio adecuado para atender a la población objetivo (Campesinos, Desplazados, Madres cabeza de Hogar, etc.), que requieren los servicios de la Entidad en desarrollo de los procesos Ordenamiento Productivo y Otorgamiento de Subsidios y Desarrollo Productivos, debido al poco espacio físico con que cuentan para desarrollar sus labores; lo que puede limitar la debida atención a los usuarios y a la información que puedan suministrar los ciudadano para darle celeridad a los procesos misionales en mención.

1.3 EVALUACIÓN PRESUPUESTAL Y FINANCIERA

- **Hallazgo No. 13 – Inventarios - Mercancías en existencia (Registro de Predios)**

El PGCP en su Libro II – Manual de Procedimientos, establece: *“La cuenta 1510 Mercancías en Existencia – subcuenta 151002 Terrenos, Representa el valor de los bienes adquiridos a cualquier título por la entidad contable pública, con el objeto de ser vendidos o cedidos, se ingresan con el valor de los bienes adquiridos para su comercialización, suministro gratuito y se retiran con el valor de las mercancías entregadas a cualquier título”*. Revisado el reporte de saldos y movimientos de enero a diciembre de 2011 (balance de prueba) versión definitiva suministrado por el INCODER Dirección Territorial Cesar y analizada la cuenta 1510 Mercancías en Existencia, subcuenta 151002 – Terrenos, no se evidencia el registro correspondiente al retiro del inventario de los predios legalizados, adjudicados y entregados a los beneficiarios en la vigencia 2011, por valor \$197.2 millones ocasionados por debilidades de control interno, por lo que el activo y el patrimonio se encuentran subestimados por este mismo valor y a su vez debe reflejarse en las Cuentas de Orden, a fin de garantizar el control de los mismos.

DIRECCION TERRITORIAL MAGDALENA

Se establecieron **doce (12) hallazgos Administrativos, de los cuales dos (2) tienen posible alcance Fiscal; nueve (9) tienen posible alcance Disciplinario**

y dos (2) posible incidencia Penal, los cuales serán trasladados ante la autoridad competente.

1.1 SUBSIDIO INTEGRAL PARA LA CONFORMACIÓN DE EMPRESAS BÁSICAS AGROPECUARIAS

- **Hallazgo No. 1 - Requisitos Mínimos Convocatorias Otorgamientos de Subsidios.**

Se revisaron 34 expedientes, observando los siguiente aspectos que son indispensables según los procedimientos establecidos por el Instituto mediante Resolución 1133 de 20 de junio de 2008, y el artículo 7 de la Resolución 0698 del 24 de marzo de 2011: No reposa el Certificado de Autoridad Ambiental, solicitud autorización venta radicada comité local de atención población desplazada, manifestación expresa, libre y espontánea del propietario de adelantar a través del Ministerio Público trámite de levantamiento medidas de protección especial con prohibición a enajenar.

Además, merece especial atención el constante aplazamiento del proceso de esta convocatoria la cual presenta en el cronograma como fecha de apertura el 1 de abril de 2011 y culminación el 16 de diciembre del mismo año, siendo modificada a través de seis adendas, quedando en el último de éstos su culminación para el 28 de diciembre 2012. Situación presentada por la falta de monitoreo y seguimiento en la verificación de los documentos recibidos, incumplimiento de la Resolución 0698 de 2011, Inadecuada Planeación del Proceso. Hecho que ocasiona el rechazo de gran número de solicitudes, altos costos y desmejora en la calidad de vida de las personas, incumplimiento de términos de las actividades misionales, baja credibilidad y confianza de la población beneficiaria de los servicios. **(Presunta connotación Disciplinaria)**

1.2 IMPLEMENTACIÓN DEL ORDENAMIENTO, PROTECCIÓN Y REGULARIZACIÓN DE TIERRAS A NIVEL NACIONAL

- **Hallazgo No. 2 - Titulación de Baldíos (Expedientes en Trámite).**

En el estudio y análisis del proceso de titulación de Baldíos, se pudo observar que la Dirección Territorial no viene dando cumplimiento a los procedimientos establecidos mediante Resolución 1133 de 20 de junio de 2008 y Decreto 2664 de 1994 al no contar con un inventario actualizado de expedientes de baldíos, se presentan solicitudes de los años 2008, 2009, 2010 y 2011 a los cuales solo hasta la fecha (12 de abril de 2012) se le están realizando actuaciones como: auto de aceptación de solicitud de adjudicación, comunicación de aceptación al solicitante,

Procuraduría Agraria, CORPAMAG, Colindantes y Constancia de Fijación en sedes de Alcaldías, cuando el plazo de ejecución del proceso es de seis meses a partir de la fecha de presentación de la solicitud de adjudicación. Situación generada por la falta de monitoreo y seguimiento a las actividades realizadas; incidiendo en demoras, respuesta inoportuna al ciudadano y falta de credibilidad de la Institución en el cumplimiento de su objetivo misional. (**Presunta connotación Disciplinaria**)

- **Hallazgo No. 3 - Adjudicación de Predios.**

El INCODER debe dar cumplimiento a las disposiciones legales y manuales de procedimiento tales como: Ley 160 de 1994, Decreto 2664 de 1994, Código Contencioso Administrativo, Código Civil, y la Resolución 2215 del 7 de noviembre de 2006 por la cual se integra la adopción del Modelo Estándar de Control Interno (MECI).

En una muestra de 72 expedientes de adjudicación de baldíos se pudo observar incumplimiento de los siguientes aspectos:

- No se ha hecho la transferencia de la propiedad a los solicitantes de la adjudicación, por ende no se ha contribuido a mejorar sus condiciones económicas y sociales, ni se ha contribuido a mejorar la calidad de vida de los ocupantes, negándoles el derecho a acceder a los beneficios que trae el hecho de ser propietarios.

- Entre la solicitud de adjudicación y la aceptación de esta, median entre 6, 11, 24 y hasta 35 meses, es decir, en muchos casos más de un año.

- De la muestra tomada, solo 6 solicitudes fueron aceptadas y/o revisadas en un lapso no mayor de dos y medio meses, es decir, por encima de los tiempos establecidos en el Manual de procedimiento que para el caso implementó la entidad, o sea el MECI, que prevé que entre digitación y expedición del acto de aceptación deben mediar más o menos 88 días. Así mismo, emitida la providencia que admite la petición de adjudicación, debe ser notificada al interesado y a los colindantes, según lo dispone el artículo 14 del decreto 2664 de 1994. Surtidos los demás tramites, y cumplidos los requisitos de aviso, inspección judicial, concepto jurídico, y demás, se debe expedir la Resolución de adjudicación del terreno baldío, la cual debe ser notificada personalmente, -así lo dispone el artículo 44 del CCA-, mediante envío de la comunicación al lugar registrado en la última actuación dentro de los 5 días siguientes a la expedición del acto; en 62 muestras de las 72 tomadas no se evidencia este procedimiento es decir 88% de los expedientes consultados, no solo no han sido notificadas, si

no que no obra prueba del envío de la comunicación de ley, y por tanto no ha habido la tradición del bien inmueble (artículo 75 del Código Civil), toda vez que este modo de adquirir el dominio solo se da, cuando la Resolución se ha registrado en la oficina de registro de Instrumentos públicos. Situación generada por la falta de monitoreo y seguimiento a las actividades realizadas; incidiendo en demoras, respuesta inoportuna al ciudadano y falta de credibilidad de la Institución en el cumplimiento de su objetivo misional. **Presunta connotación Disciplinaria.**

- **Hallazgo No. 4 - Trámite Expedientes Fondo Nacional Agrario.**

La Resolución 1133 de 20 de junio de 2008 y el Acuerdo 174 de 2009, establecen los procedimientos para la adjudicación de predios del Fondo Nacional Agrario. En la verificación de los expedientes se observaron las siguientes situaciones: No reposa información sobre registro de la resolución de adjudicación en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, envío de la resolución registrada a las oficinas centrales del FNA y oficina central del área financiera, seguimiento e informe a las actividades realizadas, seguimiento del proceso de registro de modo que se garantice la transferencia de derecho de dominio, no se establece fecha para realizar controles, no se observa respuesta a la solicitud sobre medidas de protección de parte de las entidades involucradas - Notarías, Personerías, Alcaldías, Registro de Instrumentos Públicos- que puedan afectar la adjudicación, falta certificación sobre activos totales brutos e ingresos mensuales del aspirante, información fiscal del predio tales como recibos de tesorería y pago de impuestos. Aspectos originados por el incumplimiento de la norma mencionada, falta de monitoreo y seguimiento a las actividades realizadas; hechos que generan lentitud en el cumplimiento de la misión, afecta las decisiones para la adjudicación y regularización de la tenencia de la tierra, baja credibilidad y confianza de la población beneficiaria de los servicios. **Presunta connotación Disciplinaria.**

- **Hallazgo No. 5 - Trámite Revocatorias Directas.**

La Resolución 1133 de 20 de junio de 2008 y el Decreto 2664 de 1994 establecen los procedimientos para el trámite de revocatorias directas. En la verificación de los expedientes se observaron las siguientes situaciones: 16 no tienen auto de inicio del trámite de revocatoria, 16 se encuentran en la etapa de notificación, 16 en etapa de abrir pruebas, 6 con resolución de revocatoria sin ejecutoria, una archivada y una negada. De lo anterior se evidencia la falta de oportunidad y celeridad en el diligenciamiento y trámite de las solicitudes dado que muchas fueron presentadas desde el año 2008 y hasta la fecha no se les ha definido la resolución debidamente ejecutoriada cuando el plazo señalado en el proceso es de cuatro meses. Aspectos originados por el incumplimiento de la norma

mencionada, falta de monitoreo y seguimiento a las actividades realizadas; hechos que generan lentitud en el cumplimiento de la misión, afecta las decisiones para la adjudicación y regularización de la tenencia de la tierra, respuesta inoportuna al ciudadano, baja credibilidad y confianza de la población beneficiaria de los servicios. **Presunta connotación Disciplinaria.**

1.3 RECURSOS OLA INVERNAL

- **Hallazgo No. 6 - Contrato de obra (Fiscal 6)**

El Contrato de obra Civil N° 19 del 17 de junio de 2011, cuyo objeto es: “Obras civiles para la rehabilitación de la infraestructura vial del Distrito de Adecuación de Tierras Aracataca, municipios de Aracataca y El Retén – Departamento del Magdalena”, suscrito entre el INCODER y la Unión Temporal Vial Aracataca, por valor de \$1.721.4 millones, incluido el IVA y un plazo de ejecución de tres (3) meses.

Para determinar el presunto detrimento patrimonial al Estado por los daños encontrados en el Municipio de Aracataca, sobre un tramo de vía de 40 metros de longitud y 5.40 metros de ancho, se tomaron los ítems, descripción, unidad de medida y precios unitarios contractuales del contrato en comento, relacionados con el carretable (ítems 1.1 a 1.4), para luego afectarlos por las cantidades de obra que presentan daño y de esta forma obtener el valor total del presunto daño patrimonial al Estado, tal como se ilustra en el cuadro presentado a continuación:

Cantidades de obras por Ítems

ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	VR. UNITARIO (\$)	VR. TOTAL (MILLONES DE \$)
1.1	LOCALIZACIÓN Y REPLANTEO PARA CARRETEABLES	KM	0,04	530.273	0,02
1.2	CONFORMACIÓN DE CALZADA EXISTENTE	M2	216	491	0,11
1.3	AFIRMADO	M3	43,2	18.162	0,78
1.4	SOBRE – ACARREO	M3-KM	626,4	892	0,56
SUBTOTALES					1,47
ADMINISTRACIÓN, IMPREVISTOS Y UTILIDADES - (%)					0,44
VALOR TOTAL (COSTO DIRECTO + A.I.U.)					1,91

Fuente: Contrato de obra Civil N° 19 del 17 de junio de 2011 y papeles de trabajo.

Estos cálculos se realizan únicamente sobre la cantidad de obra afectada y no sobre la cantidad total de obra contratada, porque el resto de los tramos de vía no presentan observaciones.

Igual procedimiento se aplicó con el tramo entre el puente sobre el río Ají y El Breke (Municipio de El Retén), en el cual se determinó lo siguiente:

Cantidades de obras por ítems

ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	VR. UNITARIO (\$)	VR. TOTAL (MILLONES DE \$)
1.1	LOCALIZACIÓN Y REPLANTEO PARA CARRETEABLES	KM	5	530.273	2,67
1.2	CONFORMACIÓN DE CALZADA EXISTENTE	M2	31.248	491	15,34
1.3	AFIRMADO	M3	6.250	18.162	113,51
1.4	SOBRE – ACARREO	M3-KM	90.619	892	80,83
SUBTOTALES					212,35
ADMINISTRACIÓN, IMPREVISTOS Y UTILIDADES - (%)					63,71
VALOR TOTAL (COSTO DIRECTO + A.I.U.)					276,06

Fuente: Contrato de obra Civil N° 19 del 17 de junio de 2011 y papeles de trabajo.

Total presunto detrimento patrimonial al Estado: \$277.97 millones

Aspectos que se originan por falta de seguimiento y control a las actividades realizadas; generando falta de garantía e incumplimiento de normas de calidad requeridas para los proyectos, acorde con los términos establecidos en el contrato y las disposiciones legales y reglamentarias. **Presunta connotación Fiscal, Disciplinaria y Penal.**

• **Hallazgo No. 7 - Contrato de obra (Fiscal 7)**

El Contrato de obra Civil N° 22 del 20 de junio de 2011, cuyo objeto es: “Obras civiles para la rehabilitación de la infraestructura vial del distrito de adecuación de tierras Río Frio, municipios de Zona Bananera y Ciénaga – Departamento del Magdalena”, suscrito entre el **INCODER** e **INGECON S.A.**, por valor de \$1.464.732.920, incluido el IVA y un plazo de ejecución de tres (3) meses.

Para determinar el presunto detrimento patrimonial al Estado por las deficiencias encontradas en el tramo Manantial – Los Mangos, el cual tiene 2.02 kilómetros de longitud y 4.60 metros de ancho, se tomaron los ítems, descripción, unidad de medida y precios unitarios contractuales del contrato en comento, relacionados con el carreteable (ítems 1.1 a 1.2), para luego afectarlos por las cantidades de obra que presentan daño y de esta forma obtener el valor total del presunto daño patrimonial al Estado, tal como se ilustra en el cuadro presentado a continuación:

Cantidades de obras por Ítems

ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	VR. UNITARIO (\$)	VR. TOTAL (MILLONES DE \$)
1.1	LOCALIZACIÓN Y REPLANTEO PARA CARRETEABLES	KM	2,02	268.000	0,54
1.2	CONFORMACIÓN DE CALZADA EXISTENTE	M2	9.292,00	410	3,81
SUBTOTALES					4,35
ADMINISTRACIÓN, IMPREVISTOS Y UTILIDADES - (%)					1,31
VALOR TOTAL (COSTO DIRECTO + A.I.U.)					5,66

Fuente: Contrato de obra Civil N° 22 del 20 de junio de 2011 y papeles de trabajo.

Estos cálculos se realizan únicamente sobre la cantidad de obra afectada y no sobre la cantidad total de obra contratada, ya que no todos los tramos presentan afectaciones.

Igual procedimiento se aplicó en los demás tramos que presentan observaciones, adicionándole los ítems 1.3 y 1.4:

Tramo Portón de Morán – Pantoja:

Cantidades de obras por Ítems

ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	VR. UNITARIO (\$)	VR. TOTAL (MILLONES DE \$)
1.1	LOCALIZACIÓN Y REPLANTEO PARA CARRETEABLES	KM	3,20	268.000	0,86
1.2	CONFORMACIÓN DE CALZADA EXISTENTE	M2	11.200,00	410	4,59
1.3	AFIRMADO	M3	1.680,00	21.050	35,36
1.4	SOBRE – ACARREO	M3-KM	16.968,00	850	14,42
SUBTOTALES					55,24
ADMINISTRACIÓN, IMPREVISTOS Y UTILIDADES - (%)					16,57
VALOR TOTAL (COSTO DIRECTO + A.I.U.)					71,81

Fuente: Contrato de obra Civil N° 22 del 20 de junio de 2011 y papeles de trabajo.

Tramo Río Frío – La Mira – Sevillano:

Cantidades de obras por Ítems

ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	VR. UNITARIO (\$)	VR. TOTAL (MILLONES DE \$)
1.1	LOCALIZACIÓN Y REPLANTEO PARA CARRETEABLES	KM	0,04	268.000	0,01
1.2	CONFORMACIÓN DE CALZADA EXISTENTE	M2	184,00	410	0,08
1.3	AFIRMADO	M3	27,60	21.050	0,58
1.4	SOBRE – ACARREO	M3-KM	278,76	850	0,24
SUBTOTALES					0,90
ADMINISTRACIÓN, IMPREVISTOS Y UTILIDADES - (%)					0,27
VALOR TOTAL (COSTO DIRECTO + A.I.U.)					1,18

Fuente: Contrato de obra Civil N° 22 del 20 de junio de 2011 y papeles de trabajo.

También se aplicó el mismo procedimiento para los tramos que carecen de cunetas:

Cantidades de obras por Ítems

ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	VR. UNITARIO (\$)	VR. TOTAL (MILLONES DE \$)
1.1	LOCALIZACIÓN Y REPLANTEO PARA CARRETEABLES	KM	34,65	268.000	9,29
1.2	CONFORMACIÓN DE CALZADA EXISTENTE	M2	137.935,00	410	56,55
SUBTOTALES					65,84
ADMINISTRACIÓN, IMPREVISTOS Y UTILIDADES - (%)					19,75
VALOR TOTAL (COSTO DIRECTO + A.I.U.)					85,59

Fuente: Contrato de obra Civil N° 22 del 20 de junio de 2011 y papeles de trabajo.

Total presunto detrimento patrimonial al Estado: \$164.23 millones.

Aspectos que se originan por falta de seguimiento y control a las actividades realizadas; generando falta de garantía e incumplimiento de normas de calidad requeridas para los proyectos, acorde con los términos establecidos en el contrato y las disposiciones legales y reglamentarias. **(Presunta connotación Fiscal, Disciplinaria y Penal).**

1.4 EVALUACIÓN PRESUPUESTAL Y FINANCIERA

- **Hallazgo No. 8 - Talento Humano.**

El Modelo Estándar de Control Interno establece en el Componente Ambiente de Control, los Elementos para el Desarrollo del Talento Humano. Se evidenció que por debilidades en la aplicación de políticas para el desarrollo de las competencias, habilidades, aptitudes e idoneidad del servidor público contempladas en el MECI y disposiciones de la entidad, se asignaron funciones de Almacén y Contabilidad, sin haberse brindado la capacitación correspondiente, ni entregado formalmente el cargo al Auxiliar Administrativo, quien viene desempeñándose como tal, a partir de febrero de 2012, incurriendo en riesgo de cumplimiento de funciones sin que se puedan exigir las responsabilidades que se derivan de la ejecución de las tareas asignadas.

- **Hallazgo No. 9 - Legalización de Pagos.**

El Proceso PR4-PA-GRF-03, Gestión de Recursos Financieros del INCODER, define las actividades en la Ejecución del Presupuesto de la Entidad, se evidenció que el 1 de abril de 2011, se suscribió el Contrato de Adquisición de Servicios o Bienes No. 3014.1-49.19, cuyo objeto es el Parqueo de tres vehículos Chevrolet Trooper y Lancha la Odisea 24 horas diarias DT-Magdalena, correspondiente a los meses de Abril a Diciembre de 2011, por valor de \$3.8 millones, afectando el Gasto de la Dirección Territorial en el rubro de Arrendamiento de Bienes Inmuebles. Posteriormente, el 18 de julio de 2011, se firma un otrosí al Contrato en mención para adicionar al parqueo cuatro motocicletas, incrementando el valor del gasto en \$4.2 millones.

En la revisión de soportes se observó que por falta de seguimiento y control a las actividades inherentes al procedimiento de cadena presupuestal, en las cuentas de cobro presentadas por el contratista correspondiente a los meses de octubre y noviembre de 2011, no se relacionan las cuatro motocicletas, lo que puede generar riesgo de desconocimiento por parte del contratista de la salvaguarda de bienes.

- **Hallazgo No. 10 - Adquisición de Bienes.**

Mediante la Aceptación de la Oferta al Proceso de Mínima Cuantía No. 3014-49.50 por valor de \$21.4 millones, con la Empresa UNIPLES S.A. se adquirieron cinco (5) Equipos de Cómputo, dos (2) impresoras, Una (1) fotocopidora, cinco (5) reguladores de voltaje y cinco (5) licencias, para cumplir con las metas del proceso de titulación de baldíos para la Dirección Territorial del Magdalena;

Posteriormente, el 15 de diciembre de 2011, se efectuó adición al contrato en cuantía de \$8.4 millones.

El Ingreso de Elementos a Almacén se realiza a través de los documentos Nos. 8, 9, 11 y 12 del 2 de diciembre de 2011 donde se asignan las placas respectivas.

Al realizar inspección física a los equipos se determinaron las siguientes situaciones:

- Se adquirieron para cumplir con las metas del Proyecto de Titulación de Baldíos de la Territorial; sin embargo, algunos están asignados a funcionarios que desarrollan labores distintas al proyecto o actividades de apoyo, como es el caso de los Equipos Nos. 43121 Computador HP asignado al Profesional Especializado Otorgamiento Subsidio, Desarrollo Proyecto Adecuación de Tierras, 43124 Fotocopiadora Sharp Multifuncional, a cargo de la Coordinadora Administrativa y Financiera (E), 43126 Regulador de Voltaje asignado a la Tesorera, entre otros.
- Algunos equipos no presentan placa de identificación de Inventario y otros están marcados de manera manual.

Por debilidad en los Planes o Programas para la adquisición de Elementos Devolutivos de la vigencia 2011, se determinó que se utilizaron recursos asignados al proyecto de Titulación de Baldíos, para suplir necesidades de compra de bienes para el desarrollo de actividades de apoyo, que puede incidir en riesgo de incumplimiento de metas de dicho proceso; así mismo, por la carencia de identificación de elementos o identificación inadecuada se puede presentar dificultad en la constatación física, posibles sustituciones o pérdida.

1.5 EVALUACIÓN SISTEMA DE CONTROL INTERNO

- **Hallazgo No. 11 - Proceso Gestión Documental.**

Las normas establecidas para el proceso de gestión documental PR1-PA-GD-03-FECHA DE EDICION 25-05-2011, página 8, disponen que los expedientes deben ser foliados: escribiendo el número consecutivo en la esquina superior derecha de la cara principal con letra legible sin enmendaduras, con lápiz de mina negra blanda; para la utilización de las carpetas se utilizará el formato de rotulo aprobado; la utilización del formato único documental es de obligatorio cumplimiento. Se evidenció inadecuada ordenación de los registros correspondientes a los expedientes de Titulación de Baldíos, Fondo Nacional Agrario, Revocatorias Directas, determinándose incorrecta disposición

cronológica, dualidad de documentos, ausencia de identificación de la carpeta e inventario documental, falta de foliación, debido al incumplimiento de las actividades para la organización de los archivos de gestión, lo que afecta la clasificación, distribución y descripción de documentos necesarios para el seguimiento de trámites y toma de decisiones a partir de la información documental y posible pérdida de expedientes. **Presunta Connotación Disciplinaria.**

- **Hallazgo No. 12 - Derechos de Petición.**

En la vigencia 2011 se presentaron 204 Derechos de Petición en los cuales se estableció que en 35 solicitudes no se cumplieron los términos de respuesta contemplados en el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo (CCA), que expresa que las peticiones se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de su recibo. Ocasionado por falta de oportunidad en las respuestas que corresponden a las actuaciones administrativas, conforme a los procedimientos internos y al mandato legal en los Derechos de Petición presentados en la vigencia 2011, generando inadecuada atención de las peticiones de los ciudadanos y la baja credibilidad de la población usuaria de los servicios de la entidad. **Presunta Connotación Disciplinaria.**

DIRECCION TERRITORIAL NARIÑO

Se establecieron **16 hallazgos Administrativos, de los cuales en uno (1) se recomienda el trámite de una Proceso Sancionatorio, y uno (1) es para trasladar al Archivo General de la Nación, los cuales se darán traslado a las dependencias competentes. Asimismo se proyectó una (1) Función de Advertencia.**

1.1 SUBSIDIO INTEGRAL PARA LA CONFORMACIÓN DE EMPRESAS BÁSICAS AGROPECUARIAS

- **Hallazgo No. 1 - Firma en los documentos de los expedientes de las propuestas.**

Por firma se entiende la “expresión del nombre del suscriptor o de alguno de los elementos que la integren o de un signo o símbolo empleado como medio de identificación personal...”

La firma es el mecanismo, instrumento o método para aceptar el consentimiento sobre algo. Su estampado en un documento, es una declaración de voluntad y de

aceptación sobre el contenido de lo firmado; garantiza el atributo de autenticidad del contenido y que la información del documento objeto de ella contenga información auténtica y fidedigna. La firma es fundamental para atribuir la autoría de un documento a una persona.

De la revisión de los documentos que hacen parte de los expedientes de las propuestas en la Convocatoria SIT-01-2011, se estableció que el 5% de las propuestas tomadas como muestra de auditoría, carecen de firmas de los responsables del proceso, en los siguientes casos:

Propuesta C1-NAR-PAS-100 formato requisitos del proyecto, propuesta C1-NAR-PAS-971 formulario 6, de los requisitos mínimos que debe cumplir la propuesta y propuesta C1-NAR-PAS-095 concepto jurídico de verificación de los requisitos del proyecto.

Lo anterior se debe a debilidades en el sistema de Control Interno, en el seguimiento y control por la Coordinación Técnica responsable del proceso y falencias en la supervisión asignada para los contratos de prestación de servicios, ejecutados en cumplimiento de la Convocatoria SIT-2011.

Las debilidades de control existentes en INCODER Territorial Nariño, pueden afectar la validez de los diferentes actos administrativos generados en desarrollo del proceso de elegibilidad de la Convocatoria SIT-2011, ocasionando incertidumbre sobre la autenticidad de los documentos y su debida aceptación.

- **Hallazgo No. 2 - Verificación concepto técnico proyectos viables**

El numeral 2.4 Fase II A - Visita técnica de predio, de los términos de referencia de la Convocatoria Abierta No. INCODER – SIT-01- 2011, Otorgamiento del Subsidio Integral para la compra de tierras señala *“Las propuestas que superen la FASE I: verificación de las condiciones y requisitos mínimos de los aspirantes adquirirán la condición de postulantes, previo concepto positivo que surja de la visita técnica de verificación de campo del predio ofertado, para lo cual se tendrá en consideración:*

a) Concepto de visita técnica de los predios ofertados (FASE II A) según formulario INCODER”.

De la evaluación de las propuestas Habilitadas para continuar con la FASE II, se estableció que la propuesta No. D1-NAR-PAS-284, no cumple con el requisito del concepto técnico, indispensable para continuar con el avalúo comercial del predio a adquirir.

Lo anterior se debe a debilidades en el sistema de Control Interno, en el seguimiento y control por la Coordinación Técnica responsable del proceso y falencias en la supervisión asignada para los contratos de prestación de servicios, ejecutados en cumplimiento de la Convocatoria SIT-2011.

La falta de concepto técnico no permite verificar si el predio está dentro de las áreas de reserva forestal y el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, para así continuar con el avalúo comercial del predio a adquirir.

- **Hallazgo No. 3 - Notificación de los conceptos de Habilitante o no Habilitante de las propuestas - Convocatoria SIT-01-2011**

El numeral 1.6 de los términos de Referencia de la Convocatoria Abierta SIT-01-2011, Otorgamiento del Subsidio Integral para la Compra de Tierras, en su parte final del párrafo penúltimo señala que *“en la respectiva Dirección Territorial donde se radica la propuesta, serán notificados e informados sobre su situación en cada una de sus fases restantes del proceso. Igualmente el INCODER comunicara a cada proponente de las decisiones definitivas que adopte respecto de los proyectos presentados.”*

En lo referente a notificaciones de actos administrativos, el Código Contencioso Administrativo en el artículo 44. DEBER Y FORMA DE NOTIFICACION PERSONAL, señala, *“Las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado.”*

Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, para hacer la notificación personal se le enviará por correo certificado una citación a la dirección que aquél haya anotado al intervenir por primera vez en la actuación, o en la nueva que figure en comunicación hecha especialmente para tal propósito. La constancia del envío de la citación se anexará al expediente. El envío se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto.

En la misma forma se harán las demás notificaciones previstas en la parte primera de este Código”

ARTÍCULO 45. NOTIFICACION POR EDICTO. *Si no se pudiere hacer la notificación personal al cabo de cinco (5) días del envío de la citación, se fijará edicto en lugar público del respectivo despacho, por el término de diez (10) días, con inserción de la parte resolutive de la providencia.”*

De la evaluación de las propuestas tomadas como muestra para su análisis en la auditoría, se estableció que en el 18% de los casos, los actos administrativos mediante los cuales INCODER Territorial Nariño, verificó el cumplimiento de los requisitos mínimos de las propuestas y determinó su concepto como Habilitante o no Habilitante de la Fase I, en la Convocatoria Abierta SIT-01-2011, no se notificó a los proponentes: D1-NAR-PAS-29, D1-NAR-PAS-203, C1-NAR-PAS-1015, C1-NAR-PAS-971, D1-NAR-PAS-380, D1-NAR-PAS-087, D1-NAR-PAS-190, D1-NAR-PAS-755, D1-NAR-PAS-281, D1-NAR-PAS-509 y D1-NAR-PAS-19; ello se establece teniendo en cuenta que en las carpetas contentivas de las propuestas, al igual que en la carpeta Otorgamiento de Subsidio y Desarrollo Productivo – Cartas enviadas para notificación, no obra las diligencias de notificación, o actuación que demuestre que los proponentes fueron informados del resultado de la evaluación de sus propuestas, la entidad se limita a anexar en fotocopia oficios sin fecha dirigidos a los proponentes sin que exista prueba alguna de que el proponente fue informado o notificado del resultado de la evaluación. Lo anterior se debe a falencias en la supervisión asignada para los contratos de prestación de servicios, ejecutados en cumplimiento de la Convocatoria SIT-2011, debilidades en el control interno por falta de seguimiento al proceso de otorgamiento de subsidios por parte de la Coordinación Técnica de la Territorial Nariño, incumplimiento de deberes que pueden acarrear perjuicios administrativos además de inconformidad en los usuarios, hechos estos contrarios a los principios de la administración pública.

La falta de notificación de los referidos actos administrativos conlleva su ineficacia, que consiste en la imposibilidad de producir los efectos para los cuales se profirió, en consideración a que la publicidad del acto administrativo es un requisito indispensable para que las decisiones administrativas sean obligatorias. De otra parte, impide a los proponentes presentar las subsanaciones en el evento que su propuesta adolezca de incumplimiento de algunos de los requisitos establecidos en los términos de referencia de la convocatoria SIT, para que estén dentro de las habilitadas para acceder al otorgamiento del subsidio para la compra de tierras.

1.2 IMPLEMENTACIÓN DEL ORDENAMIENTO, PROTECCIÓN Y REGULARIZACIÓN DE TIERRAS A NIVEL NACIONAL

- **Hallazgo No. 4 - Fecha en expedientes y documentos Fondo Nacional Agrario y Convocatoria SIT 01-2011.**

El artículo 303 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el Decreto 2282 de 1989, establece: *“Toda providencia se encabezará con la denominación del correspondiente juzgado o corporación, seguida del lugar y la fecha en que se*

pronuncie, expresada en letras, y terminará con las firmas del juez o los magistrados”.

Además la fecha detalla si la decisión tomada en el correspondiente proceso está dentro de los términos en que se pueda observar que no haya ocasionado el fenómeno de la caducidad, prescripción, situaciones pertinentes en cuanto al trámite de procesos administrativos que tienen que decidirse dentro de los términos procesales establecidos.”

Una vez revisado el 100% de los expedientes de adjudicación de los predios del Fondo Nacional Agrario se pudo observar que los Autos por medio de los cuales se avoca el conocimiento, carecen de fecha como se detallan a continuación: municipio de Consacá Pancoger Lote No. 4, Pancoger No. 20, municipio de San Lorenzo parcela de cultivos No. 86.

Además de la evaluación de los expedientes de las propuestas tomadas como muestra se estableció que en el 16%, los conceptos de Habilitante o no Habilitante de las propuestas carecen de fecha, como a continuación se detalla: D1-NAR-PAS-29, C1- NAR-PAS-300, D1-NAR-PAS-203, C1- NAR-PAS-1078, C1-NAR-PAS-1015, C1-NAR-PAS-054, C1-NAR-PAS-971, D1-NAR-PAS-086, D1-NAR-PAS-380, D1-NAR-PAS-087, D1-NAR-PAS-190, D1-NAR-PAS-755, D1-NAR-PAS-281, D1-NAR-PAS-157, D1-NAR-PAS-509 y D1-NAR-PAS-196. Lo anterior se debe a debilidades en el control interno por falta de seguimiento al proceso de otorgamiento de subsidios por parte de la Coordinación Técnica de la Territorial Nariño.

La ausencia de la fecha, no permite conocer con claridad el momento en que queda ejecutoriado y aplicado el auto, con todos sus efectos legales; impide además determinar con certeza la firmeza del mismo. Susceptible de demandas, acciones administrativas que pueden traer consigo efectos contrarios a los fines perseguidos con la expedición de actos administrativos que declara la voluntad de la administración, teniendo en cuenta la función misional que se pretendía.

- **Hallazgo No. 5 - Requisitos para la adjudicación de predios FNA**

El ACUERDO 174 DE 2009 por medio del cual se determinó las condiciones de selección de los beneficiarios, adjudicación y regularización de la ocupación o tenencia de las tierras del Fondo Nacional Agrario en su ARTÍCULO 6º. PROCEDIMIENTO PARA LA REGULARIZACIÓN EN DESTINACIONES ESPECIALES, establece: “Para la regularización de los predios del Fondo Nacional Agrario a que se refiere el artículo anterior, se seguirá el siguiente procedimiento:

1. *La solicitud de adjudicación del predio que en el pasado haya sido entregado a título de reserva, asignación provisional, comodato u otra forma de tenencia, en atención a las normas previstas en el artículo 80 de la Ley 135 de 1961, se presentará por conducto del representante legal de la entidad de derecho público respectiva al Director Territorial del lugar de ubicación del inmueble.*

La entidad peticionaria deberá demostrar claramente los objetivos y planes concretos a desarrollar en el predio y adjuntar los documentos que acrediten la tenencia del inmueble, así como las autorizaciones legales y las apropiaciones presupuestales que respalden la solicitud ante el Instituto. Si llegare a establecerse que existen terceros determinados interesados en la adjudicación solicitada, se dará aplicación a lo establecido en el artículo 14 del Código Contencioso Administrativo.

2. *El Director Territorial designará un funcionario para que practique una visita al inmueble objeto de la solicitud para determinar su ubicación, extensión, explotación u obras adelantadas, ocupación o situación de tenencia, reservas, condiciones o limitaciones que lo afecten, características físicas.*

El funcionario deberá rendir un concepto técnico sobre la viabilidad de la petición. Así mismo el Acuerdo 189 de 2009 por el cual se establecen las normas técnicas para los trabajos de topografía y cartografía para los diferentes programas misionales del Instituto, señala en el literal “ h). Se debe anexar un informe con la siguiente información: Nombre del predio, nombre del propietario, ubicación (departamento, municipio, vereda), nombre del topógrafo, o ingeniero competente que firma el(los) plano(s), matrícula profesional, dirección y teléfonos, método empleado, referencia del equipo, origen de coordenadas, datum, tipo y referencia del equipo, archivos crudos y de postproceso y software empleado, metodología utilizada, software de cálculo utilizado (estación y GPS), además se anexará fotocopia de la tarjeta profesional del responsable del levantamiento y observaciones relevantes del trabajo de campo”.

De la Revisión de 15 expedientes del Fondo Nacional Agrario (FNA) que corresponden al 100% de la muestra, se pudo observar lo siguiente:

En los expedientes de adjudicación de predios, correspondientes a los de Zaragoza – Reserva Forestal municipio de Yacuanquer, El Tejar - Reserva Forestal del municipio de Consacá, predio Bomboná - Reserva Forestal municipio de Consacá, no obran las designaciones de los funcionario para que practiquen una visita al inmueble objeto de la solicitud para determinar su ubicación, extensión, explotación u obras adelantadas, ocupación o situación de tenencia,

reservas, condiciones o limitaciones que lo afecten, características físicas. Igualmente no se encuentra el concepto técnico sobre la viabilidad del predio a adjudicar, además en el predio El Tejar no se hizo levantamiento del plano topográfico, actuación necesaria entre otras para establecer la delimitación del predio. Las Resoluciones de adjudicación no se ha notificado a la entidad beneficiaria para su respectivo Registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente.

Lo anterior se debe a falta de supervisión, control y seguimiento por parte de la oficina de Control Interno y de la Coordinación Técnica, responsable de este proceso misional.

La carencia de estos requisitos, no permite precisar las áreas y dimensiones del predio, con ello también, reduciendo las responsabilidades hasta donde le corresponde a la entidad beneficiaria, materialmente el cuidado de las reservas naturales, existiendo alto riesgo de que las reservas sean invadidas o deterioradas.

- **Hallazgo No. 6 - Modificación de Actos Administrativos**

Los actos administrativos, cuando hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrán ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito del titular, salvo cuando resulten del silencio administrativo positivo, se den las causales previstas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, o fuere evidente que el acto se produjo por medios ilegales.

El expediente es el conjunto de elementos de un proceso - actuaciones, documentos, audiencias, pruebas, decisiones - , que constituye el sustrato físico (continente) del proceso (contenido). Vistas en abstracto, las actuaciones dirigidas a cambiar, suprimir o adulterar documentos públicos o privados que puedan servir de prueba y que hacen parte de un proceso judicial o trámite administrativo, constituyen una vulneración del derecho fundamental al debido proceso, independientemente de las consecuencias penales, según la Sentencia C – 419 de 1994.

Es deber del auditado que la información suministrada para el desarrollo de la auditoría se base en los documentos fuentes únicos existentes a la fecha de su presentación.

De la revisión de los expedientes del Fondo Nacional Agrario y de la liquidación de los contratos de prestación de servicios, se observó que la entidad modificó actos

administrativos sin el cumplimiento de los procedimientos legales, ya que se limitó a sustituir los documentos, evidenciándose mala práctica administrativa en la corrección de los errores administrativos, tal como sucedió en los siguientes casos:

En los expedientes del Fondo Nacional Agrario, en la primera revisión se encontró la **Resolución No. 0001153 de fecha 15 de diciembre de 2011**, por medio de la cual se adjudica a favor de la entidad *PARQUES NACIONALES DE COLOMBIA*, el bien inmueble ubicado en el municipio de Yacuanquer, inscrito bajo folio de matrícula inmobiliaria No. 240-172193 denominado “ZARAGOZA”, proferida por el Director Territorial de Nariño, la cual resolvió entre otros: “ARTÍCULO PRIMERO: Adjudicar definitivamente a la Doctora JULIA MIRANDA LONDOÑO como Directora General y Representante Legal de Parques Nacionales Naturales de Colombia, con NIT. Número (s) 83001662; y en el expediente del predio denominado “EL TEJAR” se profirió la **Resolución No. 00001151 de fecha 15 de diciembre del 2011**, por medio de la cual se adjudica a favor del Municipio de Consacá, el bien inmueble ubicado en Consacá – Nariño, inscrito bajo folio de matrícula inmobiliaria No. 240-160551, resolviendo en su artículo primero adjudicar definitivamente a *LEONARDO AUGUSTO SANCHEZ ARBOLEDA*, como alcalde y representante legal del municipio de Consacá el predio “EL TEJAR...”.

Posteriormente, y sin haber concluido la evaluación de los expedientes de los predios del Fondo Nacional Agrario, fueron solicitados al Grupo Auditor por la funcionaria de Control Interno, mismos que fueron entregados. Una vez presentados y devueltos nuevamente los expedientes anteriormente relacionados al grupo auditor para su revisión, se evidenció que las resoluciones de adjudicación Nos. 00001153 y 00001151 fueron modificadas en cuanto al nombre de los beneficiarios de las adjudicaciones así: en la Resolución No. 00001151 inicialmente se adjudicó a LEONARDO AUGUSTO SANCHEZ ARBOLEDA, como alcalde y representante legal del municipio de Consacá, misma que se modificó con el mismo número de Resolución adjudicando al Municipio de Consacá; y en la Resolución No. 00001153, la cual inicialmente se adjudicaba a la doctora JULIA MIRANDA LONDOÑO como directora general y representante legal de Parques Nacionales Naturales de Colombia, con el mismo número de Resolución se modificó el artículo primero adjudicando a PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA.

Igual situación ocurrió con la liquidación del contrato de prestación de servicios No. 171300-52-028-001 suscrito el 6 de mayo de 2011, la entidad presentó al equipo auditor como respuesta a las observaciones de auditoría, formuladas mediante oficios 80522-032 del 16 de abril y 80522-038 del 30 de abril del 2012, dos actas de liquidación del contrato, la primera con oficio del 27 de abril de 2012

y la segunda con oficio de fecha 4 de mayo de 2012, en la segunda, se cambió la parte 1. *Aspectos generales o administrativos*, así:

“1. *ASPECTOS GENERALES O ADMINISTRATIVOS*”, relaciona como valor total del contrato \$26 millones, valor inicial \$14.4 millones y valor de incremento \$2.4 millones, valores que no corresponden a la ejecución del contrato.

La ejecución real del contrato es la siguiente: se suscribió el 15 de abril de 2011, por un valor de \$26 millones, plazo de ejecución ocho (8) meses, pagaderos mensualmente, en ocho cuotas por valor de \$3.2 millones.

En el acta de liquidación presentada con la primera respuesta (oficio del 27 de abril de 2012), aparece como Plazo de ejecución: 8 meses; Valor Total: \$26 millones, valor inicial \$14 millones y valor incremento \$2.4 millones; en la presentada con el oficio de fecha 4 de mayo de 2012, se suprimió sin que medie acto administrativo para corregir los errores, en lo referente a valor inicial y valor incremento.

Lo anterior, se debe a debilidades del Sistema de Control Interno, en el seguimiento al proceso de adjudicación de predios del FNA por parte de la Coordinación Técnica de la Territorial Nariño, falta de conocimiento amplio y suficiente sobre la ejecución de los contrato por parte del supervisor y responsable de la liquidación del contrato; desconocimiento de las normas respectivas, ya que para las aclaraciones y/o modificaciones, revocaciones de actos administrativos de ser procedentes, existe los procedimientos señalados en el Código Contencioso Administrativo, los cuales no se tuvieron en cuenta por la entidad.

Con la presentación de actos administrativos diferentes, para su evaluación, se entorpeció el cabal cumplimiento de las funciones asignadas al Grupo Auditor y en la toma de decisiones pertinentes, ya que por estos hechos se tuvo que modificar en dos oportunidades la observación.

Observación que se establece de carácter administrativo, con **presunta connotación para el inicio de un Proceso Administrativo Sancionatorio**, por entorpecer o impedir el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a la Contraloría General de la República.

- **Hallazgo No. 7 - Cumplimiento de metas**

El Capítulo V del acuerdo 174 de 2009 por el cual se establece el Reglamento General de selección de beneficiarios, adjudicación y regularización de la tenencia de las tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario, en el artículo 21, Párrafo 5

señala que “En ningún caso se hará entrega anticipada de las tierras del Fondo Nacional Agrario sin que se hubiere expedido y notificado previamente la respectiva resolución de adjudicación. De la entrega se levantará un acta con la descripción de los bienes correspondientes, que será suscrita por los intervinientes.

El INCODER en su Acuerdo de Gestión vigencia 2011, formuló metas para cumplir hasta el 31 de diciembre del mismo año, en lo referente a la adjudicación de predios del Fondo Nacional Agrario, una de ellas fue la de adjudicación de 17 predios.

Para su evaluación se revisaron los 17 expedientes que corresponden al 100% de lo programado.

Del análisis de dichos expedientes se estableció que el cumplimiento de la metas es del 65% considerada baja, por cuanto no se culminó con el proceso de adjudicación, el cual termina con la notificación al adjudicatario de la Resolución, para que proceda a su registro en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Sin embargo, no se dio cumplimiento a dichos requisitos en la adjudicación de los siguientes pedios:

- Predio ZARAGOZA – Reserva forestal Municipio de Yacuanquer se adjudicó mediante Resolución 00001153 de fecha 15 de diciembre del 2011; predio EL TEJAR – Reserva Forestal municipio de Consacá se profirió la Resolución de adjudicación 00001151 del 15 de diciembre del 2011; predio Bomboná - Reserva Forestal Municipio de Consacá se profirió la Resolución de adjudicación 00001152 del 15 de diciembre del 2011; Parcela No. 86 - Municipio de San Lorenzo se profirió la Resolución de adjudicación 0000883 del 10 de octubre del 2011, se notificó al beneficiario el 8 de noviembre del mismo año, dicha Resolución fue aclarada mediante Resolución No. 0001140 del 28 de noviembre del 2011 la que no se notificó para su correspondiente registro.

- Predio PANCOGER No. 20 - Municipio de Consacá se profirió la Resolución de adjudicación 0000881 del 10 de octubre del 2011, se notificó al beneficiario el 10 de octubre del mismo año, dicha Resolución fue aclarada mediante Resolución No. 0001142 del 28 de noviembre del 2011, la que no se notificó para su correspondiente registro.

- Predios PARCELA 13 Y 13 A, LA CABAÑA - Municipio de El Rosario se profirió la Resolución de adjudicación 990 del 29 de octubre de 2011, se notificó al beneficiario el 29 de octubre del mismo año, el beneficiario de la adjudicación presentó solicitud de corrección de la Resolución de adjudicación. Mediante oficio

de fecha 26 de abril de 2012, la entidad dio respuesta a la petición del beneficiario, informándole que con Resolución de aclaración se verificó y realizó corrección del Artículo Primero de la Resolución de adjudicación en lo referente al número de cédula y en el Artículo Segundo se efectuó corrección del valor de la ponderación del avalúo efectuado; sin embargo, en el expediente no obra la Resolución de aclaración y en consecuencia no hay evidencias del registro de la Resolución aclaratoria.

Lo anterior se debe a la omisión en la aplicación de las normas, debilidades del Sistema de Control Interno por falta de seguimiento al proceso de adjudicación de predios de FNA por parte de la Coordinación Técnica de la Territorial Nariño. Lo mencionado, incide directa y negativamente en el cumplimiento de los objetivos misionales y finalidades del Estado que se deben tener en cuenta como fin último de la adjudicación que es el beneficio para los campesinos de escasos recursos, dotándolos de tierras y por consiguiente mejorando su calidad de vida.

- **Hallazgo No. 8 - Gestión documental de proyectos**

El Artículo 29 del Código Contencioso Administrativo trata lo pertinente a la formación y examen de expedientes, señala que cuando hubiere documentos relacionados con una misma actuación o con actuaciones que tengan el mismo efecto, se hará con todos un solo expediente. Así mismo, el Artículo 24.3, sobre el principio de transparencia, de la Ley 80 de 1993, estatuye la obligación de formación de expedientes.

El Artículo 14 de la Ley 594 de 2000, Ley General de Archivos, establece que *“la documentación de la administración pública es producto y propiedad del Estado y éste ejercerá el pleno control de sus recursos informativos”. Lo anterior en concordancia con los Artículos 15, 16, 27 y 35 de la misma Ley, que establecen las responsabilidades de los funcionarios públicos en el manejo de documentos que constituyen o hacen parte de los archivos de gestión de la entidad.*

De otra parte la citada Ley señala en el Título VIII, artículo 32 que el archivo General de la Nación podrá de oficio o solicitud de parte, adelantar en cualquier momento visitas de inspección a los archivos de las entidades del Estado con el fin de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley y sus normas reglamentarias. Así mismo, el artículo 35 establece: *“Prevención y sanción. El Gobierno Nacional, a través del Archivo General de la Nación, y las entidades territoriales, a través de sus respectivos Consejos de Archivos, tendrán a prevención facultades dirigidas a prevenir y sancionar el incumplimiento de lo señalado en la presente ley y sus normas reglamentarias”.*

En el INCODER, Territorial Nariño, se observaron deficiencias en la conformación de los archivos documentales que permitan atender de manera íntegra el control de los intereses del Ente Territorial de una manera confiable y organizada, para patentizar el cumplimiento de los deberes de los funcionarios que intervienen en la producción documental del quehacer misional de la entidad.

Se establecen deficiencias en la aplicación de mecanismos de control interno, en lo relacionado con la gestión documental de la entidad, al evidenciarse que la documentación que reposa en las carpetas de los expedientes para la adjudicación de predios pertenecientes al Fondo Nacional Agrario, no se encuentran organizados conforme a tablas de retención documental, la documentación correspondiente a las propuestas en la Convocatoria SIT-2011, no fue completa, los formularios No. 7, cartas de concepto de habilitante o no habilitante, certificados de libertad y tradición de los predios a adquirir en los proyectos, concepto técnico de predio productivo fueron allegados con ocasión de las observaciones de la auditoría, los listados de registros o tablas de retención documental, se anexan en hojas sin pegar en la cara interna de la carpeta.

Las deficiencias en la aplicabilidad de las normas de archivo limitan la posibilidad a la entidad del uso de su documentación de manera organizada, referenciada y consolidada para efectos de control, custodia y toma de decisiones, con el riesgo que se genera de afectarse la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información; situación que generó al ente auditor traumatismos en el desarrollo de la auditoría y de toma de decisiones pertinentes.

De estos hechos se dará traslado al archivo General de la Nación.

1.3 EVALUACIÓN PRESUPUESTAL Y FINANCIERA

- **Hallazgo No. 9 - Actualización de Inventarios**

La Norma Técnica de Contabilidad Pública prevé que los inventarios se los valora mediante la aplicación de criterios técnicos que permiten determinar su razonabilidad de acuerdo con la naturaleza de los inventarios.

Para los predios de resguardos indígenas El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, debe inscribir y determinar el avalúo catastral correspondiente a los Resguardos Indígenas, con el fin de dar aplicación a lo establecido en el artículo 184 de la Ley 223 de 1995 que señala: *“con cargo al presupuesto nacional, la nación girará anualmente, a los municipios en donde existan resguardos indígenas, las cantidades que equivalgan a lo que tales municipios dejen de recaudar según*

certificación del respectivo Tesorero Municipal, por concepto del impuesto predial unificado no hayan recaudado por el impuesto a las sobretasas legales”.

Los predios del Fondo Nacional Agrario que se relacionan a continuación: San Rafael - Santa Mónica, Chautala o San Isidro, PUESCUELAN No. 2, Lote 8 Cascajal San Francisco, Lote 2 San José Hacienda los Ángeles, Cascajal No. 2 Lote San José, El Cortijo, El Cortijo Guachucal, La Orejuela y Lote Ranchito San Isidro carecen de valor, reflejando en el inventario de predios un valor de \$0; además, se verificó que el predio Calputan que consta de 4 predios, tiene un avalúo por valor de \$400.7 millones, Pan Coger No. 4, tiene dos predios con un valor de \$0.2 millones, parcela No. 3 dos predios con un solo valor de \$38.7 millones a pesar de estar identificados individualmente de acuerdo a su extensión en hectáreas.

Lo anterior genera incertidumbre en la presentación de cifras de los Estados Financieros en la cuenta de inventarios ocasionando riesgos de control de los mismos.

- **Hallazgo No. 10 - Sobreestimación de Inventarios**

Los hechos financieros económicos sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que suceda. El reconocimiento se efectuará cuando surjan los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incidan en los resultados del periodo.

**CUADRO No. 3
PREDIOS DEL FONDO NACIONAL AGRARIO
INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLL RURAL - INCODER
VIGENCIA 2011**

RESOLUCIÓN DE ADJUDICACIÓN (1)		IDENTIFICACIÓN DEL PREDIO (2)			VALOR
No.	FECHA	MUNICIPIO	NOMBRE DEL PREDIO	FOLIO MATRÍCULA INMOBILIARIA	INVENTARIOS (1)
882	10/10/2011	Consacá	Pancoger #20	240-85815	10.908
882	10/10/2011	Consacá	Pancoger #4	240-195984	2.904
1150	15/12/2011	Consacá	San Rafael - Santa Mónica	240-172108	0
990	29/10/2011	El Rosario	La Cabaña, parcela 13	248-14823	4.418.594
990	29/10/2011	El Rosario	La Cabaña, parcela 13 A	248-14823	1.199.856
883	10/10/2011	San Lorenzo	Parcela de Cultivos 86	248-0004878	23.212
884	10/10/2011	Sandoná	Portoviejo Parcela 44	240-188989	81.105
TOTALES					5.736.579

Fuente: 1. Datos tomados de Inventarios Predios Campesinos del Fondo Nacional Agrario a 31 de diciembre de 2011.

Los inventarios de predios pertenecientes al INCODER Territorial Nariño del Fondo Nacional Agrario se encuentran desactualizados, por cuanto no se han descargado del inventario una vez adjudicados mediante la respectiva Resolución, como se observa en el siguiente cuadro, generando en la cuenta 15 INVENTARIOS, del INCODER Territorial Nariño, sobreestimación en \$5.8 millones.

Lo que ocasiona que los inventarios no estén actualizados y por lo tanto se sobrestiman generando un mayor valor en la cuenta Capital Fiscal, hecho que no permite presentar cifras reales en el balance.

- **Hallazgo No. 11 - Sobreestimaciones y subestimaciones de Propiedad Planta y Equipo.**

Los hechos financieros económicos sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que suceda. El reconocimiento se efectuará cuando surjan los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incidan en los resultados del periodo.

La cuenta de Propiedad Planta y Equipo, registrada en el balance a 31 de diciembre de 2011 por \$535.4 millones, se encuentra subestimada en \$12,8 millones, debido a una diferencia presentada entre el registro de contabilidad y consolidado de inventarios a 31 de diciembre de 2011 de la Territorial Nariño, por la falta de control y oportunidad en los procesos de conciliación de la información contable entre contabilidad, almacén e inventarios físicos que corresponde a las subcuentas Equipo de Construcción \$0.17 millones, Elementos y Equipo para arneses \$0.18 millones, Otros Equipos y maquinaria \$9.1 millones, Equipo de Comunicación \$0.5 millones y Computación \$2.8 millones, que afecta la Cuenta de Capital Fiscal, hecho que no permite presentar cifras reales en el balance.

Igualmente, la cuenta Propiedad Planta y Equipo se encuentra sobreestimada en \$58.7 millones, que corresponden a las subcuentas de Maquinaria y Equipo \$0.8 millones, Equipo de Comunicación y Computación \$16.2 millones, Equipo de Transporte, Tracción y Elevación \$32.1 millones, Maquinaria Industrial \$0.17 millones, y Otra Maquinaria y Equipo \$9.3 millones, que afectan la Cuenta de Capital Fiscal, hecho que no permite presentar cifras reales en el balance.

1.4 SEGUIMIENTO DENUNCIAS

En la Auditoría se recibió oficio en el cual se solicita se investigue si se cometió irregularidades en la adquisición del predio rural por parte de la Gobernación de

Nariño, el cual había sido adjudicado como terreno baldío por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, mediante Resolución 01848 del 26 de diciembre de 2005.

Mediante oficio de fecha 10 de abril de 2012, se dio respuesta al denunciante, informando, que como resultado de la investigación no se evidenció actuaciones irregulares por INCODER TERRITORIAL NARIÑO, teniendo en cuenta que no autorizo a los beneficiarios del terreno baldío adjudicado por INCODER, denominado el “Chirimoyo”, la venta del mismo.

Se verificó que los recursos destinados para la compra del terreno rural pertenecen a **recursos propios** del Departamento de Nariño; por lo tanto, el seguimiento corresponde a la Contraloría General del Departamento de Nariño, hechos que por competencia fueron trasladados por la Dirección de Atención Ciudadana de la Contraloría General de la República, a través de comunicación radicado con el No. 2011ER123866; se tiene conocimiento que en la Contraloría Territorial, se adelanta la investigación bajo la denuncia D-012-39002.

DIRECCION TERITORIAL PUTUMAYO

Se establecieron **8 hallazgos Administrativos.**

1 SUBSIDIO INTEGRAL PARA LA CONFORMACIÓN DE EMPRESAS BÁSICAS AGROPECUARIAS

- **Hallazgo No. 1 - Subsidio a familias desvinculadas del sector agropecuario.**

Como resultado de la verificación de campo se determinó que en algunos casos los predios fueron adjudicados a familias que aunque cumplen con los requisitos para ser beneficiarias de los subsidios, ya perdieron su arraigo con el sector agropecuario y las labores del campo, no habitan los predios y están dedicadas a otro tipo de actividades económicas urbanas y la unidad agrícola familiar adjudicada la tienen como actividad complementaria.

Este fenómeno se presenta porque al parecer no hay una debida selección de las familias postulantes que adicional a la acreditación de su condición socioeconómica y de vulnerabilidad demuestren su voluntad de aunar esfuerzos familiares o multifamiliares para trabajar directamente el campo.

Bajo estas circunstancias el proceso de otorgamiento de subsidios no hará posible la conformación de empresas básicas agropecuarias y el mejoramiento de la economía campesina, sino la continuidad de unidades agrícolas rudimentarias e improductivas. La situación incide sustancialmente en el proceso de estabilización socioeconómica de las familias adjudicatarias.

- **Hallazgo No. 2 - Dilación en el Desembolso de los Recursos.**

En el año 2008 se adjudicaron 9 subsidios en el Departamento del Putumayo y a la fecha se han girado los recursos para solo 8. En el año 2009 se adjudicaron 7 y se ha girado uno (1), en el año 2010 se adjudicaron 28 y a la fecha no ha habido desembolsos. En total, en el periodo de tres años (2008-2010) se adjudicaron 44 subsidios integrales, pero hasta la fecha se han hecho desembolsos solamente para 9 proyectos (20%).

La tardanza en el desembolso de los recursos está atada a la disponibilidad de recursos por parte de INCODER en el Nivel Central, y a que no existen criterios de equidad en los giros por departamento. Esta condición de inoportunidad en la financiación de los proyectos, hace que la población campesina retrase la posibilidad de mejoramiento de su calidad de vida y pierda credibilidad en las políticas públicas y programas del Estado para el sector agrario.

Hallazgo No. 3 - Supervisión e Interventoría

El Artículo 45 del Decreto 2000 de 2009, establece que el INCODER será responsable, directamente o por intermedio de un tercero técnicamente idóneo, de adelantar las actividades de interventoría y seguimiento. Dentro de estas obligaciones se encuentran las de efectuar el seguimiento a la ejecución de los recursos otorgados a los beneficiarios a título de subsidio; verificar la ejecución del 100% del proyecto y definir el acaecimiento de las causales para aplicar la condición resolutoria del subsidio o el incumplimiento del contrato de operación y funcionamiento.

La Dirección Territorial Putumayo de INCODER, realiza las interventorías sin tener a su disposición los proyectos productivos aprobados, ni los contratos de operación y funcionamiento, debido a la excesiva centralización de funciones existentes en la entidad. Bajo estas circunstancias las interventorías que hace la Dirección Territorial no utilizan indicadores de referencia para confrontarlos con el avance real de los proyectos.

En el periodo 2008-2011 la Dirección Territorial presenta un (1) informe de Interventoría a los proyectos productivos. El informe no muestra indicadores

cuantitativos y cualitativos que permitan establecer el grado de avance en la consecución de las metas del proyecto.

- **Hallazgo No. 4 - Dilación en la expedición de las resoluciones de adjudicación**

En los términos de referencia de las convocatorias para la adjudicación de subsidios se establece la fecha en la cual se hará la publicación de los beneficiarios luego de surtido todo el proceso de selección. A partir de esta fecha la Subgerencia de Gestión y Desarrollo productivo tarda en promedio 9 meses para expedir los actos administrativos de adjudicación.

La Dirección Territorial no tiene conocimiento de las causas por las cuales tarda la expedición del acto administrativo, ya que este proceso en esta etapa se encuentra centralizado. La tardanza en la expedición de los actos administrativos de adjudicación y pago de los predios podría hacer desistir a los propietarios de la venta de los terrenos afectando a los campesinos o desplazados beneficiarios. El Artículo 6 del Decreto 2000 de 2009 establece que una vez aprobado el monto del subsidio, el INCODER procederá al pago del predio y al giro de los recursos para el proyecto productivo.

- **Hallazgo No. 5 - Baja tasa de adjudicación de Subsidios en relación con el número de solicitudes.**

En el periodo de tres años 2008-2010 se presentaron a la Dirección Territorial Putumayo, 390 solicitudes de subsidios integrales, de las cuales solamente se adjudicaron 44, correspondientes al 11% del total. En el año 2011 de 702 propuestas o solicitudes se aprobaron en Fase II, 107 equivalentes al 15%. Este bajo índice de aprobación de subsidios se debió de una parte a la ausencia de cooperación y apoyo técnico y logístico por parte del INCODER a la población proponente, y de otra parte a incumplimiento de los requisitos mínimos de los proponentes y de las condiciones de los predios a adquirir.

Esta condición de baja satisfacción de la demanda de la población vulnerable del campo, hace que la misma no mejore su calidad de vida y pierda credibilidad en las políticas públicas y programas del Estado para el sector agrario.

- **Hallazgo No. 6 - Calidad de la Información**

Existen inconsistencias entre las cifras presentadas por la Dirección Territorial de INCODER Putumayo, y la Dirección Técnica de Planificación (DTP). En el año 2010, según la Dirección Territorial se presentaron 99 propuestas, según DTP

(Informe de Gestión) 97. Subsidios adjudicados según Territorial 28, según DTP, 22.

En el año 2011, según la Dirección Territorial se presentaron 702 proponentes y según la DTP 683. Admitidos en Fase I según Territorial 255, según DTP 271. Admitidos Fase II según Territorial 107, y según DTP 114.

Esta situación se presenta generalmente por deficiencias en los sistemas de información que no disponen de reportes en línea o los mismos no son alimentados con la debida oportunidad y en tiempo real.

Aunque las diferencias cuantitativas no son muy significativas las incongruencias en el manejo de la información conduce a errores en la toma de decisiones debido a la desviación de los indicadores de gestión.

- **Hallazgo No. 7 - Desarticulación de los Planes de Desarrollo de las entidades Territoriales con el componente agrario del Plan Nacional de Desarrollo.**

El principio de Coordinación contemplado en el Artículo 3 de la ley 152 de 1994, establece que las autoridades de planeación del orden nacional, regional y las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo.

Selectivamente se examinaron los Planes de Desarrollo del Departamento del Putumayo y los municipios de Puerto Asís y Valle de Guamuez (La Hormiga), para determinar su articulación con la política nacional de desarrollo agropecuario.

El Plan de Desarrollo Departamental, período 2008-2011, incorporó varios programas articulados con la Política Nacional de Desarrollo Rural, y de estos programas se desprendieron para el año 2011 varios proyectos relacionados con el desarrollo agrario así: Apoyo a establecimiento de fincas integrales, seguridad alimentaria, apoyo a familias campesinas, procesos de titulación de tierras y proyectos productivos resultantes de los procesos de convocatoria para el otorgamiento de subsidios por parte del INCODER. No obstante la existencia de estos proyectos en el Plan Departamental de Desarrollo, en el año 2011 ningún proyecto de estos fue incorporado al presupuesto anual para su financiación y ejecución.

El Plan de Desarrollo 2008-2011 del municipio de Valle de Guamuez, en su componente agropecuario, incluyó proyectos relacionados con asistencia técnica, proyectos productivos para pequeños productores y capacitación en formación empresarial, pero ninguno de ellos respondió a la Política Nacional Agropecuaria y a la satisfacción de necesidades de tierra lideradas por INCODER.

El Plan de Desarrollo 2008-2011 del municipio de Puerto Asís, incorporó un proyecto para apoyo a la adjudicación de baldíos pero el mismo no tuvo desarrollo, ni fue incorporado en los presupuestos anuales para su financiación y ejecución.

- **Hallazgo No. 8 - Baja tasa de adjudicación de subsidios a la población en situación de desplazamiento.**

En el Departamento del Putumayo, en el cuatrienio 2008-2010 se inscribieron en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), 23.100 personas, que representan 6.925 hogares. En el año 2011 se registraron 4.714 personas que conforman 1.531 hogares. (Ver cuadro No 1).

CUADRO No 1
Número de Hogares Desplazados Incluidas en el RUPD 2008-2011

Descripción	2008	2009	2010	2011	Total
Personas	7.735	5.654	4.997	4.714	23.100
Hogares	2.132	1.744	1.518	1.531	6.925

Fuente: DPS-Departamento del Putumayo

Frente a 6.925 hogares desplazados registrados en el periodo 2008-2011, se han otorgado 39 subsidios que benefician a 89 familias (1.3%).

Este bajo índice de atención con subsidios a la población desplazada se debe en parte a la precariedad de la demanda de subsidios por parte de esta población, debido a poco conocimiento de la existencia del programa de adjudicaciones, desestímulo a presentar propuestas por tramitología administrativa e incertidumbre de tener éxito en la postulación, además de la insuficiencia de los recursos oficiales presupuestados para este programa.

Esta condición de baja satisfacción de la demanda por tierras de la población desplazada por la violencia, hace que estas familias no mejoren su calidad de vida actual y pierdan credibilidad en las políticas públicas y programas del Estado para el sector agrario.

DIRECCION TERRITORIAL SANTANDER

Se establecieron **19 hallazgos Administrativos, de los cuales 2 tienen posible alcance Disciplinario y 1 con posible incidencia Penal y Disciplinaria**, los cuales serán trasladados ante la autoridad competente.

1.1 Subsidio Integral para la Conformación de Empresas Básicas Agropecuarias

- **Hallazgo No. 1 - Seguridad Aplicativo Subsidios Tierras**

Verificados los registros de las entradas en el aplicativo “Sistema de Gestión Convocatoria - SIT”, utilizado por el INCODER para el registro de los requisitos mínimos exigidos en la convocatoria No. SIT 01-2011, otorgamiento de subsidios y desarrollo productivo compra de tierras para personas campesinas, mujeres cabeza de familia víctimas del desplazamiento etc., se observa en cuanto a la seguridad, que el sistema es vulnerable de modificaciones, ya que permite editar los registros efectuados una vez cerrada la convocatoria; así mismo, no se permite verificar las fechas de los registros efectuados y el funcionario que los realizó; aunado a lo anterior, las personas que alimentaron el sistema en la etapa de recepción y verificación de requisitos en la Territorial, fueron contratistas los cuales utilizaron para acceder al aplicativo el mismo usuario.

Lo anterior originado por debilidades en los mecanismos de control efectivos en el aplicativo, respecto al acceso de los usuarios autorizados, que permite el ingreso y la operatividad sin un control de privilegios ni evidencia de su entrada, representando un riesgo significativo en la integridad y confiabilidad de la información procesada.

- **Hallazgo No. 2 - Ausencia Registros**

El numeral 8 del “Protocolo de verificación de requisitos mínimos y condiciones del predio”, diseñado por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER en desarrollo de la FASE I, de la convocatoria SIT-01-2011 para el otorgamiento de subsidios y desarrollo productivo, establece “*los funcionarios responsables del INCODER, en las direcciones territoriales realizarán la verificación de las propuestas recibidas de acuerdo con los requisitos mínimos*”; sin embargo, revisados los expedientes correspondientes a propuestas que fueron habilitadas se determinó que en los documentos soporte anexados, no existe registro del funcionario que realizó la verificación y análisis de dicha información, originado por la carencia de mecanismos de control en el desarrollo del proceso, representando como consecuencia un riesgo en el cumplimiento de la revisión y verificación de la información por parte del INCODER, que garantice la transparencia y confiabilidad

de dicho proceso, más si se tiene en cuenta que dichas actividades fueron realizados por funcionarios externos del INCODER, contratados sólo para éstas actividades.

1.2 Implementación del Ordenamiento, Protección y Regularización de Tierras a Nivel Nacional

- **Hallazgo No. 3 - Titulación de Baldíos (Plan Choque Acompañamiento)**

El Artículo 14 del Decreto 2464 de 1994, modificado por el artículo 4 del Decreto 982 de 1996. En relación con la Aceptación de la Solicitud. Consagra *“Realizado el estudio de la solicitud, si ésta cumple con los requisitos correspondientes, se expedirá una providencia por la cual se acepta la solicitud, se disponga iniciar el trámite de adjudicación y se ordene realizar las siguientes diligencias:*

1. La comunicación de esta providencia al interesado, al Procurador Agrario o a su comisionado, a los colindantes señalados por el peticionario y al funcionario de mayor categoría de la Entidad del Sistema Nacional Ambiental, con jurisdicción en el municipio en donde estuviere ubicado el predio objeto de la solicitud.

PARÁGRAFO 1º. ...La comunicación a los funcionarios públicos se realizará mediante oficio que se enviará a sus respectivos despachos, acompañado de una copia de la solicitud de adjudicación.

Igualmente, el Manual de Procedimientos Proceso establecido por INCODER código PR1-PM-TB-04 para Titulación Baldíos, en relación con la actividad de visita de la inspección ocular establece que la misma se adelantará conjuntamente con el peticionario, colindantes, el representante del Ministerio Público Agrario y el representante de la Corporación Autónoma Regional, de conformidad con el artículo 19 del Decreto 2664 de 1994.

Sin embargo, en la revisión de los 13 expedientes de rezago del plan choque vigencia del año 2010, de titulación baldío, no se evidencia el respectivo registro de recibido en la comunicación de la providencia al Procurador Agrario, con la respectiva constancia de la persona y fecha que recibe la correspondencia, ni se encuentra debidamente diligenciado el formato para la entrega de la comunicación a efecto que se produzca el acompañamiento a la Inspección Ocular, lo anterior, por debilidades en el seguimiento y monitoreo a los procesos misionales de la entidad lo cual genera el riesgo de presentarse futuras reclamaciones por el no acompañamiento.

- **Hallazgo No. 4 - Titulación de Baldíos (Plan de Choque – Notificación Resolución)**

El Artículo 25 del Decreto 2664 de 1994, establece: *Si no se hubiere presentado oposición o ésta fuere extemporánea o hubiere sido resuelta desfavorablemente, y habiéndose satisfecho los requisitos contemplados en las leyes vigentes y en este Decreto, el INCODER procederá a expedir la resolución de adjudicación del terreno baldío correspondiente, providencia que conforme a la ley agraria constituye título traslativo del dominio y prueba de la propiedad, la que será notificada en forma personal al Agente del Ministerio Público Agrario, al peticionario y al opositor, si lo hubiere, en la forma prevista en los artículos 44 y siguientes del Código Contencioso Administrativo. Contra esta providencia procede únicamente y por la vía gubernativa, el recurso de reposición, que deberá interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación. Surtida en legal forma la notificación y, debidamente ejecutoriada la resolución, se procederá a su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo competente, y a su publicación en el DIARIO OFICIAL. El Registrador devolverá al INCODER el original y una copia de la resolución, con la correspondiente anotación de su registro.*

Sin embargo, de los 13 procesos de títulos de terrenos baldíos favorecidos dentro del Plan Choque, en 10 de ellos tienen expedida la respectiva Resolución de Adjudicación de Terreno Baldío con fecha 29 de abril de 2011, sin que a la fecha INCODER, haya realizado la debida notificación de dicha resolución a los interesados ni al Agente del Ministerio Público. Lo anterior se presenta por debilidades en los mecanismos de control y seguimiento a la actividad procesal en la Adjudicación de Terrenos Baldíos, lo cual genera que los terrenos adjudicados no hayan sido inscritos ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo competente, y a su publicación en el DIARIO OFICIAL.

- **Hallazgo No. 5 - Irregularidades en Titulación Baldíos, sin Denunciar.**

La Carta Constitucional establece en el artículo 6, que los servidores públicos son responsables por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Por otra parte, el Código Único Disciplinario establece en el numeral 24 del artículo 34, que es deber de todo funcionario público denunciar los delitos, contravenciones y faltas disciplinarias de los cuales tuviere conocimiento, salvo las excepciones de ley, y en el numeral 25, el deber de poner en conocimiento del superior los hechos que puedan perjudicar el funcionamiento de la administración y proponer las iniciativas que estime útiles para el mejoramiento del servicio.

En julio 19 de 2011, se realizaron 28 Revocatorias Directas de igual número de terrenos baldíos que habían sido titulados en la vigencia 2007, en el municipio de Puerto Wilches, Vereda Caño Grande, sector La Culebra, según las cuales existió violación de las exigencias y requisitos establecidos en el artículo 69 de la Ley 160 de 1994 y 37 del Decreto 2663 de 1994; por parte de las personas que en el año 2005 hicieron las solicitudes de titulación de baldíos (las personas que aparecían como adjudicatarios nunca habían tenido posesión de estos supuestos predios y tampoco habían habitado la región; además los baldíos titulados no eran terrenos sino áreas pertenecientes a una ciénaga). Sin embargo, la presente auditoría encontró que de manera concomitante, existió presunta participación de uno o varios funcionarios del INCODER - Dirección Territorial Santander (antes Oficina de Enlace Territorial N° 6 – INCODER), en las irregularidades de las respectivas titulaciones de baldíos, por cuanto los informes de las supuestas inspecciones oculares de la época, conceptuaron que los predios reunían los requisitos exigidos por la Ley 160 de 1994 para la adjudicación, pero los informes de las inspecciones oculares realizadas en mayo de 2011 dentro de los procesos de revocatoria Directa, conceptuaron lo contrario.

Es de anotar que, según respuesta de la Dirección Territorial Santander, las Resoluciones de Revocatoria fueron enviadas con oficio N°07034 del 6 de octubre de 2011 a la Oficina de Instrumentos Públicos de Barrancabermeja y que hasta la fecha no se han producido las inscripciones a folios o notas devolutivas por parte de la Oficina de Instrumentos Públicos de Barrancabermeja. Sin embargo, esto no es óbice para que transcurridos más de diez meses estas irregularidades materia de investigación disciplinaria no hayan sido puestas en conocimiento de la Oficina de Control Interno Disciplinario del nivel Central del INCODER para los fines pertinentes.

Los hechos irregulares generan dos tipos de consecuencias: 1) Por la no puesta en conocimiento del nivel central sobre las titulaciones realizadas en 2007 de manera irregular, que motivaron las revocatorias en 2011: Inoportunidad en el inicio de las investigaciones de tipo disciplinario, a fin de determinar con claridad la conducta de los presuntos responsables; 2) Por las irregularidades llevadas a cabo en el año 2007 por funcionarios del INCODER - Dirección Territorial Santander, en titulación de predios baldíos que no eran terrenos, en concomitancia con los particulares que solicitaron las titulaciones: Demanda contra INCODER por valor de \$45.766,49 millones, toda vez este es el monto que la empresa Palmera La Salina S.A. solicitó como daño emergente y lucro cesante el día 8 de marzo de 2012 dentro de una diligencia de conciliación, como fase previa a una eventual demanda.

- **Hallazgo No. 6 - Conservación de Archivos**

El artículo 11 “Obligatoriedad de la conformación de los archivos públicos”, del título IV “Administración de Archivos” de la Ley 594 de 2000 Ley General de Archivos, establece: *“El Estado está obligado a la creación, organización, preservación y control de los archivos, teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística”* de igual forma el artículo 46 “Conservación de documentos” del título XI “Conservación de documentos” establece: *“Los archivos de la Administración Pública deberán implementar un sistema integrado de conservación en cada una de las fases del ciclo vital de los documentos”*.

Sin embargo, en los expedientes de revocatoria directa, se observó deterioro y avería de los documentos, que impiden claridad para la lectura de su contenido, lo anterior originado por la carencia de políticas de custodia y conservación de documentos. Como consecuencia de lo anterior, evidencia de deficiencias en la seguridad, perdurabilidad y conservación de la información contenida en los expedientes, y riesgo de pérdida de los registros del proceso de Titulación de Baldíos, los cuales son fundamentales como pruebas en eventuales investigaciones o como soportes de la gestión de la Entidad.

- **Hallazgo No. 7 - Revocatoria Directa Expediente No. 63505 R**

El Sistema de Gestión de Calidad del INCODER, a través del procedimiento PR6-PM-TB-02, Revocatoria Directa, perteneciente al proceso Titulación de Baldíos, establece en la actividad 9.9 la instrucción consistente en que: *“cuando quien solicitó la revocatoria alegue propiedad privada, los funcionarios del INCODER confrontarán la cabida y linderos del predio titulado en relación con el que se pretende de propiedad privada”*; igualmente esta actividad 9.9 establece que entre un abogado y un profesional de Baldíos de la Dirección Territorial practicarán la respectiva diligencia de inspección Ocular.

Mediante Resolución 00194 del 16 de febrero de 2006, INCODER Territorial Santander, tituló un predio denominado la esterlina 1, ubicado en la vereda San Claver, corregimiento La Cristalina, Municipio de Puerto Wilches, el cual según concepto del Perito quien realizó Inspección Ocular, cumplió con los requisitos establecidos en la ley para ser adjudicado.

En el mismo expediente No. 63505R se encuentra el proceso de Revocatoria Directa, iniciado mediante derecho de petición de reclamación del predio, presentado por una persona natural en calidad de heredero, poseedor, tenedor y propietario de la finca Esterlina desde el año 1977. Es así como, en la etapa final

del proceso de esta revocatoria directa, según Resolución N°355 del 18 de agosto de 2011 *“por la cual se revoca (sic) la resolución N°000194 del 16 de febrero de 2006 que adjudicó un terreno baldío”*, en su numeral 6-CONSIDERACIONES PARA DECIDIR, se mencionó que *“analizando el informativo y las pruebas allegadas al expediente no se encuentran méritos para revocar la resolución porque no se pudo identificar el predio para verificar si se tratan del mismo confrontando los linderos y cabida del predio titulado, en relación con el que se pretende de propiedad privada...”* y Resuelve negar la solicitud de Revocatoria Directa de la Resolución 000194 del 16 de febrero de 2006.

Sin embargo, la presente auditoría pudo constatar que según folio 71 del mencionado expediente, la diligencia de inspección ocular realizada el día 06 de diciembre de 2009 y que sirvió de base para decidir dentro del proceso de la respectiva Revocatoria Directa, fue realizada sin el cumplimiento pleno de la actividad 9.9 mencionada por cuanto fue realizada solamente por una abogada, faltando la participación de un profesional de Baldíos de la Dirección Territorial (ejemplo, un topógrafo que realizara las actividades de geo-referenciación).

Como consecuencia de lo anterior, las actividades 9/ 10 / 11 / 12 / 13: Proyección, firma y notificación de la resolución que definió la procedencia de la revocatoria respectiva, lo mismo que la actualización de información en el aplicativo de Baldíos, respectivamente, se realizaron sin fundamento en la ley, generando pérdida de confianza y credibilidad pública, tal como lo indica la descripción del riesgo N° 6 establecido por la misma entidad; igualmente, riesgo de decisión a través de la Resolución N°355 del 18 de agosto de 2011, no ajustada en derecho. Hecho que constituye un hallazgo de tipo Administrativo de **connotación Disciplinaria**.

- **Hallazgo No. 8 - Adjudicaciones de Baldíos revocadas por irregularidades.**

El Sistema de Gestión de Calidad del INCODER, a través del procedimiento PR1-PM-TB-04 - TITULACION DE BALDÍOS, establece en el numeral 5-CONDICIONES GENERALES Y REQUISITOS (en concordancia con el artículo 65 de la Ley 160 de 1994) que para adelantar procedimiento de titulación de baldíos se requiere, entre otros requisitos, los siguientes:

- Estar explotando las dos terceras partes de la superficie solicitada y demostrar que la explotación adelantada corresponde a la aptitud de los suelos y que,
- La ocupación y explotación debe comprender un término no inferior a cinco años.

Durante el año 2005, fueron presentadas por personas naturales veintiocho solicitudes individuales de titulación de baldíos ubicados en la vereda Caño Grande, Corregimiento Vijagual, municipio de Puerto Wilches, departamento de Santander. Dentro de los respectivos expedientes aparece acta de inspección ocular en cada uno de ellos, las cuales fueron realizadas en junio de 2007 por un mismo funcionario del G.T.T. Barrancabermeja, conceptuando que: *“la explotación adelantada en el inmueble corresponde a la aptitud agropecuaria de los suelos, aptos para la agricultura y la ganadería; el predio reúne los requisitos exigidos por la ley 160 de 1994 para la adjudicación”*. Es así como, mediante 28 resoluciones independientes, en noviembre de 2007, la Oficina de Enlace Territorial N° 6 (Santander), adjudicó los 28 predios rurales mencionados.

Posteriormente, el 04 de mayo de 2010 cuatro personas naturales, representadas legalmente, solicitaron Revocatoria Directa de las 28 Resoluciones que adjudicaron los respectivos “predios”. Es así como en cada uno de los 28 expedientes reposa que los querellantes manifestaron que: *“en la mencionada resolución se señaló que el adjudicatario venía explotando el predio desde hace más de cinco años, lo cual no es cierto, pues dicho predio es reserva natural y no ha sido explotado ni ocupado por los adjudicatarios, pues no son tierras con aptitudes agropecuarias, pues son humedales y ciénagas, como son la Ciénaga de LA CULEBRA y GUALANDAY”*; es así como el inciso quinto del artículo 65 de la Ley 160 de 1994 es clara al prescribir que no puede hacerse adjudicación de baldíos sino por ocupación previa, en tierras con aptitud agropecuaria que se estén explotando conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables.

Por su parte INCODER - Dirección Territorial Santander, el 19 de julio de 2011 produjo 28 resoluciones revocando las 28 resoluciones que se habían producido en noviembre de 2007 adjudicando estos “baldíos”, previa comprobación de que existió violación de las exigencias y requisitos establecidos en el artículo 69 de la Ley 160 de 1994 y 37 del Decreto 2663 de 1994, por parte de las personas que en el año 2005 hicieron las solicitudes de titulación de baldíos. Las personas que aparecían como adjudicatarios nunca habían tenido posesión de estos supuestos predios y tampoco habían habitado la región; además los baldíos titulados no eran terrenos aptos para explotación agropecuaria, toda vez que las áreas que se adjudicaron, corresponden a una ciénaga, *La Culebra*.

De este modo, se evidenció en esta auditoría que aunado a las presuntas irregularidades realizadas por los particulares solicitantes de adjudicación de los baldíos, se suman las presuntas irregularidades realizadas por los funcionarios del INCODER – Oficina de Enlace Territorial N° 6 (hoy denominada Dirección

Territorial Santander), en la ejecución de las actividades 13 y 14 del Proceso PR1-PM-TB-04 - Titulación de Baldíos, en cuanto a la preparación y realización de la inspección ocular, lo mismo que el levantamiento del acta de inspección ocular de cada uno de los 28 procesos propuestos para la titulación de baldíos.

Las irregularidades mencionadas conllevaron a que la empresa Palmera La Salina S.A., hoy propietaria de los 28 predios adjudicados en 2007, solicitara como daño emergente y lucro cesante el día 8 de marzo de 2012 dentro de una diligencia de conciliación, como fase previa a una eventual demanda, la suma de \$45.766,49 millones. De otra parte, se ha generado la pérdida de confianza y credibilidad pública por corrupción de los funcionarios y/o contratistas del instituto, tal como lo indica la descripción del riesgo N°6 establecido por la misma entidad. Finalmente, los costos asumidos por el INCODER por la realización de los 28 procesos de Revocatoria Directa que se hubieran podido evitar, de haberse realizado correctamente las actividades 13 y 14 del Proceso PR1-PM-TB-04, denominado Titulación de Baldíos. Lo anterior observación tiene una **connotación Disciplinaria y Penal**.

- **Hallazgo No. 9 - Revocatoria Directa Expediente Sin Numero: Juan de Jesús Villamizar López**

El Sistema de Gestión de Calidad del INCODER, a través del procedimiento PR6-PM-TB-02 Revocatoria Directa, perteneciente al proceso Titulación de Baldíos, establece en las actividades 9, 10, 11 y 12: *El Abogado y Profesional del Baldío practican diligencia de inspección ocular; la proyección de la Resolución de la Revocatoria Directa; se firma la Resolución y se notifica la misma al interesado, al Procurador y al Adjudicatario y se establece un término de 16 días para realizar estas actividades.*

Mediante resolución 0511 del 3 de abril de 1991, INCORA Regional Santander, tituló un predio denominado EL PLAN ubicado en la vereda El Paramo Juan Rodríguez del Municipio de Tona, Departamento de Santander, a favor de JUAN DE JESUS VILLAMIZAR LOPEZ. Posteriormente, mediante auto de inicio de revocatoria directa de fecha julio 19 de 2010, por demanda impetrada por un ciudadano, se inició proceso de Revocatoria Directa; Mediante auto de fecha 26 de agosto de 2011, se decreta la práctica de pruebas, realizadas por la Territorial el 3 de septiembre del mismo año; sin embargo, se evidenció que pese a haberse efectuado la inspección ocular de los predios contemplados en el auto, quedó pendiente la relacionada con el predio de Juan de Jesús Villamizar, sin que a la fecha de la auditoría (30 de marzo) se haya decretado el nuevo auto que ordene nuevamente la práctica de la inspección ocular, requisito fundamental para decidir

de fondo el proceso de revocatoria, situación originada por deficiencias en el seguimiento y control de las actividades del proceso de revocatorias directas.

Como consecuencia de lo anterior, las actividades 9, 10, 11 y 12 del procedimiento PR6-PM-TB-02 Revocatoria Directa: Diligencias de inspección ocular, Proyección de firma y notificación de la resolución que define de fondo la solicitud de revocatoria respectiva, lo mismo que la actualización de información en el aplicativo de Baldíos, no se han realizado dentro de los tiempos normales, generando pérdida de confianza y credibilidad pública; además, evidencia sobre deficiente seguimiento y monitoreo y posible reclamación por parte interesada. Lo anterior se constituye en hallazgo de tipo administrativo, con **connotación Disciplinaria**.

1.2 EVALUACIÓN PRESUPUESTAL Y FINANCIERA

- **Hallazgo No. 10 - Honorarios y Gastos Viáticos en procesos Misionales.**

La Resolución 357 de 2008, mediante la cual se adopta el procedimiento de Control Interno Contable, en su numeral 2.1 se establece que: “Reconocimiento” es una de las etapas y actividades del proceso contable, que ésta se materializa con la ejecución de las actividades de Identificación, Clasificación, y Registro y ajustes y que la información presupuestaria es un insumo básico de la etapa de reconocimiento en el proceso contable.

A	B	C	D	E
Concepto	Saldo Contabilidad	Código contable	Ejecutado según Presupuesto	Diferencia (B-D)
GASTOS/DE OPERACION/GENERAL ES/Comisiones, honorarios y servicios	\$559.492.181	52.11.09	\$654.404.667	-\$ 94.912.486
GASTOS/DE OPERACION/GENERAL ES/Viáticos y gastos viaje Inversión	\$210.341.235	52.11.17	\$235.554.944	-\$ 25.213.709
GASTOS/DE ADMON/GENERALES/Viáticos y gastos viaje Funcionamiento.	\$2.825.531	51.11.19	\$3.611.812	-\$ 786.281
				-\$120.912.476

Al realizar cruce entre la información contable y la presupuestaria, se evidencian diferencias en gastos de viáticos y en gastos de Honorarios personal de apoyo. La

causa de ello, deficiencias en aplicación de mecanismos de control interno, en gran parte por la ausencia de un funcionario con perfil contable y deficiencias en aplicación de procedimientos de sostenibilidad de la contabilidad pública.

Como consecuencia de lo anterior, existe una subestimación por \$120,91 millones en los gastos contables, así: subcuenta 52.11.09, por \$94.912.486; subcuenta 52.11.17, por \$25.213.709; y subcuenta 51.11.19, por \$786.281. Como contrapartida, sobrestimación en el Patrimonio por \$120,91 millones.

- **Hallazgo No. 11 - Terreno Infraestructura Distrito Rio Lebrija, sin Registrar.**

Según numeral 2.1.1 de la Resolución 119 de 2006, Registro de la totalidad de las operaciones, deben adoptarse los controles que sean necesarios para garantizar que la totalidad de las operaciones llevadas a cabo por los entes públicos sean vinculadas al proceso contable, de manera independiente a su cuantía y relación con el cometido estatal.

Mediante Resolución 37 de julio 7 de 2009, la UNAT (en liquidación) regresó al INCODER la infraestructura correspondiente al Distrito del Río Lebrija, entregada en administración a ASOLEBRIJA, según contrato N° 060 de 1998, localizada en el municipio de Sabana de Torres. Se presentan las siguientes situaciones de tipo contable: No se evidencian los soportes de la supuesta no pertenencia a favor del INCODER, del terreno sobre el cual se encuentra la construcción mencionada, la cual se extiende a lo largo de varios kilómetros, ni el registro contable del mismo dentro de los activos.

La causa de lo anterior, debido a deficiencias en adopción de políticas relacionadas con la incorporación de los inmuebles, al patrimonio de la entidad, lo que incluye el seguimiento sobre su legalización y valoración actualizada.

Por lo anterior, se presenta una subestimación por valor indeterminado en OTROS ACTIVOS / Bienes entregados a terceros, lo mismo que en Patrimonio institucional, a diciembre 31 de 2011.

- **Hallazgo No. 12 - Bienes Inmuebles Entregados en Comodato.**

Según numeral 2.1 de la Resolución 119 de 2006 – Procedimientos sostenibilidad contabilidad pública, mediante la revelación objetiva de la realidad financiera, económica y social del ente público se debe procurar la razonabilidad de la información contable, de tal manera que sea el principal insumo de las decisiones que se toman en la administración pública. Por su parte, el numeral 2.1.1. Registro

de la totalidad de las operaciones, es uno de los elementos mínimos de la razonabilidad de la información contable.

Según Informe de Bienes Inmuebles entregados en comodato a diciembre 31 de 2011, emanado del Área de Almacén de la Territorial Santander – INCODER, el cual forma parte de la contabilidad, existen cuatro (4) bienes inmuebles entregados en comodato, los cuales según cuenta 192006 suman \$104.703.706, monto que corresponde al registro únicamente de dos predios (El Cucharo - Pinchote y Lote 8 y 15 Parcelación Tablanca - Piedecuesta); sin embargo, según los costos históricos éstos suman \$245.129.706, existiendo una diferencia de \$140.426.000.

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
NOMBRE DEL INMUEBLE	DIRECCION	MUNICIPIO	VALOR TERRENO (9999)	VALOR CONSTRUCCION	VALOR ANEXOS	VALOR CONTABLE (99999)	VALOR CONTABLE registrado (cuenta 192006) (99999)	Diferencia G-H	MATRICULA INMOBILIARIA	TIPO DE CONTRATO DE ENTREGA	TITULO DE PROPIEDAD Y FECHA SEGUN CERTIFICADO DE TRADICION Y LIBERTAD
El Cucharo	Centro de Capacitación y Recreación El Cucharo	Pinchote	\$102.136.000 Según Avalo hecho EL 20-11-2009 por LIDIO RAMIRO MARTINEZ	\$728.100.000 Según Avalo hecho EL 20-11-2009 por LIDIO RAMIRO MARTINEZ.		100.342.022	100.342.022	0	319-4-429	ESTA POR DEFINIR EN OFICINAS CENTRALES LA ENTREGA DEFINITIVA	INCODER - CERTIFICADO EXPEDIDO EL 22-01-2012
El Volador-otiba Lote 7 terreno	Estación Plástica de Otiba	Otiba	2.200.000 (No hay avalúo)	50	\$ 1.200.000	3.450.000	0	3.450.000	321-30024	COMODATO No. 0002 DEL 27 DE ENERO DE 2011 ENTRE	INCODER - CERTIFICADO No. 0002 DEL 22-02-2012
Carboneras-otiba	Estación Plástica de Otiba	Otiba	20.000.000 (No hay avalúo)	\$ 91.010.000	\$ 28.260.000	126.976.000	0	126.976.000	321-1419	EL COMODATO No. 0002 DEL 27 DE ENERO DE 2011 ENTRE	INCODER - CERTIFICADO No. 0002 DEL 22-02-2012
Lote 8 y 15	Parcelación Tablanca	Piedecuesta	(No hay avalúo)	(No hay avalúo)		4.341.684	4.341.684	0		COMODATO No. 04580 A COOPERATIVA DE TRABAJADOR	INCODER - CERTIFICADO No. 04580 DEL 17-02-2012
Inmuebles Entregados en Comodato que suman:						245.129.706	104.703.706	140.426.000			

Fuente: Informe Almacén Territorial Santander-INCODER

La causa de lo anterior, deficiencias en aplicación de los procedimientos para la sostenibilidad del sistema de contabilidad pública. Como consecuencia de lo mencionado, existe subestimación en subcuenta 192006.

• **Hallazgo No. 13 - Bienes Entregados A Terceros, sin Legalizar.**

Según los fundamentos para la sostenibilidad de los sistemas contables, se deben adelantar las acciones administrativas que sean necesarias para evitar el registro de información afectada por alguna de las siguientes situaciones....f) Los inmuebles que carecen de título de propiedad idóneo y respecto de los cuales sea necesario llevar a cabo el proceso de titulación correspondiente.

Existen dos (2) bienes entregados a Terceros sin legalizar, identificados con las matrículas Nos. 303-21762 y 303-7001, los cuales corresponden a terrenos que figuran a nombre del HIMAT, que no han sido entregados legalmente al INCODER y que además no se encuentran avaluados.

La causa de lo anterior, por deficiencias en legalización de predios. Si no existe el contrato, no pueden estar registrados en las cuentas 192001/02/05/06, sino en 192090 - OTROS BIENES ENTREGADOS A TERCEROS, y se debe proceder a legalizarlos.

Por lo anterior, existe subestimación por valor indeterminado en la subcuenta 192090 - OTROS BIENES ENTREGADOS A TERCEROS, y en el Grupo 32 - PATRIMONIO INSTITUCIONAL.

- **Hallazgo No. 14 - Cuentas de Orden Deudoras de Control - Inmuebles Entregados a Terceros.**

El Régimen de Contabilidad Pública / Manual de Procedimientos, en la sección Descripciones y Dinámicas, respecto de la Cuenta 834704. BIENES ENTREGADOS A TERCEROS / Propiedades Planta y Equipo, precisa que ésta *“Representa el valor de los bienes entregados a terceros que no implican el traslado de dominio de la propiedad y sobre los cuales se requiere llevar a cabo procesos de seguimiento y control”*.

INCODER DTS, ha entregado a terceros los siguientes bienes: un (1) inmueble en administración y 7 predios en comodato, pero no existe registro contable en cuentas de orden Deudoras / de Control.

La causa de lo anterior obedece a la ausencia de un funcionario de perfil contable, y a deficiencias en aplicación de la Resolución 354 de 2007 de la Contaduría General de la Nación y de las descripciones y dinámicas del Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública. Como consecuencia de lo anterior, deficiencias en seguimiento y control sobre estos inmuebles, por no estar registrados en el Balance de la Territorial y, además, la información contable no cumplió con el objetivo de informar de manera íntegra los hechos económicos, financieros, sociales y ambientales de la entidad, en relación con lo mencionado.

- **Hallazgo No. 15 - Cuentas Sin Movimientos 2011 y sin Depurar.**

El Modelo Estándar de Procedimientos para la Sostenibilidad del Sistema de Contabilidad Pública orienta a los responsables de la información financiera, económica y social en las entidades públicas para que adelanten las gestiones

administrativas necesarias que conduzcan a garantizar la sostenibilidad y permanencia de un sistema contable que produzca información razonable y oportuna.

Al evaluar el reporte de saldos y movimientos enero – diciembre de 2011, se constataron subcuentas que no tuvieron movimientos en el año 2011 y que no se han depurado, las cuales vienen registradas desde vigencia 2010 o anteriores, a causa de deficiencias en actividades de control y de seguimiento dentro del proceso contable, la falta de conciliaciones entre contabilidad y las diferentes áreas, y la ausencia de un funcionario de perfil contable que se encargue de lo mencionado anteriormente. Las cuentas sin movimientos y sin depurar son las siguientes:

Código contable	subcuentas que no tuvieron movimientos durante 12 o más meses	Saldo a diciembre 31 de 2011 (\$ millones)
PASIVOS:		25,42
242508	ACREEDORES / Viáticos y gastos de viaje	0,6932
242529	ACREEDORES / Cheques no cobrados o por reclamar	0,9187
242590	ACREEDORES / Otros acreedores	0,2328
245501	DEPOSITOS RECIBIDOS EN GARANTÍA / Para servicios	0,204
245502	DEPOSITOS RECIBIDOS EN GARANTÍA / Para bienes	22,1614
245590	DEPOSITOS RECIBIDOS EN GARANTÍA / Otros depósitos	1,2079

Como consecuencia de lo anterior, incertidumbre y/o sobrestimaciones en los pasivos, por \$25,42 millones.

- **Hallazgo No. 16 - Predios Recibidos del INCORA, sin Registrar.**

Según la dinámica contable del INCODER, en la subcuenta 15.10.02 se registran los predios aptos para inversión social agropecuaria recibidos del Fondo Nacional agrario del INCORA liquidado.

Según reporte de movimientos y saldos 2011 Territorial Santander, en la sub cuenta 15.10.02 aparece sólo un predio por valor de \$200.1 millones; sin embargo, según Reporte de Predios para Saneamiento 2012, a diciembre 31 de 2011 existían cuatro (4) predios (La Ponderosa, El Cacique, Payoa y La Unión Rueda), los cuales fueron ya recibidos del INCORA – FNA, sin que a diciembre 31 de 2011 se hubieran adjudicado y, a su vez, registrado en la cuenta 151002 / Mercancías en existencia.

La causa de lo anterior obedece, en gran parte, a la ausencia de un funcionario de perfil contable que realice controles, conciliaciones y que en términos generales, lidere procedimientos de sostenibilidad del sistema contable en esta Territorial Santander.

Como consecuencia de lo anterior, existe subestimación en esta subcuenta del activo, por cuantía indeterminada.

- **Hallazgo No. 17 - Valorizaciones Activos.**

Se entiende por valorización, el mayor valor de los Activos, según avalúo comercial del bien, frente al valor por el que está registrado contablemente.

Según Reporte de saldos y movimientos de la vigencia 2011 y aclaración realizada por el Contador Central del INCODER, las valorizaciones registradas en la cuenta 1999, en la Territorial Santander, corresponden a los inmuebles registrados en la cuenta 1920, es decir, terrenos y edificaciones entregados a terceros en administración y en comodato. Realizado el cálculo de la valorización de los inmuebles entregados en administración y en comodato, según la CGR ésta correspondería a \$1.377.596.958, que comparado con el registrado por INCODER en cuenta 1999 (\$1.151.036.579), arroja una diferencia de \$226.560.379, es decir, que el valor contable estaría subestimado en \$226.560.379 respecto del calculado por la auditoría. Sin embargo, no se puede hablar de subestimación por \$226.560.379 en Valorizaciones, sino de incertidumbre por los \$1.151.036.579 registrados en la cuenta 1999-Valorizaciones, por cuanto INCODER no dispone de los soportes respectivos que condujeron a registrar la valorización acumulada a diciembre 31 de 2011 por valor de \$1.151.036.579, es decir: los costos históricos de todos los inmuebles, los avalúos técnicos recientes, y los cálculos de las amortizaciones.

La causa de lo anterior: ausencia en la Territorial Santander de un funcionario de perfil contable que lidere el proceso de Sostenibilidad Contable. Como consecuencia de lo anterior, tanto en el activo como en el patrimonio existe incertidumbre por los \$1.151,03 millones registrados tanto en la cuenta 199952 (\$199.33 millones) y 199962 (\$951,70 millones), como en la 324052 y 324062 (Ver cuadro anexo).

NOMBRE DEL VALUADOR	MATERIA VALUADA	DIRECCIÓN	MUNICIPIO	VALORES			CONTABILIDAD IMPORTE				VALORIZACION según CGR	VALORIZACION según cuenta 999 (Terminos Interiores)		
				VALOR TERRENO	VALOR CONSTRUCCION	VALOR ANEXOS	TOTAL VALORES (actualizados y no actualizados)	COSTO - STOR. CO (según el cliente 920 (base))	VALOR AMORTIZACIONES (según 920)	Valor neto en libros				
Esteban	119-1629	Centro de Desarrollo y Recuperación de Cultivos	Piedecruz	\$102.135.000 Según avalúo hecho el 09-11-2009 por el Sr. RICARDO MARTÍNEZ	\$728.000.000 Según Avalúo hecho el 20-11-2009 por el Sr. RICARDO MARTÍNEZ		\$830.135.000	100.000.000	12.887.000	87.496.000	742.749.000			
Diego de la Cruz	16-09-01-0018	Finca Agrícola y Comercial de la zona	Sanana de Torres	VALORES SEGUN VALUACION 2009	16.771.950.719 VALORES SEGUN VALUACION 2009		16.771.950.719	16.759.621.971	-600.649.622	16.169.179.461	498.772.088			
ANA	303-01-0002	Vereda Salina de Torres - ASOCIACIÓN	Sanana de Torres	VALORES SEGUN VALUACION 2009			0	0	0	0	0	0		
SALINA	303-01-0002	Vereda Salina de Torres	Sanana de Torres	VALORES SEGUN VALUACION 2009			0	0	0	0	0	0		
Asociación de Usuarios de la zona	001-10050	Asociación de Usuarios de la zona	Dica	VALORES SEGUN VALUACION 2009	30	3.1.100.000	1.400.000	0	0	0	1.400.000			
Comunidad de Usuarios	001-10050	Asociación de Usuarios de la zona	Dica	VALORES SEGUN VALUACION 2009	510.000.000 (CGR no evaluado según avalúo realizado)	3.1.100.000	1.630.000	0	0	0	1.630.000			
Juan P. P.		Finca Agrícola y Comercial de la zona	Piedecruz	Finca Agrícola	Finca Agrícola		0	4.041.654	0	4.041.654	4.041.654			
RESUMEN: VALORES SEGUN VALUACION 2009 y VALORES SEGUN VALUACION 2009										16.349.619.761	1.377.696.868	1.181.096.878		
VALORES SEGUN VALUACION 2009 y VALORES SEGUN VALUACION 2009										17.223.611.719	1.630.306.679	3.183.316.510	Dirección Valorización CGR Contabilidad	226.860.378

• **Hallazgo No. 18 - Litigios y Demandas contra INCODER.**

Las cuentas de orden forman parte de los estados financieros y las responsabilidades contingentes en cuentas de orden representan el valor de las demandas instauradas por terceros contra la entidad auditada y también incluye las pretensiones económicas originadas en conflictos o controversias que se resuelvan por fuera de la justicia ordinaria.

Existen 17 demandas contra INCODER – Dirección Territorial Santander, que no fueron registradas en cuenta 9120; ejemplo de ello, una demanda de la empresa PALMERA LA SALINA S.A. contra INCODER, relacionada con revocatorias de predios que habían sido adjudicados a través de Resoluciones de Titulación de Baldíos, la cual no se encuentra registrada, entre otras.

La causa, ausencia de perfil contable que lidere procedimientos de sostenibilidad contable. Como consecuencia, subestimación por valor indeterminado en las cuentas 9120 – Litigios y Mecanismos alternativos de solución de conflictos, y su contrapartida 990505 - Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos, lo mismo que evidencia de deficiente información que permita a la

administración, toma de decisiones y a los órganos de control, el desarrollo eficiente de sus actividades propias.

• **Hallazgo No. 19 - Sostenibilidad Contable.**

Mediante Resolución 119 de 2006 de la Contaduría General de la Nación, se reglamentó el Modelo Estándar de Procedimientos para el Sostenibilidad del Sistema de Contabilidad Pública, a fin de garantizar la producción de información razonable y oportuna.

INCODER DTS, no aplicó el Modelo Estándar mencionado, tal como se constata a través de las diferentes observaciones anteriores. Las principales causas son la ausencia de un funcionario con perfil contable y de un Comité Técnico de Sostenibilidad del Sistema Contable que lideren procedimientos de control asociados al proceso, de conformidad con la Resolución citada. Como consecuencia de lo anterior, información contable con amplia deficiencia en razonabilidad. (Ver cuadro adjunto)

Hzgo No.	CUENTAS		HALLAZGOS (MILLONES DE PESOS)		
	Código	Nombre	Sobrestim	Subestim	Incertid
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	521109	GASTOS/DE OPERACION/GENERALES/Comisiones, honorarios y servicios		94,91	
	521117	GASTOS/DE OPERACION/GENERALES/Viáticos y gastos viaje Inversión		25,21	
	511119	GASTOS/DE ADMON/GENERALES/Viáticos y gastos viaje Funcionamiento		0,78	
	323001	Utilidad o excedente del ejercicio	120,90		
2	192002	OTROS ACTIVOS / Bienes entregados a terceros		Valor indet	
	325530	PATRIMONIO INSTITUCIONAL / Patrimonio Público Incorporado / bienes pendientes de legalizar		Valor indet	
3	192006	Bienes inmuebles entregados en comodato		140,42	
	325525	PATRIMONIO INSTITUCIONAL / Patrimonio Público Incorporado / Bienes		140,42	
4	192090	Otros Bienes entregados a terceros		Valor indet	
	325530	PATRIMONIO INSTITUCIONAL/Patrimonio Público incorporado / Bienes pendientes de legalizar		Valor indet	
5	834704	CUENTAS DE ORDEN / BIENES		Valor indet	

		ENTREGADOS A TERCEROS/Propiedades, Planta y Equipo			
	891518	Bienes entregados a terceros		Valor indet	
6	242508	ACREEDORES / Viáticos	0,69		
	242529	ACREEDORES / Cheques no cobrados o por reclamar	0,92		
	242590	ACREEDORES / Otros acreedores	0,23		
	245501	DEPOSITOS RECIBIDOS EN GARANTÍA / Para servicios	0,20		
	245502	DEPOSITOS RECIBIDOS EN GARANTÍA / Para bienes	22,16		
	245590	DEPOSITOS RECIBIDOS EN GARANTÍA / Otros depósitos	1,21		
	52	Gastos de operación	1,84		
	111005	Dep en Instit. Banc / Cta Cte	23,57		
7	151002	MERCANCIAS EN EXISTENCIA / Terrenos		Valor indet	
	325525	PATRIMONIO INSTITUCIONAL INCORPORADO / Bienes		Valor indet	
8	199952	VALORIZACIONES / Terrenos			199,33
	324052	SUPERAVIT POR VALORIZACION / Terrenos			199,33
	199962	VALORIZACIONES / Edificaciones			951,70
	324062	SUPERAVIT POR VALORIZACION / Edificaciones			951,70
9	912001	Litigios y Mecanismos alternativos de solución de conflictos / Civiles		Valor indet	
	912002	Litigios y Mecanismos alternativos de solución de conflictos / Laborales		Valor indeterminado	
	912004	Litigios y Mecanismos alternativos de solución de conflictos / Administrativos		Valor indeterminado	
	990505	Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos		Valor indeterminado	
10	N/A	N/A			
	N/A	N/A			
			\$ 25,42	\$ 261,32	\$ 1.151,03

Las evidencias que soportan los hallazgos, las conclusiones y el presente reporte, reposan en el archivo de esta Gerencia, con los requisitos de su elaboración, supervisión y custodia acorde con la tabla de retención documental.

1.3 SEGUIMIENTO DENUNCIAS

En desarrollo de la Auditoría se recibió la Denuncia Ciudadana No. 2012-35445-80684-D, presentada en la Gerencia Departamental de Santander de la Contraloría General de la República, por la señora Gloria Martínez Mejía, mediante oficio de fecha 20 de febrero de 2012, en la cual manifiesta su

desacuerdo con el concepto de rechazo dado por el INCODER a la propuesta presentada por ésta, en representación de la Asociación de Mujeres Desplazadas por una Vida Digna, atendiendo a la convocatoria No. SIT-01-2011, “Otorgamiento de Subsidio Integral para compra de tierra para la población: campesina, personas víctimas del desplazamiento, mujeres víctimas del desplazamiento, negros, indígenas, rom, profesionales y expertos de las ciencias agropecuarias”

Analizada la información suministrada por el Instituto y verificadas cada una de las actuaciones realizadas por el INCODER en la Fase I de la Convocatoria SIT-01-2011 correspondiente a la Asociación de Mujeres Desplazadas por una Vida Digna, se evidenció que el INCODER cumplió con los procedimientos y verificaciones establecidas para la recepción y verificación de las propuestas, en la Fase I de la convocatoria en mención, dentro de los términos establecidos en las adendas efectuadas a los Términos de Referencia y la normatividad que la regula.

DIRECCION TERRITORIAL SUCRE

Se establecieron **seis (6) hallazgos Administrativos**.

1.1 IMPLEMENTACIÓN DEL ORDENAMIENTO, PROTECCIÓN Y REGULARIZACIÓN DE TIERRAS A NIVEL NACIONAL

- **Hallazgo No. 1 - Titulación de Baldíos**

El Artículo 1º del Decreto 2664 de 1994. COMPETENCIA, establece: *“El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria administra en nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, y en virtud de esa atribución puede adjudicarlas conforme a la Ley 160 de 1994 y demás disposiciones legales y reglamentarias vigentes”*; sin embargo, a pesar de la expedición de las 538 Resoluciones de adjudicación emitidas en el año 2011, estas no se encuentran legalizadas, debido a la falta seguimiento y control por parte de la administración, en el sentido de sensibilizar a la comunidad sobre la importancia del proceso y mecanismos para que los adjudicatarios legalicen ante la oficina de registro de instrumentos públicos dicha titulación. Lo que trae como consecuencia que no se cumpla con el ciclo total para el cual fue creado éste proceso y por ende los predios no estén a nombre de dichas personas.

1.2 EVALUACIÓN PRESUPUESTAL Y FINANCIERA

- **Hallazgo No. 2 - Cuentas por Pagar**

El Plan General de la Contabilidad Pública establece los principios para llevar la información contable, teniendo dentro de ellas la Revelación. Los estados, informes y reportes contables, deben reflejar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad,... La información debe servir, entre otros aspectos, para que los usuarios construyan indicadores de seguimiento y evaluación de acuerdo con sus necesidades, e informarse sobre el grado de avance de planes, programas y proyectos de la entidad contable pública; Sin embargo, la Cuenta 2.4. - Cuenta por Pagar, presenta en el Libro Mayor un saldo a 31 de diciembre de 2011 de \$86.1 millones mientras que las cuentas pendientes por cancelar en Tesorería son de \$21.5 millones; debido a deficiencias en la comunicación entre el Área Contable del Nivel Central y la Coordinación Administrativa de la Territorial; existiendo una sobrestimación en dicha cuenta en \$64.6 millones.

- **Hallazgo No. 3 - Impuesto Predial**

El Estatuto de Rentas del Municipio de Coveñas en su artículo 23 establece: *"El sujeto pasivo del Impuesto Predial Unificado son las personas naturales y jurídicas incluidas las entidades de derecho público o patrimonio autónomo propietarios o poseedores de predios ubicados en la jurisdicción del Municipio."* Sin embargo, la Dirección Territorial de Sucre INCODER, a 31 de diciembre de 2011 no había causado ni cancelado el impuesto predial de las vigencias 2010-2011, correspondiente al bien inmueble ubicado en el municipio de Coveñas; debido a la falta de asignación de recursos por parte del Nivel Central, por lo que se generó sub-estimación en la cuenta 24-Cuenta por Pagar, y sobrestimando la cuenta 3208 Capital Fiscal, por la cuantía de \$1.4 millones; así mismo, podría ocasionar que se cancelen intereses moratorios por pagos extemporáneos.

- **Hallazgo No. 4 - Parcelas entregadas**

El Plan General de la Contabilidad pública establece los principios para llevar la información contable, teniendo dentro de ellas la Revelación. Los estados, informes y reportes contables, que deben reflejar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad, así como los resultados del desarrollo de las funciones del cometido estatal por medio de la información contenida en ellos; ... La información debe servir, entre otros aspectos, para que los usuarios construyan indicadores de seguimiento y evaluación de acuerdo con sus necesidades, e informarse sobre el grado de avance de planes, programas y

proyectos de la entidad contable pública. Sin embargo, en la Cuenta de Inventarios 1510 - Mercancías en existencia, se encuentran reflejados 23 parcelas del predio la Lorenzana y el Brillante, los cuales fueron legalizados y entregados a sus beneficiarios. Esto debido a la falta de comunicación entre el área Técnica de la Territorial y el área Contable del Nivel Central; lo que ocasiona que la Cuenta del Activo se encuentre sobreestimada en \$41.7 millones y afecta de la misma forma y cuantía el patrimonio de la entidad.

- **Hallazgo No. 5 - Equipos Inservibles**

El Plan General de la Contabilidad Pública establece que los bienes inservibles, los destruidos total o parcialmente y los bienes perdidos se retiran de los activos. El control de los bienes inservibles o destruidos total o parcialmente se registra en las cuentas de orden deudoras. Mas sin embargo, en la cuenta 1670-Equipo de Comunicación y Computación aparecen relacionados cuatro computadores que se encuentran en estado inservible; esto debido a que el Instituto no realiza en forma oportuna el procedimiento para la baja de bienes inservibles; haciendo que el Activo se encuentre sobreestimado en \$8.0 millones e incidiendo en la misma forma y cuantía en la cuenta 3208 - Capital Fiscal.

1.3 EVALUACION SISTEMA DE CONTROL INTERNO

- **Hallazgo No. 6 - Informes de supervisión**

El Manual de Supervisión del INCODER en el proceso Gestión de Contratación Código D2-PA-GC-01 de fecha 31 de agosto de 2010, detalla el Procedimiento que aplica en la ejecución de todos los Convenios y Contratos en concordancia con el numeral 2 del artículo 32 numeral de la Ley 80 de 1993: *"Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión"*. Sin embargo, en los contratos efectuados por el Instituto de Desarrollo Rural - INCODER (Dirección Territorial de Sucre), no existen los informes de Supervisión derivados de los diferentes contratos, donde se evidencie el seguimiento efectuado a cada una de las obligaciones contraídas, la cual no permite ejercer control y seguimiento a estas. Lo anterior se presenta por debilidades en los mecanismos de control, lo cual no permitiría advertir oportunamente los problemas en la ejecución del objeto contractual o en su liquidación, posibilitando ineficiencia e ineficacia en el resultado del desarrollo de los objetos contractuales.

DIRECCION TERRITORIAL TOLIMA

Se establecieron **23 hallazgos Administrativos, de los cuales dos (2) con posible alcance Disciplinario**, los cuales serán trasladados ante la autoridad competente

1.1 PROYECTO ADECUACION DE TIERRAS

El proyecto Distrito de Riego Triangulo del Tolima está dividido en dos fases: la Fase I que comprende las obras del sistema de conducción principal (captación, túnel, conducción y esclusor de sedimentos), y la Fase II el área del distrito de riego.

El avance de obras de la **Fase I** alcanzó la cifra del **99,24%**, quedando pendiente algunas obras complementarias que se culminarán en la siguiente vigencia.

A diciembre de 2011, el acumulado adquirido de predios alcanzó los 114, quedando pendiente 6 que por inconsistencias técnicas, jurídicas y no aceptación de la oferta de compra, no se pudieron negociar en la vigencia.

En relación con la **Fase II**, se avanzó en la etapa de pre-construcción, compra de predios, desmonte – limpieza – descapote, excavaciones para los canales, construcción del centro de operaciones, mejoramiento de vías internas y trituración del crudo proveniente del río Magdalena, para elaboración de los concretos, entre otras actividades.

El avance fue del **3,7%**, no habiéndose logrado la meta propuesta para el año 2011, por la dificultad que tuvo el contratista en la adquisición de los predios identificados, por cuanto muchos de los propietarios no aceptaron la oferta de compra objetando los avalúos, por inconsistencia técnicas y jurídicas; igualmente, la interinidad en la Dirección Territorial Tolima a mediados del año retrasó los cronogramas, afectando la firma de los contratos de compraventa.

Desde el año 2004 y hasta la fecha se han invertido en este proyecto \$401.256.7 millones, sin incluir rendimientos financieros.

Con respecto a la implementación del Plan Agroproductivo del proyecto, el convenio suscrito entre FONADE y el IICA, para diseñar e implementar la fase demostrativa del Plan Agroproductivo en el Distrito de Riego, avanzó en un 85.47% del convenio, en los siguientes aspectos:

- Cosecha y comercialización de productos del primer grupo de predios adecuado con riego.

- 391 visitas de acompañamiento individual, en: adecuación de tierras, uso y utilización del agua, manejo y operación del riego.

- 834 visitas de acompañamiento individual, en: buenas prácticas agrícolas, manejo integrado del cultivo y manejo post-cosecha.

En el Componente Ambiental, el convenio suscrito entre FONADE y CORTOLIMA, para la gestión ambiental del proyecto, avanzó en 94,82%, representado en:

- Saneamiento: Monitoreo a los sistemas hídricos, en los diferentes municipios donde se ejecutó el proyecto.

- Reforestación: Establecidas 300 hectáreas.

- POMCA: Ajustes al material documental del proyecto de ordenación en el marco del proceso de certificación en CORTOLIMA.

- Predios: 9 predios adquiridos en los municipios de Rioblanco y Chaparral. Un total de 6.923 Hectáreas por \$8.307.096 millones.

- PROCAS: Realizadas cuatro giras de Transferencia de Tecnología. De manera conjunta con TOLIPAZ, se continuó con la capacitación en temas como agricultura orgánica, manejo de cultivos de pancoger y medidas ambientales.

En el componente de gestión social, FONADE con el apoyo de la Fundación CODESARROLLO, avanzó en los talleres de capacitación a delegados por zonas de UTRITOL, en reuniones de mesa de empleo con la Unión Temporal Canales - UTC 2010, interventoría, UTRITOL y PGS Codesarrollo, para la socialización indicadores de contratación por parte de UTC 2010.

En este componente, en su Fase II del proyecto, el contratista avanzó en el levantamiento de actas de vecindad, en las capacitaciones de seguridad industrial y ocupacional, atención a la comunidad y revisión del proceso de reubicación y acompañamiento social que UTC 2010 brinda a las familias afectadas, determinándose atender la sugerencia realizada por el MADS relacionada con la creación de un documento que consigne el procedimiento que se debe seguir a las familias.

Acompañamiento y capacitación a la Asociación de Usuarios del Distrito – UTRITOL, y apoyo a las actividades de implementación del Plan Agropecuario del proyecto con el IICA.

En cumplimiento de Consulta Previa se adquirieron 2 predios y entregaron a la comunidad Indígena Chenche San Cayetano.

Se concluye que se debe realizar una auditoría específica a este proyecto cuando se haga la liquidación de la Fase I del proyecto.

1.2 SUBSIDIO INTEGRAL PARA LA CONFORMACIÓN DE EMPRESAS BÁSICAS AGROPECUARIAS

- **Hallazgo No. 1 - Venta de Predio**

El Proyecto Productivo es el conjunto de objetivos, metas y actividades económicas que la Unidad Familiar se propone adelantar en la Unidad Agrícola Familiar con el fin de generar un nivel de ingresos mensuales equivalente a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes, en condiciones de viabilidad técnica, económica y social que garanticen su competitividad, equidad y sostenibilidad (Numeral 2.6 Artículo 2 del Decreto No. 2000 del 2009); situación que no se evidenció en el siguiente hallazgo:

La compra del predio por valor de \$245 millones, para llevar a cabo el Proyecto Productivo en la convocatoria de Adquisición de Tierras SIT-01-2009-C1-LIB - Municipio de Ibagué, para la implementación de un cultivo de guayaba pera roja y maíz, que beneficiaría a 17 campesinos que conforman once (11) familias, no se llevó a cabo debido a que los propietarios del predio renunciaron a la venta del inmueble por la demora del INCODER en proferir la resolución de la asignación del subsidio, pues solo hasta el 10 de marzo de 2011, se emitió el respectivo acto administrativo el cual no ha sido revocado, lo que originó pérdida de credibilidad de la entidad, inconformismo de los campesinos beneficiarios del proyecto e ineficacia en los recursos manejados por el INCODER.

- **Hallazgo No. 2 - Desembolso del Subsidio para los Proyecto Productivos Convocatoria SIT-2009**

A 16 de abril de 2012, a los 22 proyectos de subsidio integral de tierras para la población campesina del Tolima aprobados en la convocatoria pública SIT-2009, no se han desembolsado los recursos destinados a financiar parcialmente los costos del establecimiento del proyecto productivo por valor de \$541 millones, debido a falta de diligencia en la firma de los respectivos contratos de operación

y funcionamiento, lo que origina ineficacia en la asignación de los recursos públicos, pérdida de credibilidad de la entidad y mayores costos en la implementación del proyecto productivo.

- **Hallazgo No. 3 - Desembolso del Subsidio para los Proyecto Productivos Convocatoria SIT-2010 - Desplazados.**

A 16 de abril de 2012, los 31 proyectos de subsidio integral de tierras para la población desplazada y madres cabeza de familia desplazadas SIT-01-2010-D1, no se han desembolsado los recursos destinados a financiar parcialmente los costos del establecimiento del proyecto productivo por valor de \$503 millones, debido a falta de diligencia en la firma de los respectivos contratos de operación y funcionamiento, lo que origina ineficacia en la asignación de los recursos públicos, pérdida de credibilidad de la entidad y mayores costos en la implementación del proyecto productivo.

- **Hallazgo No. 4 - Interventoría Subsidio Compras de Tierras Convocatoria Pública SIT-2009-01- Campesinos y Desplazados**

A abril 16 de 2012 , el INCODER Dirección Territorial Tolima, no ha realizado visita de interventoría a dieciséis (16) de los veintidós (22) proyectos de Subsidio Integral de Tierras para la población campesina del Tolima, aprobados en la convocatoria pública SIT-2009-01, y a diez (10) de los trece (13) proyectos de subsidio integral de tierras para la población desplazada del Tolima aprobados en la convocatoria pública SIT-2009-02, debido a falta de gestión para solicitar al nivel central los recursos financieros y humanos para cumplir esta obligación, lo que origina el desconocimiento por parte del INCODER de la eficacia, impacto o resultados finales de sus proyectos o programas y pone en riesgo la inversión efectuada en la compra de tierras por valor de \$1.536 millones.

- **Hallazgo No. 5 - Interventoría Subsidio Compras de Tierras SIT-01-2009-D1 - Desplazados.**

A abril 16 de 2012 , el INCODER Dirección Territorial Tolima, no ha realizado visita de interventoría a treinta (30) de los treinta y un (31) proyectos de subsidio integral de tierras para la población desplazada y madres cabeza de familia desplazadas, aprobadas en la convocatoria pública SIT-01-2010-D1, debido a falta de gestión para solicitar al nivel central los recursos financieros y humanos para cumplir esta obligación, lo que origina el desconocimiento por parte del INCODER de la eficacia, impacto o resultados finales de sus proyectos o programas y pone en riesgo la inversión efectuada en la compra de tierras por valor de \$2.324 millones.

- **Hallazgo No. 6 - Informe de Verificación de Campo**

El INCODER, o quien éste designe de reconocida idoneidad, con la concurrencia de los beneficiarios del subsidio, y como parte del proceso de selección definitiva de los proyectos para el otorgamiento del subsidio, realizará una visita de verificación en terreno de cada uno de los proyectos elegibles, en la que se evaluará cada propuesta y se verificarán las condiciones del predio a adquirir donde se implementará el proyecto productivo. Producto de dicha visita se elaborará un documento denominado Informe de Viabilidad del Proyecto (Términos de referencia convocatoria SIT-02 de 2009, Desplazados); situación que no se evidenció, según en el siguiente hallazgo:

En la visita realizada por la Corporación para el Desarrollo de las Microempresas en febrero de 2010, de verificación en terreno del Proyecto de adquisición de Tierras Convocatoria SIT-02-2009-Desplazados-Tol-IBA-021, en la que se evaluó la propuesta y se verificaron las condiciones de los predios La Gloria-Verdun-La Palma, Municipio de Cunday, en donde se implementará el proyecto productivo por valor de \$664 millones, no se constató que en el predio La Palma se tiene la presencia de un ocupante que mantiene algunas mejoras de maíz y yuca que ocupan un área aproximada de 5.000 m², situación ésta que se evidenció en visita al predio de fecha 17 de noviembre de 2010, por parte de un funcionario del INCODER; y sin embargo se procedió a la compra de los predios con la autorización de parte del INCODER; debido a deficiencias en la interventoría por parte de INCODER sobre la ejecución del convenio firmado con la Corporación para el desarrollo de las Microempresas, entidad encargada de las visitas técnicas, lo que ha originado que los beneficiarios no tengan pleno dominio sobre el bien adquirido al no poder desarrollar actividades en esta área ocupada y posibles demandas de los beneficiados para la restauración de sus derechos.

- **Hallazgo No. 7 - Condición Resolutoria del Subsidio**

Si se establece que el predio no está siendo explotado adecuadamente por el campesino, el INCODER iniciará el procedimiento establecido de la condición resolutoria y en caso de cumplirse ésta, el beneficiado de la adjudicación de subsidio tendrá la obligación de restituir hasta la totalidad de los recursos de dicho subsidio (Ley 160 de 1994 y el Decreto 2000 de 2009); situación que no se evidenció en el siguiente hallazgo.

A 16 de abril de 2012, el INCODER Dirección Territorial Tolima, no ha iniciado el procedimiento establecido de la condición resolutoria a uno de los beneficiarios del proyecto de Subsidio Integral de Adquisición de Tierras SIT-02-2009-D1-IBA-086, que no se ha hecho presente desde la entrega física del predio, situación ésta que

se evidenció en la visita de interventoría realizada el día 11 de noviembre de 2011; debido a falta de diligencia de la Dirección Territorial para iniciar este procedimiento, lo que ha originado que los beneficiarios del proyecto escogieran por cuenta propia otra persona para reemplazar al beneficiario que no se ha presentado y posibles perjuicios legales para la entidad.

- **Hallazgo No. 8 - Trámite Procedimiento Condición Resolutoria**

En el INCODER Territorial Tolima, se evidencia considerable retraso en el inicio y trámite de la etapa de instrucción dentro del procedimiento de Condición Resolutoria sobre el predio El Diamante, que se adquirió por valor de \$103 millones y fue adjudicado en la convocatoria de tierras SIT-01-2008-Tol -061, teniendo en cuenta los siguientes hechos:

- Se inició el proceso de condición resolutoria del predio El Diamante el día 27 de octubre de 2011, diez meses y medio después de tenerse conocimiento que el desembolso por \$11 millones no se había invertido en la ejecución del proyecto y el predio está siendo explotado por persona diferente a los beneficiarios del predio (según acta de visita de interventoría de fecha 2 de diciembre de 2010.)
- A abril 16 de 2012, solo se ha ordenado como práctica de prueba la inspección al predio.

Lo anterior, debido a falta de diligencia y cuidado del funcionario encargado de este proceso para emitir su correspondiente apertura y práctica de pruebas, lo que genera ineficacia del trámite administrativo, dilaciones procesales y que estos no están cumpliendo finalmente con la finalidad social y de desarrollo social que se busca.

Hallazgo No. 9 - Renuncia a Proyecto Piscícola

El amparo de cumplimiento del contrato cubre a la entidad estatal contratante asegurada de los perjuicios directos derivados del incumplimiento total o parcial de las obligaciones nacidas del contrato, así como de su cumplimiento tardío o de su cumplimiento defectuoso, cuando ellos son imputables al contratista, este amparo comprenderá el pago del valor de las multas y de la cláusula penal pecuniaria que se haya pactado. (Póliza Única a Favor de Entidades Estatales del Proyecto ASOPIRE); Situación que no se evidenció en el siguiente hallazgo.

En la Convocatoria Pública para la vigencia 2009, el INCODER aprobó a la Asociación Piscícola del municipio de Ibagué – ASOPIRE, la cofinanciación de un

Proyecto Productivo Acuícola por valor de \$65 millones, y en septiembre 9 de 2011, los integrantes de ASOPIRE notifican al INCODER la renuncia para continuar con el proyecto, sin que a la fecha el INCODER haya tramitado ante La Previsora, la garantía por incumplimiento del contrato de la póliza vencida el 23 de diciembre de 2011, o haya realizado la gestión para la devolución de los \$16 millones correspondientes al primer desembolso, por falta de gestión y seguimiento a los recursos invertidos, e incumplimiento de los usuarios a lo pactado, situación que ocasionó ineficacia en los objetivos programados y el uso ineficiente de los recursos que el INCODER y la Gobernación del Tolima han girado para beneficiar el desarrollo del sector rural .

- **Hallazgo No. 10 - Concesión de Aguas**

Los beneficiarios de la adjudicación del subsidio integral de tierras, se obligan a obtener la titularidad de las licencias, concesiones, permisos y/o autorizaciones para el uso, aprovechamiento y/o disposición de los recursos naturales renovables, necesarios para el desarrollo del proyecto productivo en consonancia con las normas que rijan la materia (Artículo Octavo de la Resolución No. 150 del 31 de mayo de 2010, por medio de la cual el INCODER adjudica un subsidio integral de Tierras convocatoria SIT-01-2009-C1-TOL IBA-071); situación que no se evidencia en el siguiente hallazgo.

Los beneficiarios de la adjudicación del subsidio integral de tierras convocatoria SIT-01-2009-C1-TOL IBA-071, para desarrollar el proyecto de ganadería de Ceba y Producción de pasto Angleton para heno, no han iniciado los trámites administrativos ante la Corporación Autónoma Regional del Tolima para la Concesión de Aguas necesarias en el proyecto, no obstante haber recibido la finca desde el 22 de agosto de 2010, debido a falta de socialización, asesoría y seguimiento en la implementación del proyecto productivo por parte del INCODER Territorial Tolima, lo que puede originar ineficacia en los procesos productivos, pérdida de credibilidad en los programas implementados para la población campesina, ineficiencia en los recursos destinados al proyecto, limitaciones a los requerimientos financieros del proyecto y asignación de recursos que no están cumpliendo finalmente con la finalidad social y de desarrollo social que se busca.

- **Hallazgo No. 11 - Asesoría Técnica a Proyectos Piscícolas**

En los Acuerdos de Financiamiento suscritos entre el INCODER Dirección territorial Tolima y los ejecutores de los proyectos acuícolas, el INCODER se obliga a Prestar al ejecutor todo el apoyo necesario para que este pueda cumplir a cabalidad, con el objeto del presente acuerdo y culminar correctamente la

ejecución del proyecto (cláusula de los acuerdos de financiamiento suscritos entre el INCODER y los resguardos indígenas El Tambo y La Cocana).

En los Resguardos Indígenas El Tambo y La Cocana, del municipio de Natagaima, favorecidos en la cofinanciación de los proyectos productivos de acuicultura para la vigencia 2009, que aún se encuentran vigentes, el INCODER no ha sido oportuno en la asesoría técnica para su correcta ejecución en lo relacionado con la construcción y mantenimiento de los estanques, número de alevinos por estanque, alimento requerido por número de animales y construcción de la planta de beneficio, por debilidades de control y seguimiento, lo que está ocasionando pérdida de credibilidad en la eficacia de los programas propuestos, e ineficiencia en la inversión de los recursos.

- **Hallazgo No. 12 - Permiso de Vertimientos**

Toda persona natural o jurídica cuya actividad o servicio genere vertimientos a las aguas superficiales, marinas, o al suelo, deberá solicitar y tramitar ante la autoridad ambiental competente, el respectivo permiso de vertimientos. (Decreto 3930 de 2010, capítulo VII, titulado, de la obtención de permisos y planes de cumplimiento, en su artículo 41, requerimiento de permiso de vertimiento); Situación que no se evidenció en el siguiente hallazgo.

De los 12 proyectos acuícolas aprobados en la convocatoria 2009, el INCODER Dirección Territorial Tolima, aceptó cofinanciar en 7 de ellos, salas de proceso piscícola por valor de \$178 millones, sin que los beneficiarios hayan tramitado los respectivos permisos ante la autoridad ambiental para la disposición de los residuos líquidos allí generados, lo cual obedece a debilidades de control y seguimiento, lo que genera el uso antieconómico e ineficiente de los recursos subsidiados y la improcedencia o imposibilidad legal para realizar las actividades previstas.

- **Hallazgo No. 13 - Cumplimiento de Pólizas**

Se debe obtener y presentar para aprobación del INCODER, dentro de los 10 días hábiles siguientes al perfeccionamiento del Acuerdo, las garantías según los plazos, objetos y montos establecidos en la cláusula décima séptima, así como mantener sus amparos vigentes y prorrogados en los términos señalados. (Acuerdos de financiamiento entre el INCODER y las asociaciones piscícolas, cláusula décima segunda literal d); Situación que no se evidenció en el siguiente hallazgo.

De los 12 proyectos elegidos dentro de la convocatoria pública 2009, para cofinanciar proyectos productivos de acuicultura, en 10, que aún se encuentran vigentes por valor de \$891 millones, el ítem de la póliza correspondiente al amparo por incumplimiento de las obligaciones asumidas por el contratista ya expiró, sin que el INCODER haya exigido su ampliación, debido a falta de control y seguimiento en tiempo real de los convenios de cofinanciación, lo que puede ocasionar pérdida de los recursos girados por el INCODER, la Gobernación y los municipios del Tolima ante el incumplimiento de las obligaciones pactadas.

- **Hallazgo No. 14 - Normas Ambientales**

En la evaluación de los aspectos ambientales contemplados para el manejo del proyecto establece que el asesor técnico debe verificar que el Ejecutor esté dando cumplimiento a las medidas de prevención, mitigación y conservación requeridos para el desarrollo técnico operativo del proyecto y en caso de que no se esté dando apoyar al supervisor para que informe a la autoridad ambiental lo correspondiente, (El Manual de Apoyo a la supervisión de proyectos productivos acuícolas del INCODER, literal b); situación que no se evidenció en el siguiente hallazgo.

A 12 de abril de 2012 en el Proyecto Piscícola del Resguardo Indígena Cocana, municipio de Natagaima - Departamento del Tolima, la supervisión del proyecto no había reportado el incumplimiento de la siembra de los 200 árboles exigidos por CORTOLIMA hace 8 años, para proteger la cárcava que forma el río Magdalena y que actualmente coloca en riesgo la estabilidad del cárcamo que soporta la motobomba que extrae el agua para los estanques piscícolas.

Lo anterior, atribuible a debilidades de control y seguimiento, lo que puede ocasionar la caducidad de la concesión de aguas, afectar la eficacia del proyecto y la pérdida de los recursos invertidos por el INCODER, la Gobernación, el Municipio y el Resguardo Indígena.

1.2 IMPLEMENTACIÓN DEL ORDENAMIENTO, PROTECCIÓN Y REGULARIZACIÓN DE TIERRAS A NIVEL NACIONAL

- **Hallazgo No. 15 - Predios Fondo Nacional Agrario (FNA)**

Para adelantar los procedimientos y adoptar las decisiones encaminadas a la selección de los beneficiarios, la adjudicación, y la regularización de la tenencia de la tierra, ingresadas al Fondo Nacional Agrario se aplicará de manera general las disposiciones del presente acuerdo (Acuerdo 174 de 2009), situación que no se evidenció en el siguiente hallazgo.

A abril 16 de 2012, en el INCODER - Dirección Territorial Tolima, se encuentran 47 predios correspondientes a procesos abiertos del Fondo Nacional Agrario de las parcelaciones de los predios ubicados en los municipios de la zona Centro Oriente del Tolima, almacenados en cajas desde el 11 de enero de 2012, sin que se adelantara ninguna actuación jurídica para su trámite correspondiente, debido a falta de gestión del nivel central para disponer los recursos financieros y humanos para cumplir con esta obligación, lo que origina ineficiencia en el desempeño de las objetivos misionales de INCODER .

- **Hallazgo No. 16 - Expedición Resolución de Extinción de Dominio**

Los funcionarios del INCODER cuentan con un término de 15 días contados desde la práctica de la visita a los respectivos predios para iniciar los correspondientes procedimientos administrativos para la extinción de dominio (Procedimiento Extinción del Derecho de Dominio, Artículo 8 Decreto 2665 de 1994); situación que no se evidenció en el siguiente hallazgo.

En el INCODER Regional Tolima, a 16 de abril de 2012, no se han expedido las resoluciones de inicio del procedimiento administrativo de extinción de dominio, sobre predios cuya visita fue practicada desde la vigencia 2011, es decir, que ya transcurrieron más de los 15 días establecidos, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla No. 1
Relación de visitas

PREDIO	FECHA DE LA VISITA	TIEMPO TRANSCURRIDO (días hábiles)
Normandía – municipio de Roncesvalles	21 de octubre de 2011	119
El Paso – municipio de Roncesvalles	23 de octubre de 2011	119
Bellavista – municipio de Rovira	3 de octubre de 2011	132
El Corazón – municipio de Roncesvalles	20 de octubre de 2011	120
El Diamante – municipio de Roncesvalles	16 de octubre de 2011	123
Costa Rica – municipio de Roncesvalles	23 de octubre de 2011	119
Villa María – municipio de Rovira	4 de octubre de 2011	131
Pereira – Primavera – municipio de Rovira	5 de octubre de 2011	130
Versalles – municipio de Roncesvalles	17 de octubre de 2011	123
Chimborazo – municipio de Rovira	3 de octubre de 2011	132
Laureles – municipio de Rovira	6 de octubre de 2011	129
Naranjitos – municipio de Roncesvalles	24 de octubre de 2011	118
Rochela – municipio de Roncesvalles	18 de octubre de 2011	122

Fuente: Expedientes Extinción de Dominios

Lo anterior, debido a falta de diligencia y cuidado del Gerente para ordenar oportunamente la iniciación de los respectivos procesos, lo que generó incumplimiento de la reglamentación de la extinción de dominio y afectación de la tenencia y explotación adecuada de los inmuebles y que se incumplan los fines sociales del Estado en la entrega de tierras.

- **Hallazgo No. 17 - Citaciones Procesos Baldíos**

Los funcionarios del INCODER cuentan con un término de 5 días siguientes a la expedición del acto para enviar las citaciones a los interesados, con el fin de realizar las notificaciones respectivas de adjudicación de baldíos, (Artículo 44 del Código Contencioso Administrativo). Situación que no se evidencio en el siguiente hallazgo.

En el INCODER Dirección Territorial Tolima, el trámite de notificación de los actos administrativos de adjudicación de baldíos se hace de manera extemporánea, al realizarse después de un mes o dos meses de proferido el acto, con el agravante que no se envían a los interesados los oficios citatorios para la notificación, sino que se espera que el interesado acuda de manera voluntaria a la institución a preguntar por el respectivo trámite. Además, las notificaciones no se surten a todas las partes interesadas porque en algunos casos, se notifica únicamente al Agente del Ministerio Publico Agrario, y en otros únicamente al interesado.

En la siguiente tabla, se presenta una muestra de esta situación:

Tabla No. 2
Notificaciones

Número de proceso	Situación presentada
B73058500062011	Se notificó al Procurador sin fecha, no se notificó al interesado.
B73006701312010	No se notificó al Procurador, se notificó al interesado sin fecha.
B73006700782010	No se notificó al Procurador
B730067512010	No se notificó al Procurador ni al interesado
B73006700542010	No se notificó al Procurador ni al interesado
B73006700602010	No se notificó al Procurador ni al interesado
B73027000012011	Se notificó al Procurador e interesado fuera del término
B73006701022011	No se notificó al Procurador ni al interesado
B73006700522009	Notificado Procurador e interesado fuera del término
B73006700062011	No se notificó al Procurador ni al interesado, la resolución aparece sin número. La solicitud de adjudicación es del 15 de julio de 2006 y la aceptación de adjudicación es del 30 de agosto de 2011.
B73067500092011	No se notificó al Procurador
B73067500152011	No se notificó al Procurador ni al interesado
B73067500172011	No se notificó al Procurador ni al interesado

B73055500662009	No se notificó al Procurador ni al interesado
B73006700422011	No se notificó al Procurador ni al interesado
B73061602052011	No se notificó al Procurador ni al interesado
B73006700942011	No se notificó al Procurador ni al interesado
B73061600742011	No se notificó al Procurador ni al interesado

Fuente: **Procesos Baldíos**

Lo anterior, debido a falta de diligencia y cuidado del abogado encargado de estos procesos para emitir la correspondiente comunicación y de seguimiento por parte de la administración, lo que genera ineficacia del trámite administrativo, dilaciones procesales, posibles declaratorias de notificaciones irregulares, incumplimiento del artículo 44 del Código Contencioso Administrativo y falta de seguimiento y control por parte del INCODER a efectos de la eficacia de los actos administrativos que expide.

1.3 RECURSOS OLA INVERNAL

- **Hallazgo No. 18 - Recursos Ola Invernal Reactivación Piscícola**

A abril 16 de 2012, de los recursos asignados por el INCODER por valor de \$463 millones, para la reactivación productiva de pequeños piscicultores y comunidades pesqueras afectadas por el Fenómeno de La Niña (2010-2011) en el Departamento del Tolima, no se han ejecutado \$208 millones que representan el 45%; debido a que las cuentas del anticipo presentadas por parte del Centro de Productividad del Tolima, operador del convenio, el día 16 de diciembre de 2011, se aprobaron por parte el INCODER el 16 de febrero de 2012, lo que originó ineficiencia en el manejo de los recursos asignados al INCODER por el Fondo Nacional de Calamidades y atraso en la ejecución de las actividades programas en la temporada de verano.

- **Hallazgo No. 19 - Recursos Ola Invernal - Resguardo Indígena Cocama**

El convenio especial de cooperación firmado entre el Instituto Colombiano de desarrollo Rural – INCODER, y el Centro Regional de Productividad y Desarrollo Tecnológico del Tolima, para el manejo de los recursos del Fondo Nacional de Calamidades, establece entre su objetivo la reactivación productiva de pequeños piscicultores y comunidades pesquera afectadas por el fenómeno de la Niña 2010-2011 en el Departamento del Tolima; situación que no se evidenció en el siguiente hallazgo.

A 16 de abril de 2012, los recursos asignados desde el 25 de octubre de 2011, por valor de \$14 millones para la recuperación y/o readecuación de la infraestructura del cárcamo afectado por la creciente del río Magdalena que

soporta la motobomba y el sistema de riego y distribución del agua de los estanques piscícolas del Resguardo indígena de Cocana, en Natagaima - Tolima, no se han invertido,

Debido a falta de planeación en la ejecución de las obras y de la ineficiencia del INCODER en el manejo de los recursos asignados por el Fondo Nacional de Calamidades para la reactivación productiva de pequeños piscicultores y comunidades pesquera afectada por el Fenómeno de La Niña (2010-2011), en el Departamento del Tolima, lo que puede originar que en la actual temporada invernal en una creciente del río Magdalena se lleve la infraestructura instalada para el desarrollo del proyecto piscícola que se adelanta.

1.4 EVALUACIÓN PRESUPUESTAL Y FINANCIERA

- **Hallazgo No. 20 - Afiliación al Sistema General de Riesgos**

El artículo 3º. Afiliación del Decreto 2800 de 2003, establece: *“El trabajador independiente deberá manifestar por escrito en el texto del contrato y en las prórrogas del mismo, la intención de afiliarse o no al Sistema General de Riesgos Profesionales. Si el contrato consta por escrito, se allegará copia del mismo a la Administradora de Riesgos Profesionales adjuntando para ello el formulario antes mencionado; si el contrato no consta por escrito, la citada manifestación respecto de la voluntad de afiliarse deberá constar directamente en el citado formulario., Situación no evidenciada así:*

La Dirección Territorial Tolima del INCODER a diciembre 31 de 2011, no incluyó en el texto de los contratos ni en las prórrogas realizadas, la intención o no de afiliarse el contratista al Sistema General de Riesgos Profesionales, debido a falta de cuidado del funcionario encargado de su elaboración lo que incumple la normatividad citada.

- **Hallazgo No. 21 - Seguimiento a Mapas de Riesgo**

La Guía de Implementación del Sistema de Gestión de Calidad bajo la norma técnica de calidad para la gestión pública NTCGP 1000:2004 del Departamento Administrativo de la Función Pública, en el numeral 6.25 enuncia: “...Se deben establecer los mecanismos sobre la administración del riesgo y de su gestión y que se mantengan espacios para la comunicación de doble vía respecto a la actualización en términos de su identificación, análisis, valoración y políticas de administración de riesgos, en las que se sugiere incluir frecuencias de revisión de la gestión y actualización de los mapas de riesgo”, circunstancia que difiere a lo encontrado en la entidad, así:

A diciembre 31 de 2011, en la Dirección Territorial Tolima del INCODER, se evidenció que algunos de los controles o acciones de tratamiento establecidos en el Mapa de Riesgos para el proceso Gestión de Recursos Financieros, presenta las siguientes falencias:

- La persona que desempeña el cargo de Pagador o Tesorera, no hizo cambio de claves de cajas fuertes ni de seguridad para acceso a la oficina, desde cuando se posesionó en enero de 2010.
- Las claves de las dos cajas fuertes (una en la Tesorería y otra en la oficina de Coordinación Administrativa y Financiera), continúan siendo las mismas que utilizó el anterior pagador.
- Las llaves de acceso a la oficina se dejan con el vigilante cuando la Pagadora debe ausentarse, pues también se encuentra en esa oficina el archivo o expedientes de convocatorias SIT/11
- Algunos riesgos deben ser replanteados pues han perdido vigencia con la implantación de registros en el aplicativo del SIIF II Nación.

Lo anterior, debido a falta de seguimiento y control en forma oportuna por parte de la oficina de Control Interno y al no ser aplicados, impide prevenir, detectar y corregir errores materiales de manera oportuna y eficaz e incumple la normatividad mencionada.

- **Hallazgo No. 22 - Formatos solicitud CDP**

En la Dirección Territorial Tolima del INCODER a diciembre 31 de 2011, se encontró que algunos formatos de solicitud de CDP (Código F5-PA-GRF-02), presentan las siguientes inconsistencias:

- Los formatos Nos. 811, 911 y 101 presentan fecha posterior a la registrada en la solicitud del SIIF II.
- Los formatos Nos. 1311, 1411 y 1511 presentan enmendadura en el número de la solicitud.

Lo anterior, debido a falta de cuidado del responsable del diligenciamiento y de control del responsable de Presupuesto, lo que conlleva ineficacia en el cumplimiento a los requisitos establecidos para los documentos de gestión financiera y presupuestal, en los numerales enunciados, del procedimiento Cadena Presupuestal en el Proceso Gestión de Recursos Financieros.

- **Hallazgo No. 23 - Anexos a órdenes de pago**

A diciembre 31 de 2011, en la Dirección Territorial Tolima del INCODER , algunos documentos exigidos como soporte para las órdenes de pago presentan inconsistencias, errores, tachones, enmendaduras, son indebidamente tramitados, sin firmas y contienen inexactitudes de forma y de fondo, debido a falta diligencia y cuidado por parte de los funcionarios responsables de su trámite, lo que origina desorden administrativo, incumplimiento a deberes y obligaciones, ineficacia en el cumplimiento a requisitos para documentos de gestión financiera y presupuestal y a la normatividad citada.

DIRECCION TERRITORIAL VALLE DEL CAUCA

Se establecieron **40 hallazgos Administrativos, de los cuales seis (6) tienen posible alcance Disciplinario y tres (3) a los que se les abrirá Indagación Preliminar,** como resultado de las visitas efectuadas, los cuales serán trasladados ante la autoridad competente.

1.1 Subsidio Integral para la Conformación de Empresas Básicas Agropecuarias

- **Hallazgo No. 1 - Subsidio Compra Tierra.**

La entidad incumple lo establecido en sus procedimientos y resoluciones de adjudicación de subsidio (artículo segundo del Resuelve) respecto al plazo para la entrega del valor del subsidio donde se determina que el 50% del valor del subsidio para compra se pagara dentro de los 30 días siguientes a la inscripción de la escritura Pública ante la ORIP y el otro 50% dentro de los tres meses siguientes a la fecha de pago del contrato inicial, tal como se ve en la tabla, donde se muestra algunos ejemplos de los diferentes casos:

**TABLA No. 1
ENTREGA SUBSIDIO TIERRAS**

AÑO COV.	Tipo	Código	Nombre del Predio	Resolución Adjudicación Subsidio	Escritura Pública	Registr ORIP	Fecha pago Desemb Notarial	Fecha pago Predio
2009-1	CAM	C1-VAL-CAL-010	La Primavera-Roldanillo	1039 del 10 de mayo de 2011	1.968 del 29 julio de 2011 Notaria 12 de Cali	23/08/2011	En proceso de pago	07/02/2012

AÑO COV.	Tipo	Código	Nombre del Predio	Resolución Adjudicación Subsidio	Escritura Pública	Registr ORIP	Fecha pago Desemb Notarial	Fecha pago Predio
2009-1	CAM	C1-VAL-CAL-098	El Alto y La Honda-Trujillo	0741 del 1 de abril de 2011	1.268 de 23 de mayo de 2011	19/08/2011	En Proceso De Pago	15/12/2011
2009-1	CAMP	C1-VAL-CAL-117	Los Alpes-Bugala-grande	1665 del 10 de junio de 2010. Se modifica Resolución 01191 del 25 de mayo de 2011	2.173 del 18 de agosto de 2011 de la Notaria 12 de Cali.	01/09/2011	Sin	15/12/2011
2009-1	CAMP	C1-VAL-CAL-121	La Luna - Trujillo	07771 del 6 de abril de 2011	1.232 de mayo 19 de 2011	17/06/2011	En Proceso De Pago	29/12/2011
2009-2	DESP	D1-VAL-CAL-053	Las Mercedes - Tulua	1557 del 4 de junio de 2010. Se modifica Resolución sin numero y fecha y se modifico el 06 de abril de 2011 por la Resolución 777	3.229 del 9 de diciembre de 2010 y 2.301 del 30 de agosto de 2011	20/09/2011	Sin	En Proceso
2010-0	DESP	MD1-VAL-060	El diviso-Trujillo	1029 del 10 de mayo de 2011	1.800 de julio 13 de 2011	22/07/2011	01/04/2012	1/ 4 -03-2012
SIT-02-2009	DESP	D1-VAL-CAL-046	El Frutillo - Trujillo	854 de 14 de abril de 2010	1.181 del 14 de mayo de 2010	25/05/2010	15/12/2011	Agosto y Noviembre 2011

Fuente: Expedientes Predios.

Además, debido a los tiempos tan extensos que tiene el INCODER en el proceso de convocatorias, desde que se oferta el predio a que efectivamente se entrega el mismo a los usuarios beneficiados, se evidencia que las condiciones de explotación y mantenimiento de las fincas, cambia en la mayor parte de los casos negativamente, debido a que los dueños después de ofertar no vuelven a invertir en esos terrenos y cuando finalmente dos años o más se recibe el predio, existe deterioro, lo que afecta las condiciones de explotación y el aspecto socio-económico de los usuarios.

- **Hallazgo No. 2 - Entrega Proyecto Productivo.**

El INCODER no efectúa la entrega del Subsidio del proyecto productivo en forma oportuna a los beneficiarios, para financiar parcialmente los costos de establecimiento de los proyectos presentados, de forma que les permita a la población objetivo tener acceso a recursos para poner a producir los predios que les fueron entregados; como se muestra en la tabla estos son entregados más de un año después de recibido los terrenos y se debe tener presente que son comunidades con especial énfasis en los pobladores más pobres. Debido a la falta de gestión en el nivel Central, lo que ocasiona que el agricultor pierda tiempo y cosechas por no poder sembrar. Este se muestra en la Tabla No. 2.

- **Hallazgo No. 3 - Oportunidad Contrato Operación.**

Existe inoportunidad en la elaboración del contrato de operación, y Funcionamiento demorándose la entidad más de un año desde la entrega del predio a la suscripción del mismo, que es el acto mediante el cual el beneficiario adquiere sus obligaciones y garantiza el destino y la eficiencia del subsidio integral, comprometiéndose a desarrollar un proyecto productivo de carácter empresarial rural y al manejo medio ambiental que debe tener, además que es un requisito previo para el desembolso del proyecto productivo. Debido a la falta de gestión en el nivel Central ocasionando grandes demoras en la adjudicación del predio. En los predios entregados en el 2011 ninguno tiene el contrato de operación y en la Tabla 2 se muestra algunos ejemplos que evidencia estos hechos:

TABLA No. 2
OPORTUNIDAD EXPEDICIÓN CONTRATO OPERACIÓN Y PAGO PROYECTO PRODUCTIVO

AÑO CONV	Tipo	Código	Nombre del Predio	Proyecto Productivo Presentado	Entrega Predio	V/r Pagado Desembolso Proyecto	Contrato de Operación y funcionamiento
SIT-02-2009	DESPL	D1-VAL-CAL-046	El Frutillo	Sostenimiento de los cafetales existentes (3has) y siembra de dos nuevas, además de 2 has de transitorios y 2 has de limón	25/06/2010	Proceso de legalización contrato de operaciones	Sin fecha. Remitido a la Dirección Territorial el 19 de diciembre de 2011 y remitido al nivel central por la DT el 5 de marzo de 2012

AÑO CONV	Tipo	Código	Nombre del Predio	Proyecto Productivo Presentado	Entrega Predio	V/r Pagado Desembolso Proyecto	Contrato de Operación y funcionamiento
SIT-01-2009	CAMP	C1-VAL-CAL-063	Las Delicias	Siembra de 5 has de Café y 6 has de plátano y sostenimiento de 1.5 has de café con sombrío existente	22/06/2010	0	Sin
SIT-01-2009	CAMP	C1-VAL-CAL-061	La Esperanza	Siembra de 5 has de café y 10 has de plátano en el Municipio de Tulúa	19/08/2010	0	Sin
SIT-02-2009	DESP	D1-VAL-CAL-072	Los Alpes	Apoyar el Proyecto Productivo 4.7 has de café en arreglo con plátano dominico hartón	05/11/2010	0	Sin
SIT-02-2010	DESP	D1-VAL-CAL-057	el Triunfo	Cultivo de 4 has de Café con sombrío, 2 has con lulo y ceba de 50 porcinos, adicionalmente el proceso de ceba de 5000 truchas en los lagos existentes dentro del predio	02/09/2010	0	Sin
SIT-01-2010	CAMP	C1-VAL-CAL-065	Los Alpes	Siembra de 2 has de Café, sostenimiento de 3 has y renovación de 1 ha y siembra de 3,0 has de plátano intercalado con maíz y frijol asociado	25/06/2010	0	Sin
SIT-01-2009	CAMP	C1-VAL-CAL-012	NOMBLAN	Renovación para siembra de 19 has 200 mts de café asociado con plátano, lulo	06/08/2010	0	Sin
SIT-02-2009	DESP	D1-VAL-CAL-068	BELLAVISTA	Sostenimiento de café existente y siembra de 3 has nuevas, ceba de 10 novillos. Establecimiento de	11/08/2010	Proceso de desembolso gastos proyecto productivo	Firmado el 24 de enero de 2012

AÑO CONV	Tipo	Código	Nombre del Predio	Proyecto Productivo Presentado	Entrega Predio	V/r Pagado Desembolso Proyecto	Contrato de Operación y funcionamiento
				2 has transitorios			

- **Hallazgo No. 4 - Oportunidad Resoluciones Modificatorias.**

En la elaboración de resoluciones de adjudicación de subsidios modificatorias por inconsistencias en datos se observa inoportunidad en su expedición, demorándose hasta cinco meses en la corrección de un dato, debido a la falta de gestión por parte de la entidad, retardando los procesos de entrega; como se ve en los siguientes casos:

TABLA No. 3
OPORTUNIDAD EXPEDICIÓN RESOLUCIONES MODIFICATORIAS

AÑO CONV	Código	Nombre del Predio	Resolución Adjud Subsidio	Solicitud Aclaración	Resolución Modific	Observación
2009-1	C1-VAL-CAL-040	Miramar	2874 del 7 de octubre de 2010.	Desde el 28 de octubre de 2010 se solicito la expedición de la Resolución aclaratoria por presentar error en la cedula del Señor Laurencio Escobar Oviedo	Resolución n 0493 del 10 de marzo de 2011.	La misma solo se hizo cinco meses después.
2009-1	C1-VAL-CAL-117	Los Alpes	1665 del 10 de junio de 2010.	La Resolución modificatoria se solicito por que no se había tenido en cuenta uno de los propietarios del inmueble en la primera Resolución	Resolución n 01191 del 25 de mayo de 2011	Se efectúa 10 meses después y se observa por oficio de uno de los propietarios descontento en el proceso de compra, ya que establece que después de dos años de estar en el proceso y aportar todos los documentos el INCODER realiza mal la Resolución de Adjudicación
2009-2	D1-VAL-CAL-053	Las Mercedes	1557 del 4 de junio de 2010	El 28 de junio de 2010 se solicita por la DT al nivel central se realice la resolución aclaratoria, debido a que uno de los	Resolución sin numero y fecha (sin embargo se establece	El 4 de octubre de 2010 se remite el Derecho de Petición donde se solicita la expedición de la Resolución Aclaratoria, la cual queda mal en sus linderos por lo

ANO CONV	Código	Nombre del Predio	Resolución Adjud Subsidio	Solicitud Aclaración	Resolución Modific	Observación
				beneficiarios falleció. El 3 de agosto de 2010 la Directora Territorial reitera la solicitud de la resolución aclaratoria. Se realiza la nueva Resolución la cual queda mal los linderos para poder hacer la Escritura Pública, se solicita nuevamente la modificación y el 14 de marzo de 2011 la Directora reitera nuevamente la solicitud de la resolución aclaratoria.	que es la 2876 del 7 de octubre de 2010 en un documento aparte donde se hace referencia) y se modifico el 06 de abril de 2011 por la Resolución n 777	nuevamente se solicita modificación y como cinco meses después no se ha realizado se presenta Derecho de Petición y se envía el 11 de marzo de 2011 por la DT al nivel central.

- **Hallazgo No. 5 - Seguimiento y Asistencia Integral.**

Se observa en la DT, debilidades en el seguimiento y asistencia técnica integral a los proyectos productivos, ya que en el primer semestre de la vigencia 2011 no se hicieron visitas y las realizadas se efectuaron básicamente en los meses de agosto y septiembre, hecho que obedece a que no se cuenta con el personal suficiente y recursos para realizar esta labor, lo cual no permite asegurar un adecuado acompañamiento y capacitación para permitir a las comunidades beneficiarias mejorar todos los procesos productivos, administrativos y de negocios vinculados con la actividad agropecuaria, se fortalezca las capacidades de los productores, y sus organizaciones en las diferentes etapas del proceso de producción –comercialización, incluyendo la formación en aspectos de la empresa agropecuaria y de gestión en la negociación con los agentes intermediarios, que hagan viable y sostenible el negocio.

**TABLA No. 4
VISITAS TÉCNICAS REALIZADAS VIGENCIA 2011**

AÑO COV.	Tipo	Código	Nombre del Predio	Municipio	Fecha Vista¹
PREDIOS ENTREGADOS ANTES DEL 2011					
SIT-02-2009	DESPLAZ	D1-VAL-CAL-046	El Frutillo	Trujillo	30/08/2011
SIT-01-2009	CAMPES	C1-VAL-CAL-063	Las Delicias	Tulúa	31/08/2011
SIT-01-2009	CAMPES	C1-VAL-CAL-061	La Esperanza	Tulúa	01/09/2011
SIT-02-2009	DESPLAZ	D1-VAL-CAL-072	Los Alpes	Sevilla	27/09/2011
SIT-02-2010	DESPLAZ	D1-VAL-CAL-057	el Triunfo	Ginebra	30/08/2011
SIT-01-2010	CAMPES	C1-VAL-CAL-065	Los Alpes	Tulúa	30/08/2011
SIT-01-2008		VAL-009	Buena Vista	Trujillo	Sin
SIT-02-2009	DESPLAZ	D1-VAL-CAL-068	Bellavista	San Pedro	21/09/2011
PREDIOS ENTREGADOS VIGENCIA 2011					
2009-1	CAMPES	C1-VAL-CAL-010	La Primavera	Roldadillo	No
2009-1	CAMPES	C1-VAL-CAL-040	Miramar	Caicedonia	No
2009-1	CAMPES	C1-VAL-CAL-117	Los Alpes	Bugalagrande	No
2009-1	CAMPES	C1-VAL-CAL-121	La Luna	Trujillo	No
2009-2	DESPLAZ	D1-VAL-CAL-053	Las Mercedes	Tulua	No
2009-2	DESPLAZ	D1-VAL-CAL-077	Mirasol	Tulua	No
2010-0	DESPLAZ	MD1-VAL-042	Los Fresnos	San Pedro	No
2010-0	DESPLAZ	MD1-VAL-064	El Rural	Tulua	No

- **Hallazgo No. 6 - Impacto Ambiental.**

Se observa un grave impacto ambiental en los predios entregados por el INCODER, en cuanto al manejo de las aguas residuales, ya que de los siete (7) predios visitados que recibieron subsidio, seis hacen los vertimientos sin ningún

tipo de manejo sobre las quebradas, ya que no se cuentan con pozos sépticos, debido a la falta de supervisión y acompañamiento técnico al agricultor, influyendo negativamente sobre los ecosistemas, la vida de los usuarios y sobre las aguas que surten en muchos casos los acueductos, tal es el caso de los predios, Buenavista - La Beiba, El Silencio, La Luna, El Cedral, Mirasol, La Esperanza.

- **Hallazgo No. 7 - Oportunidad Estudios Topográficos.**

Se observan deficiencias en cuanto a la oportunidad de los estudios topográficos que se realiza, especialmente en predios donde se involucran varias familias ya que primero se entrega el predio y la distribución de las áreas se hace meses o años después, cuando las familias se han asentado en otras zonas o han explotado terrenos que no les corresponden, aspecto que permitiría evitar confrontación entre los usuarios y pérdida de recursos para los mismos, debido a falta de planificación y gestión por parte de la entidad, evidenciándose una errónea medición de las áreas como en los predios El Cedral, El Brillante y El Silencio, así como viabilidad sobre terrenos con pendientes mayores de 40%, como en el caso de El Cedral.

- **Hallazgo No. 8 - Gestión Interinstitucional.**

Se evidencia debilidades en el apoyo interinstitucional que debe existir hacia los usuarios, debido a que falta gestión interinstitucional para que todos los actores como INCODER, CLOPAD, Alcaldías municipales, UMATAS, SENA, Comité de Cafeteros y el Banco Agrario ejerzan las acciones correspondientes, a fin de que los mismos cuenten con las condiciones adecuadas y se les facilite la explotación de los predios.

En los predios visitados se observa que aunque los usuarios cuentan con tierra para explotar, las condiciones para habitarla no son adecuadas, ya que en la mayor parte los usuarios carecen de vivienda y de recursos económicos para poder construir, lo que incide en su calidad de vida.

Así mismo, se observa que los usuarios del INCODER no pueden acceder fácilmente a los créditos del Banco Agrario en las condiciones especiales que se han creado para ellos, debido al desconocimiento tanto de los funcionarios del Banco que no dan la información adecuada, como de los beneficiarios del INCODER que no saben cómo solicitarlos, lo que no permite que los mismos puedan optar a préstamos para contar con recursos que le permitan explotar sus predios, ya que por las condiciones socioeconómicas normales de la población objeto se carecería.

- **Hallazgo No. 9 - Solicitud Soportes.**

En los diferentes expedientes de entrega de subsidios se observa oficios del nivel central solicitando documentos después que la Dirección Territorial ya los ha enviado, acorde a los documentos soportes, de igual manera se evidencia que la revisión de los diferentes requisitos no se hace de forma oportuna, sino que los requerimientos por inconsistencias o inexistencia de algún dato se hace muchos meses después de su envío, debido a la falta de gestión ocasionando retardo en la entrega de los subsidios.

Tal como se evidencia en el Comunicado 20113247415 del 22 de diciembre de 2011 de la Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo, donde solicitan documentación para el Trámite de contratos de Operación, información que ya había sido enviada como se observa en la siguiente tabla.

**TABLA No. 5
SOLICITUD DOCUMENTACIÓN**

EXPEDIENTE	INFORMACIÓN SOLICITADA	FECHA REMISIÓN DT
C1-VAL-CAL-010	Certificado de Gastos Notariales, Cedula de un beneficiario	19-09 -2011
C1-VAL-CAL-076	Certificado de Gastos Notariales	12-04-2011
C1-VAL-CAL-098	Certificado de Gastos Notariales	7-10-2011
C1-VAL-CAL-117	Certificado de Gastos Notariales	24-10-2011
C1-VAL-CAL-057	Cedulas Actualizadas Titulares y Legalización gastos Notariales con soportes	07-10-2011
C1-VAL-CAL-077	Certificado de Gastos Notariales	9-08-2011

- **Hallazgo No. 10 - Imagen Interinstitucional.**

Se observa en el Municipio de Trujillo que desde el nivel central se ha levantado grandes expectativas sobre entregas de vivienda a la población beneficiarias del INCODER sin que exista su consolidación efectiva y procedimientos a seguir, debido a que cuando se realizan visitas se establece la proyección de programas que aun no se han concretado, lo que afecta la imagen institucional en caso de no llevarse a cabo y genera en los usuarios falsas esperanzas.

1.2 Implementación del Ordenamiento, Protección y Regularización de Tierras a Nivel Nacional

- **Hallazgo No. 11 - Proceso de Legalización.**

La entidad no ha sido oportuna en el proceso de legalización y determinación jurídica, técnica y ambiental de los predios del FNA, por cuanto estos son terrenos

que fueron entregados al INCODER desde el año 2006 y en la revisión de los expedientes se evidencian acciones de agosto a diciembre de 2009, ninguna en el año 2010, y se establecen acciones nuevamente en mayo de 2011 y en junio se avoca por el Jurídico el conocimiento del expediente, y hay casos como se observa en la Tabla, en que las actuaciones son escasas o nulas, aspecto que evidencia debilidades en la planeación, seguimiento y control.

TABLA No 6
PREDIOS CON MINIMAS ACTUACIONES

MUNICIPIO	PREDIO	No. MATRÍCULA INMOBILIARIA	FECHA RESOL ADJUDIC INCODER	OBSERVACIÓN ACTUACIÓN
TULUA	GUAYABAL PARCELA 34	384-71067	24/05/2006	La ultima actuación fuera de la Resolución de diciembre de 2009, es un oficio del 11 de mayo de 2010 donde solicitan a ORIP si ciertas personas allí estipuladas tiene propiedad sobre terrenos,
TULUA	LAS MIRLAS - OTROS PARCELA A Y C	384-64305	24/05/2006	La ultima actuación es del 04/11/2009 donde informa la DT que se requiere la contratación de personal para realizar la caracterización.
TULUA	GUAYABAL PARCELA 31	384-55431	24/05/2006	A partir del Auto 11 del 11/08/2011 donde se ordena a la Admón. de FNA iniciar el procedimiento especial de ocupación de hecho, de acuerdo a informe del abogado, solo se encuentra oficio del 12/10/2011 remitiendo autos a la Umata Tulúa para ser notificados, no hay más

Fuente: Expedientes FNA

Así mismo, existen 172 predios del FNA a 31 de diciembre en poder del INCODER, que no cuentan con la valoración respectiva, y de los cuales no se evidencia acciones por parte del INCODER para su legalización.

Estas situaciones obedecen según lo evidenciado y lo establecido por la DT a la carencia de presupuesto para la constante contratación de los profesionales de apoyo como abogado, ingeniero agrónomo y topógrafo; el proceso se encuentra supeditado a las respuestas tardías dadas a las consultas realizadas a cada una de las entidades incluidas en el procedimiento, la C.V.C, el I.G.A.C., el D.A.S. hoy

Policía Nacional, Oficina de Registro, etc.; a que entre los años 2000 y 2007 no había sido creada la base de datos de los predios pertenecientes al F.N.A.; a las dificultades en la conformación de expedientes con la recolección de toda la información y documentación, que reposa en las Notarías, Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y Catastro municipal; a problemas de orden público que suspenden las diligencias y visitas oculares; demora en los despachos de los agentes del ministerio público para la devolución de documentación de notificación dificultades presentadas en procedimientos de declaratoria de la caducidad administrativa de la adjudicación, por no tener investigaciones exhaustivas de los orígenes de esos abandonos a causa de la violencia; así como al no pago de los impuestos de predial y complementarios de cada uno de los predios a legalizar, que deben gestionarse por Bogotá previo cumplimiento de una serie de requisitos y etapas antes de su cancelación, situación que para el año 2011 se gestionó y nunca llegó a feliz término, lo cual detuvo el proceso.

Además se evidencia que la Dirección Técnica de ordenamiento Productivo solamente el 29 de septiembre de 2011 mediante memorando realizó la transferencia de los expedientes de los ocho predios adjudicados a la Dirección Territorial para adelantar el proceso pertinente

Estos hechos no permiten generar un impacto económico, social y ambiental hacia los usuarios y lograr los objetivos institucionales, por lo cual la DT que tenía como meta para la vigencia 2011, un total de 45 predios a legalizar, 15 productivos y 30 no productivos, solo se adjudicaron ocho (8) predios, que se transfirieron al Municipio de Tuluá, por ser áreas no aptas para explotación agropecuaria e idóneas para conservación de los recursos naturales que corresponde al 17.7%.

- **Hallazgo No. 12 - Seguimiento Actos Jurídicos Expedientes FNA.**

Se evidencia inadecuados mecanismos de seguimiento y control en la DT, sobre los Autos de conocimiento y estudios jurídicos y las acciones que se establecen en ellos a desarrollar, por cuanto se establece por el funcionario el desarrollo de actividades ya ejecutadas, sin que exista pronunciamiento por la DT, debido a los inadecuados mecanismos de seguimiento y control, que generan riesgo al permitir pagos por hechos ya cumplidos, como se observa en la siguiente Tabla.

De igual manera, se evidencia que se puede estar realizando acciones por la DT antes del Auto de Conocimiento que profiere la persona encargada del Estudio Jurídico y este las presenta como acciones adelantadas por él, tal es el caso de seis predios transferidos al Municipio de Tuluá.

TABLA No 7
ESTUDIO JURIDICO EXPEDIENTES INCLUYENDO ACCIONES YA HECHAS

MUNIC	PREDIO	FECHA ENTREGA INCODER	AUTO CONOCIMIENTO Y ESTUDIO JURIDICO	SOLICITUD TRANSF MUNICIPAL	FECHA RESOLUCION ADJU	OBSERVACIÓN
Tulúa	Lote La Esperanza Zona de Bosque	Resolución 842 del 24 de mayo de 2006	10 de noviembre de 2011 se informa por el abogado el conocimiento del expediente a partir de la fecha para impulsar y finalizar el procedimiento de selección de beneficiario para su adjudicación a favor de la población rural beneficiaria o por destinación especial	12/10/2011	10/11/2011	Se observa en el estudio Jurídico que el abogado determina que adelantara como acción la vista a la Alcaldía de Tulúa a fin de gestionar el oficio mediante el cual la entidad manifieste expresamente su voluntad de adquirir el predio a título gratuito cuando este ya se había proferido un mes antes por el ente territorial que de allí ordenaría la resolución para transferir el predio. Del día del informe es la Resolución.
Tulúa	Guayabal y Las Miras - Zona Forestal	Resolución 843 del 24 de mayo de 2006	10 de noviembre de 2011 se informa por el abogado el conocimiento del expediente a partir de la fecha para impulsar y finalizar el procedimiento de selección de beneficiario para su adjudicación a favor de la población rural beneficiaria o por destinación especial.	12/10/2011	10/11/2011	

Fuente: Expedientes FNA

TABLA No 8
ESTUDIO JURIDICO

PREDIO	FECHA ENTREGA INCODER	AUTO CONOCIMIENTO Y ESTUDIO JURIDICO	SOLICITUD TRANSFERENCIA	FECHA RESOLUCION ADJU	OBSERVACIÓN
Lote B,C,y D Zona de Bosque	Resolución 844 del 24 de mayo de 2006	10 de octubre de 2011 se informa por el abogado el conocimiento del expediente a partir de la	12/10/2011	25/10/2011	Solamente dos días después de avocar el Auto de conocimiento y Proferir el estudio Jurídico, se da la Solicitud de
Parcela 12 Zona de Bosque			12/10/2011	25/10/2011	
Parcela 24 Zona de Bosque			12/10/2011	25/10/2011	

PREDIO	FECHA ENTREGA INCODER	AUTO CONOCIMIENTO Y ESTUDIO JURIDICO	SOLICITUD TRANSFERENCIA	FECHA RESOLUCION ADJU	OBSERVACION
Lote A Zona de Bosque		fecha para impulsar y finalizar el procedimiento de selección de beneficiario para su adjudicación a favor de la población rural beneficiaria o por destinación especial	12/10/2011	25/10/2011	Transferencia del Municipio.
Lote 1 Area de Bosque			12/10/2011	25/10/2011	
Lote E,F,G,H Zona de Bosque			12/10/2011	25/10/2011	

Fuente: Expedientes FNA

- **Hallazgo No. 13 - Deficiencias de Apoyo Nivel Central**

Se observa deficiencias en el apoyo a la DT por el nivel central para actuaciones de carácter técnico como Topógrafo, caracterizaciones, suministro de la información que entrega el IGAC, y el pago oportuno del predial, entre otros; debido a las debilidades en el seguimiento y control por las instancias encargadas, lo que afecta el logro de los resultados acorde a los principios de la Gestión Pública.

- **Hallazgo No. 14 - Deficiencias Gestión DT.**

En los informes de caracterización de los predios en su mayor parte carecen de fecha exacta de elaboración de forma que permitan determinar cuando fueron elaborados y se observan debilidades en el archivo de las carpetas contentivas de los expedientes.

Así mismo, en los expedientes se evidencia que desde el 30 de julio de 2009 se solicita Concepto Técnico Ambiental a la CVC, sobre 18 predios del FNA, sin que se evidencie la respuesta y las acciones de la DT para gestionar a nivel interinstitucional un adecuado apoyo en estas solicitudes, debido a las deficiencias en los mecanismos de control y seguimiento, afectando el logro de los resultados de manera eficiente y efectiva.

1.3 Recursos Ola Invernal

En el año 2011, la Dirección Territorial no contó con recursos de Ola Invernal, dentro del Convenio MADR- INCODER, para la administración y ejecución de Riego y Drenaje (Adecuación de Tierras) y la recuperación del sector piscícola.

En el año 2011 se ejecutó lo correspondiente al Otrosí del contrato 667 de 2010, suscrito por el INCODER y la Asociación de Usuarios del Distrito RUT, el cual se suscribió en diciembre de 2010, donde se asignaron \$200 millones para obras, por cuanto la Ola Invernal afectó gravemente el Distrito de Riego, al romperse el Dique generando que las aguas del Rio Cauca inundaran cientos de hectáreas cultivadas por los usuarios de este.

- **Hallazgo No. 15 - Riesgo Predios por Ola Invernal.**

Se observa que se presenta un grave riesgo en algunos de los predios entregados por el INCODER, en cuando a la integridad física de quienes los habitan, debido a deslizamientos y erosiones graves por causas de la Ola Invernal que ponen en peligro las viviendas y áreas de explotación agropecuaria, sin que se realicen gestiones oportunas, eficientes y efectivas de las instancias involucradas, aspecto que constituye un peligro inminente y puede llevar a la pérdida de vidas humanas; tal es el caso de los predios La Bolivia, El Cedral, y El Brillante. **Se proferirá Función de Advertencia.**

1.4 Evaluación Presupuestal y Financiera

- **Hallazgo No. 16 - Diferencias entre Registros de Inventario y Contabilidad**
- Las sub-cuentas 163707 Maquinaria y Equipo por \$7,2 millones, 163709 Muebles Enseres y Equipo de Oficina por \$8,2 millones; 163710 Equipo de Comunicación y Computación por 0,644 millones; 163712 Equipo de Comedor, Cocina, Despensa y Hotelaría por \$0,440 millones; 165506 Equipo de Recreación y Deportes por \$1.06 millones, 166501 Muebles y Enseres por \$28 millones; 166502 Equipo y Maquinaria de Oficina por \$7 millones; 166590 Otros Muebles y Enseres y Equipo de Oficina por \$8 millones; y 167002 Equipo de Computación por \$3 millones. Se encuentran con sobrestimación, en razón a que en la evaluación de la Propiedad Planta y Equipo, se estableció que existen diferencias entre los saldos registrados en contabilidad y los registros de la Oficina de bienes y servicios de la Dirección Territorial; con efecto en la Sub-cuenta 320801 Capital Fiscal, que se encuentra con Sobrestimación en cuantía de \$63,54 millones.

- Las sub-cuentas 163708 Equipo Médico y Científico por \$20,4 millones y 163711 Equipo de Transporte, Tracción y Elevación por \$2 millones, se encuentran con subestimación, en razón a que en la evaluación de la Propiedad Planta y Equipo, se estableció que existen diferencias entre los saldos registrados en contabilidad y los registros de la Oficina de Bienes y Servicios de la Dirección Territorial; con efecto en la Sub-cuenta 320801 Capital Fiscal, que se encuentra con Subestimación en cuantía de \$22,4 millones.
- **Hallazgo No. 17 - Actas de Baja sin Registro**

La Directora Territorial Valle del Cauca, acogiendo las recomendaciones del Comité de Inventarios, mediante Resoluciones Nos. 000705 y 000947 del 11 de noviembre y 13 de diciembre de 2011, respectivamente, autorizó la salida definitiva a los bienes inservibles, deteriorados, obsoletos y/o no utilizables para el normal funcionamiento de las actividades del INCODER. Una vez practicada la revisión se evidenció que a 31 de diciembre de 2011, aunque el responsable de almacén o bodega elaboró los correspondientes registros de salida de almacén, no se encontró evidencia de la descarga de los mismos en la contabilidad. Esta situación Sobrestima la subcuenta 113709 Muebles, Enseres y Equipo de Oficina por \$141,65 millones con efecto de Subestimación en la sub-cuenta 580811 Donaciones en cuantía de \$141,65 millones.

- **Hallazgo No. 18 - Terrenos Explotados sin Registrar**

En la revisión de la Propiedad Planta y Equipo, de la Dirección Territorial, se observó que el saldo de la subcuenta Terrenos por \$705,4 millones, incluye predios procedentes del Fondo Nacional Agrario por valor de \$629 millones; en la evaluación practicada se observó que este último saldo carece del registro de 172 predios que se encuentran en poder del INCODER. Esta situación se presenta por la falta de avalúos, conciliación entre los funcionarios que manejan el área técnica y contabilidad y ausencia de mecanismos de seguimiento y control. Este hecho crea Incertidumbre en la Sub-cuenta 163701 Terrenos, por \$629 millones, con efecto de Incertidumbre en la Sub-cuenta 320801 Capital Fiscal, en cuantía de \$629 millones.

- **Hallazgo No. 19 - Terrenos sin Título de Propiedad Idóneo a Favor del INCODER**

La normatividad contable sobre el particular dispone que cuando no se tenga la evidencia documentaría que garantice la veracidad de algunas operaciones que

deben ser objeto de incorporación, como el caso de los bienes inmuebles deberán registrarse en cuenta de Orden, hasta tanto se obtengan los documentos que la acrediten. En la revisión de los registros de la Propiedad Planta y Equipo, la Sub-cuenta Terrenos, al 31 de diciembre de 2011, incluye un predio por \$66 millones perteneciente a la Nación, en el cual funciona la Estación Acuícola de Bahía Málaga. Debido a que el Instituto no cuenta con la documentación que acredite la propiedad sobre este bien, dicho registro Sobrestima la Sub-cuenta 163701 Terrenos, por \$66 millones; con efecto de Sobrestimación en la Sub-cuenta 320801 Capital Fiscal, en cuantía de \$66 millones; igualmente, Subestima el grupo de cuentas de Orden, lugar donde debe realizarse el registro hasta tanto no se disponga de la documentación que acredite la propiedad sobre el mismo.

- **Hallazgo No. 20 - Avalúos de Bienes Inmuebles.**

La normatividad contable establece que una vez efectuado el proceso de inventario de los bienes inmuebles, estos deben actualizarse mediante métodos de reconocido valor técnico que permitan una medición confiable. Por lo anterior, se hace necesario establecer un mecanismo de avalúo con fines de revelación contable, que garantice que la información contable pública cumpla con los postulados de confiabilidad y utilidad social, establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública – PGCP. Como resultado del seguimiento al grupo de cuentas de Propiedad, Planta y Equipo y Otros Activos, se estableció que en la Dirección Territorial Valle del Cauca, aún no se han implementado las diferentes metodologías de actualización previstas en el PGCP para los bienes inmuebles de su propiedad, lo anterior afecta el grupo de cuentas que integran los Otros activos y el patrimonio de la entidad.

- **Hallazgo No. 21 - Registro de las Cuentas por Pagar**

El principio de causación establece que los hechos financieros deben reconocerse en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se produzca la corriente de efectivo, es decir, su pago. En las Cuentas por Pagar, ni en la cuenta “*Impuestos, Contribuciones y Tasas por Pagar*” (código 2440), no aparece registrado ningún valor por las obligaciones causadas y pendientes de pago por concepto del “*Impuesto Predial Unificado*” que el INCODER le adeuda a varios municipios del Valle del Cauca, donde se encuentran ubicados los predios (terrenos) que posee y que figuran a su nombre. En el análisis se evidenció la ausencia de causación en los registros contables de 18 predios por \$47,5 millones que se adeudan por concepto de este impuesto. Esta situación se origina porque la entidad no ha registrado, controlado ni contabilizado sus obligaciones vigentes; igualmente, por la inobservancia de los principios contables de causación, registro, asociación y periodo contable. Debido a lo anterior, la Sub-cuenta 244002

Impuestos, Contribuciones y Tasas, se encuentra Subestimada en cuantía de \$47,5 millones; con efecto de Subestimación en la sub-cuenta 521108 Impuesto Predial, por \$47,5 millones.

Hallazgo No. 22 - Reservas Presupuestales

Criterio: El Decreto 111 de 1996 en su artículo 89, sobre las Reservas Presupuestales, dispuso: (...) *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.*

En la revisión de las Reservas Presupuestales constituidas al 31 de diciembre de 2011, se estableció que se habían constituido reservas para amparar compromisos cuyos bienes o servicio a esa fecha ya se habían recibido; situación que se presentó debido a que en lugar de constituir cuentas por pagar, porque los bienes o servicios ya se habían recibido, erróneamente se constituyeron reservas presupuestales. Este hecho Subestima la subcuenta 240101 Bienes y Servicios, por valor de \$12.7 millones, con efecto Subestimación en la Sub-cuenta 521109 Comisiones, Honorarios y Servicios, por valor de \$12.7 millones.

Los siguientes hechos sustentan este hallazgo:

- De la revisión del contrato No. 016, con fecha de suscripción 01 de abril de 2011 por \$22,4 millones la fecha de inicio 06 de abril de 2011 y terminación 05 de diciembre de 2011, se evidenció que a 31 de diciembre de 2011, ya se había cumplido el objeto del contrato y había quedado un saldo por pagar de \$0,47 millones.
- Contrato No. 118, con fecha de suscripción 21 de diciembre de 2011, por \$2,2 millones, a nombre de Metálicas Costa, fecha de inicio 21 de diciembre de 2011 y terminación 2 (dos) días, se evidenció que a 31 de diciembre de 2011, ya se había cumplido el objeto del contrato.
- Contrato No. 041, con fecha de suscripción 15 de noviembre de 2011 por \$7,96 millones, a nombre de Guardianes Compañía Líder de Seguridad Limitada, fecha de inicio 16 de noviembre de 2011 y terminación 15 de diciembre de 2011, se evidenció que a 31 de diciembre de 2011, ya se había cumplido el objeto del contrato.
- Contrato No. 039, con fecha de suscripción 01 de julio de 2011 por \$ 6,97 millones, a nombre de Servicios postales nacionales, fecha de inicio 21 de julio de 2011 y terminación 31 de diciembre de 2011, se evidenció que a 31 de diciembre de 2011, ya se había cumplido el objeto del contrato y había quedado un saldo por pagar de \$2,08 millones.

- **Hallazgo No. 23 - Registros Presupuestales**

Criterio: Las normas presupuestales exigen que los compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

En algunos de los Actos Administrativos relacionados con el proceso de Contratación de la DT, se observó que no se hacen en forma oportuna los registros presupuestales en la contratación, estableciéndose que primero se da inicio a la ejecución del contrato y después a la expedición del registro presupuestal; esta situación se debe al incumplimiento de lo establecido en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996 y el Manual de Presupuesto del Instituto; lo que trae como consecuencia que se utilicen esos recursos para atender otros gastos.

Los siguientes hechos sustentan este hallazgo:

- Contrato 057, con fecha de suscripción 15 de julio de 2011, acta de inicio con fecha 07 de septiembre de 2011 y fecha del registro presupuestal del 09 de agosto de 2011.
- Contrato 010, con fecha de suscripción 15 de marzo de 2011, acta de inicio con fecha 25 de marzo de 2011 y fecha del registro presupuestal del 31 de marzo de 2011.

- **Hallazgo No. 24 - Registro de las Solicitudes y Ejecución del PAC**

Criterio: El Régimen de la Contabilidad Pública y el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP), definen la Clase Cero (0) - Cuentas de Presupuesto y Tesorería, así: *Esta clase está integrada por las cuentas que identifican el Presupuesto de Ingresos y Gastos aprobados para la entidad contable pública en una vigencia fiscal y la correspondiente ejecución que permite conocer la gestión realizada en el cumplimiento de sus funciones de cometido estatal.* Allí se define de manera detallada la forma como se debe hacer el registro de la ejecución del presupuesto.

En la revisión de los registros contables de los ingresos fondos recibidos (Recursos de la Nación) cuentas 4.7.05.08, 4.7.05.10 y traslados entre unidades, de una misma entidad contable publica-bienes y servicios (Recursos Propios) cuenta 32.08.01.13, a través de la ejecución del PAC, se observo que estos

presentan diferencia de lo registrado en estas cuentas con respecto al presupuesto ejecutado.

Situaciones originadas por errores al contabilizar los ingresos – Fondos Recibidos (Código 4705), y los traslados entre unidades, de una misma entidad contable publica-bienes y servicios. Estos hechos afectan la confiabilidad de su saldo e inciden en los saldos de las cuentas de resultados Ingresos y patrimonio.

- Por lo cual, la cuenta Recursos Nacionales - Funcionamiento (código 47.05.08.01), presenta una diferencia de (-\$57 millones), y la cuenta Recursos Nacionales – Inversión (código 47.05.10), muestra diferencia de \$561 millones, con respecto al presupuesto ejecutado.
- Y la cuenta Recursos Propios Funcionamiento – Inversión (código 3.2.08.01.013), presenta una diferencia de \$215 millones, con respecto al presupuesto ejecutado.
- **Hallazgo No. 25 - Control Interno Contable**

La Evaluación del sistema de Control Interno Contable de la Dirección Territorial Valle del Cauca, presenta los siguientes resultados:

TABLA No. 18
CALIFICACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO CONTABLE

COMPONENTES DE CONTROL	CALIFICACIÓN			
	Crterios Evaluados	Calificación	Promedio	Interpretación
GENERALES	7	11	1.57	Eficiente
ESPECÍFICOS				
Área del Activo	11	26	2.36	Ineficiente
Área del Pasivo	1	3	3	Ineficiente
Área del patrimonio	1	3	3	Ineficiente
Área de Cuentas de Resultado	3	8	2.66	Ineficiente
TOTAL	23	51	2.22	Ineficiente

Fuente: Proyecto Audibal Módulo Control Interno Contable.

La calificación del Sistema de Control Interno Contable se basó en la evaluación de los componentes generales en el área contable, como en las áreas de activos, pasivos, patrimonio y cuentas de resultado. Esta calificación obtuvo como resultado un promedio de 2.22%, lo que significa que los mecanismos de control interno contable establecidos para las operaciones contables de los procesos de la Dirección Territorial, son ineficientes, debido a que los controles específicos no mitigan los riesgos para los cuales fueron establecidos, lo que afecta la efectividad de los procedimientos de control y verificación de las actividades propias del

proceso contable, capaces de garantizar razonablemente que la información financiera, económica, social y ambiental cumpla con las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de que trata el Régimen de Contabilidad Pública. Lo anterior permite se generan errores e inconsistencias en este proceso, las que se reflejan en los hallazgos del presente informe y en las deficiencias generales de control que se describen a continuación:

- Los libros auxiliares de la Dirección Territorial no cuentan con la información y el detalle suficiente que permita identificar las operaciones registradas, además, algunos registros carecen de los documentos soporte contables requeridos que permitan establecer su veracidad.
- La información fuente de los hechos económicos no es allegada al área contable a tiempo para la realización de los registros contables de manera oportuna, Debido a lo anterior, se presenta una alta probabilidad de no identificación de hechos contables.
- Existen deficiencias en la integración de la información entre el área Técnica y Contabilidad, Generadas por la falta de conciliaciones periódicas y la ausencia de supervisión.
- En la contabilidad de la Dirección Territorial Valle del Cauca, figuran maquinaria y vehículos inservibles por deterioro histórico, sin que se hayan surtido los trámites pertinentes para retirarlos del servicio.
- En algunos casos, la entidad aún no cuenta con los respectivos títulos de propiedad de los bienes que posee y tiene registrados, por consiguiente esos bienes no se encuentran adecuadamente contabilizados.
- Por falta de conciliación entre dependencias algunos saldos de depreciación de propiedad, planta y equipo que lleva la oficina de Bienes de la DT, no coinciden con los que se registran en la respectiva subcuenta en contabilidad
- Algunos hechos económicos no son reconocidos por el área contable en el momento de su causación, lo que se ve reflejado en el registro extemporáneo de los mismos en la contabilidad.

1.5 Evaluación Sistema de Control Interno

- **Hallazgo No. 26 - Contratación Personal con autorizaciones con fecha posterior a la contratación.**

Criterio: El Decreto 2209 de 1998, establece los requisitos para este tipo de contratos, en su artículo 1, dispone que para éste tipo de contrataciones debe existir certificación del jefe del organismo en que se dé cuenta de alguna de las siguientes situaciones: (a) Imposibilidad de atención de la actividad con personal

de planta, (b) Cuando el desarrollo de la actividad requiere grado de especialización y (c) Cuando existiendo personal de planta éste no es suficiente.

Se evidenció que el Contrato No. 023 suscrito el 04 de abril de 2011, se realizó la autorización del Secretario General del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural el 03 de mayo de 2011, es decir, con fecha posterior a la suscripción del mismo, debido a la falta de mecanismos de control por parte de la entidad, lo que trae como consecuencia que se contrate personal sin los requisitos establecidos. **Connotación Disciplinaria.**

- **Hallazgo No. 27 - Documento de Justificación de Adición de Contratos.**

Criterio: De acuerdo a lo previsto en el numeral 5.11 del Capítulo 5 del Manual Interno de Contratación, emanado del Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural, el cual establece: *“cuando en el transcurso de la ejecución contractual se requiere modificar el contrato, modificar su plazo o adicionar en valor, suspenderlo o reiniciarlo, el supervisor del contrato deberá informarlo en documento motivado dirigido al funcionario responsable de la dependencia interesada, justificando su necesidad, para que revisado y aprobado por este último.....seguidamente, se elaborara el documento respectivo con la firma del ordenador, continuando con el trámite ordinario para su suscripción y legalización de los contratos.”*

En los contratos de Prestación de Servicios Nos. 017, 024, 027 y 029, la entidad suscribió adición a los contratos principales, sin que se elaboraran documentos motivados justificando la correspondiente necesidad de la misma. Lo anterior, evidencia deficiencias de los mecanismos de control interno en el proceso contractual, generándose probables gastos indebidos. **Connotación Disciplinaria.**

- **Hallazgo No. 28 - Actas de liquidación.**

Criterio: Artículo 11 de la Ley 1150 del 2007.

Del estudio y análisis de los contratos seleccionados en la muestra de la vigencia 2011, se determinó que en algunos contratos, el instituto no ha llevado a cabo las diligencias tendientes a concretar dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término de ejecución, la liquidación de mutuo acuerdo de que trata la norma.

Esta situación se presenta por debilidades de los mecanismos de control interno en el proceso de liquidación, generándose riesgos de dilación injustificada en el

establecimiento del balance económico de la contratación. **Connotación Disciplinaria.**

- **Hallazgo No. 29 - Convenio de cooperación con entidades sin ánimo de lucro.**

Criterio: De conformidad con el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política, en concordancia con los Decretos 777, 1403 de 1992, respectivamente, y 2459 de 1992, en dichos instrumentos jurídicos se establece la finalidad de los convenios que celebren los órganos del estado con entidades sin ánimo de lucro, en cuyo propósito se busca aunar esfuerzos técnicos, logísticos y financieros para impulsar programas y actividades de interés público que es precisamente el objeto que desarrollan las entidades sin ánimos de lucro.

El procedimiento de suscripción de convenios exige la aplicación de los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, además de los previstos en la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes y en especial el deber de selección objetiva consagrado en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, por lo tanto con quienes se celebren convenios deben ser de reconocida idoneidad y con capacidad para desarrollar las obligaciones y actividades dentro del objeto del mismo.

De la revisión a la contratación de la vigencia 2011 realizada por el INCODER, se determinó que solo se suscribió un (1) convenio de cooperación con entidad sin ánimo de lucro, el mismo se celebró el día 21 de diciembre de 2011 con la Corporación Internacional para el Desarrollo Ambiental y Social – BIOMA, cuyo objeto era la elaboración de estudio socioeconómico -ambiental y Plan de manejo ambiental de la sustracción de la zona de reserva forestal municipios de La Cumbre y Restrepo - Valle del Cauca, en cumplimiento a lo previsto en la Ley 2 de 1959, por \$400 millones. En el cual se establecieron las siguientes inconsistencias:

- De acuerdo a lo previsto en el Decreto 777 de 1992, en concordancia con el numeral 8.4.1. capítulo 8 del Manual Interno del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, en donde se dispone *“en los convenios de cooperación o asociación suscritos con personas jurídicas particulares se deberá acreditar la certificación de contrapartida de la entidad cooperante la cual indicara las condiciones que respaldan su colaboración.”* No obstante, se observó que en los documentos soportes del convenio no se anexa dicho documento el cual avala la participación del recurso aportado por el contratista, contraviniendo así lo dispuesto en la norma transcrita. Lo anterior, establece deficiencias de los mecanismos de control interno en el proceso contractual.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto 777 de 1992, el cual establece: “...la entidad sin ánimo de lucro, debe presentar declaración de ingresos y patrimonio o declaración de renta, suministrando copia de los tres (3) últimos años gravables”. Sin embargo, se determinó en la revisión que en los documentos soportes del convenio se carece del documento antes citado, violando lo consagrado en la disposición transcrita. Lo anterior debido a falencias de los mecanismos de control interno en el proceso contractual.

- En virtud de lo consagrado en el numeral 7.3. artículo 7 del Decreto 4828 de 2008, modificado por el numeral 7.3 del artículo 7 del Decreto 2493 de 2009, que versa sobre el buen manejo y correcta inversión del anticipo y establecen: “el valor de esta garantía deberá ser equivalente al cien por ciento (100%) del monto que el contratista reciba a título anticipo, en dinero o en especie para la ejecución del contrato y su vigencia se extenderá hasta la liquidación del contrato”. No obstante lo anterior, se evidenció que la póliza que se constituyó en lo atinente al amparo del riesgo del buen manejo del anticipo se realizó por el cuarenta por ciento (40%) del monto del anticipo, porcentaje este inferior al establecido por las normas citadas. Situación esta que pone en riesgo los recursos de la entidad; generando incumplimiento de las disposiciones generales enunciadas. **Connotación Disciplinaria.**

- **Hallazgo No. 30 - Suscripción de Contrato de Administración Distrito RUT.**

Criterio: De conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 de la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes, las cuales establecen “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,.....”.

En la ejecución del contrato No. 00000677 con la Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras. de los Municipios de Roldanillo, La Unión, Toro - ASORUT, cuyo objeto es “ejercer la administración, operación y conservación del Distrito de Adecuación de Tierras de Roldanillo, La Unión y Toro, de propiedad del INCODER”, se evidenciaron irregularidades referentes al cumplimiento de las obligaciones del contratista.

- Se observa incumplimiento de la Cláusula tercera del contrato respecto a las obligaciones a cargo del Administrador (ASORUT), en lo concerniente al literal g) sobre recaudo del valor de las tarifas por los servicios que suministre el Distrito y adoptar los mecanismos o tratamientos necesarios para su recaudo. A la fecha

acorde al seguimiento en la Función de Advertencia, aún no se ha recuperado cartera, por cuanto no se contaba con la depuración y actualización de los usuarios y de predios.

- Además se evidenció que el INCODER suscribió el contrato No. 171300-76-066-00-11, cuyo objeto es: *“prestar los servicios profesionales en sustanciar y proyectar los actos administrativos en la temática de adecuación de tierras adelantadas por esta subgerencia y por la Dirección Territorial del Valle del Cauca”*; por \$21 millones; no obstante, al confrontar los documentos soportes de la ejecución, se observó que el contratista cumplió parcialmente con las obligaciones pactadas, ya que solo se presenta ejecución de actividades en lo referente al apoyo en el funcionamiento de ASORUT.

En los informes de actividades presentados en el contrato mencionado, se observa en las actuaciones una clara y evidente intervención en la situación administrativa de la Asociación, como: temas laborales, realización jornada de atención a usuarios interesados en acuerdo de pagos, análisis de cartera y prioridad desde el punto de vista jurídico, se realizan gestiones para dar cesación a la crisis del Distrito en ausencia del representante legal del Distrito, realiza revisión y corrección de convocatoria para nombramiento del Gerente de la Asociación, se gestiona convocatoria asamblea general extraordinaria de la institución,...etc.; en razón a lo anterior, se infiere una injerencia total por parte del INCODER en el desarrollo administrativo de ASORUT; y no un apoyo como se pretende plantear en el contrato de administración. Esto debido a debilidades de control que no le permiten advertir oportunamente el problema; genera riesgo por gastos indebidos por parte de la entidad. **Connotación Disciplinaria.**

- **Hallazgo No. 31 - Contratación sin el Perfil Profesional Autorizado**

Criterio: De conformidad con lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 y el artículo 1 del Decreto 2209 de 1998, el cual establece; *“los contratos de prestación de servicios con personas naturales o jurídicas, solo se podrán celebrar cuando no exista personal de planta con capacidad para realizar las actividades que se contrataran.....esta autorización estará precedida de la sustentación sobre las especialidades características y necesidades técnicas de las contrataciones a realizar”*.

El contrato de Prestación de Servicios No. 171300-76-058-00-11, celebrado el 22 de junio de 2011, por valor de \$19,5 millones, se encuentra soportado en la certificación de insuficiencia de personal No. 814 suscrita por la Coordinación de Talento Humano del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, donde se establece que se requiere un ingeniero topógrafo y no la de un técnico en topografía como realmente se contrato. Lo anterior, evidencia deficiencias de los

mecanismos de control interno en el proceso contractual; generando incumplimiento de las disposiciones generales enunciadas. **Connotación Disciplinaria.**

- **Hallazgo No. 32 - Deficiencias SCI**

De acuerdo a la evaluación realizada al Sistema de Control Interno (SCI) del INCODER, en la Dirección Territorial este es Ineficiente, con una calificación de 2,2, por cuanto presenta deficiencias especialmente en la efectividad de los controles establecidos y en la operacionalización de todos los elementos del MECI y del Sistema de Gestión de Calidad, a fin de garantizar la correcta evaluación y seguimiento de su quehacer institucional, definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectarla; asegurando así que su gestión institucional conduzca a la realización de los objetivos de manera efectiva, eficaz, eficiente y con efectividad y sirva de base para la toma de decisiones y mejoramiento continuo.

1.6 *Seguimiento Funciones de Advertencia*

- **Hallazgo No. 33 - Evidencia de Acciones**

En la Dirección Territorial no se cuenta con la información y soportes que permitan evidenciar las acciones adelantadas para subsanar las Funciones de Advertencia proferidas por la CGR, debido a que éstas se encuentran centralizadas por Bogotá y no se comunica a la DT lo pertinente a su jurisdicción, hecho que impide hacer el seguimiento efectivo tanto por los órganos de control, como por la misma DT en el cumplimiento de sus funciones.

Con el propósito de de hacer seguimiento a las cinco (5) Funciones de Advertencia realizadas por la CGR, en auditorías anteriores, el equipo de auditoría se desplazó a los municipios de Andalucía, Roldanillo, La Unión, Toro, Bahía Málaga, Buga y San Pedro, con el fin de determinar si las acciones adoptadas por el INCODER permitieron atender y subsanar los hechos advertidos, a continuación se presenta el detalle completo de estas situaciones, que evidencian que la entidad no ha realizado actividades encaminadas a subsanarlas :

1.6.1 Función de Advertencia del Distrito de Riego de Campo Alegre. Andalucía - Valle del Cauca

Advertencia:

Con el oficio No. 80761-1693 del 22 de mayo de 2008, suscrito por el Gerente Departamental del Valle, la CGR advirtió sobre los riesgos que existían frente al incumplimiento del convenio No. 179/2006, celebrado el 29 de diciembre de 2006 entre el INCODER y la Gobernación del Valle del Cauca, por \$1.070 millones, con el objeto de delegar en el Departamento del Valle la contratación de la segunda etapa de las obras del Distrito de Campoalegre; lo mismo que por el incumplimiento del Convenio No. 0576/2007 del 17 mayo de 2007 (derivado del anterior), suscrito entre el Departamento del Valle y ACUAVALLE, por \$421.5 millones, con el Objeto de la construcción de la bocatoma del sistema multipropósito del distrito de riego y del sistema de acueducto de los municipios de Andalucía y Bugalagrande (Valle del Cauca); los cuales, pese a que habían sido liquidados, no se habían ejecutado completamente, por lo cual no se había terminado su construcción y este distrito no se encontraba en funcionamiento.

Seguimiento:

- **Hallazgo No. 34 - Funcionamiento de la Bocatoma.**

En la visita practicada, se evidenció que el Distrito de Riego de Campoalegre, fue entregado por parte del INCODER, al Representante Legal de la Asociación de Usuarios de este Distrito. En la actualidad el Distrito no se encuentra en funcionamiento, dado que la Bocatoma que había construido ACUAVALLE en el año 2010, para proveer el agua al distrito de riego, colapsó por las crecientes del río Bugalagrande originadas por la Ola Invernal del mismo año. Según la Asociación, esta bocatoma colapsó por la sobre -explotación de material efectuado aguas arriba de la bocatoma por la firma que maneja la Concesión de la doble calzada, o también por deficiencias en su construcción, lo que impide cumplir con el objeto para lo cual fue creada, es decir, recibir el agua para regar sus cultivos en la finca.

Sobre el particular, con el fin de establecer si se ocasionó un presunto detrimento **se dará apertura a una Indagación Preliminar** para determinar las causas por las cuales colapsó la bocatoma mediante la entrega de un concepto técnico.

- **Hallazgo No. 35 - Reintegro de recursos al INCODER por concepto de intereses.**

Según la información entregada por las entidades financieras donde se mantuvieron los \$2.070 millones de los convenios Nos. 136 de 2005 y 179 de 2006, durante el tiempo que estuvieron bajo el manejo de la Gobernación del Valle, éstos recursos generaron rendimientos financieros por un valor aproximado de \$25 millones, así: Convenio 136/2005 BBVA Cta. No. 300-00126-0 \$0.8 millones, INFIVALLE Cta. No. 100-118-1945 \$10 millones; convenio 179/2006 Davivienda cuenta 0160-0098-279-9 \$2 millones, INFIVALLE Cta. No. 100-106-2025 \$12.2 millones; Sin embargo, a la fecha (Mayo de 2012), la Dirección Territorial Valle del Cauca no ha realizado las gestiones para el reintegro de estos rendimientos por parte de la Gobernación del Valle del Cauca. Con este hecho se incumple lo establecido en el numeral 11 de la cláusula tercera (obligaciones del Departamento) de los Convenios, que establece: *“Reintegrar al INCODER de forma inmediata, los saldos de los recursos aportados por éste, así como los rendimientos financieros que eventualmente se generen”*.

1.6.2 Función de Advertencia Administración del Distrito RUT y otros hechos.

Advertencia:

Con el oficio No. 3156 del 27 de julio de 2011, suscrito por el Gerente Departamental del Valle, la CGR advirtió sobre los riesgos que podían afectar los recursos públicos, originados por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la ejecución del contrato No. 677 de 2010, suscrito por el INCODER y la Asociación de Usuarios del Distrito RUT, que tiene por objeto la delegación de funciones para la administración, operación y conservación del Distrito RUT.

En la auditoría practicada por la CGR en la vigencia 2010, en la celebración del contrato No. 677 de 2010, que tiene por objeto delegar en ASORUT la administración, operación, conservación y funcionamiento del Distrito de Adecuación de Tierras de los municipios de Roldadillo, La Unión y Toro (RUT.); se identificaron irregularidades en los estudios previos, en los fundamentos invocados para su celebración, en la carencia de las cláusulas esenciales sobre el valor, en la forma de constituir las garantías y en su adición con el otrosí No. 1. Dichas irregularidades se presentaron debido a la falta de aplicación de las normas que reglamentan este tipo de contratos.

La Comisión de Auditoría en su momento estimó que por la manera como se celebró dicho contrato, se puso en riesgo la ejecución del mismo y el manejo de

los recursos del Instituto. En consecuencia, el hallazgo se validó con un presunto alcance Disciplinario y Penal.

Seguimiento:

- **Hallazgo No. 36 - Deficiencias en el Distrito RUT**

Se observó que el Distrito se encuentra en operación, aunque existen deficiencias en el mantenimiento, así como en los aspectos técnicos, ambientales, socio económicos, como se detallan a continuación; a pesar de esto los usuarios establecen que se viene prestando un servicio que es indispensable y necesario para el agricultor de esta zona y esperan que se mejore para el futuro de ellos.

Sistema de Control de Inundaciones

- Canal interceptor: Ubicado en el piedemonte de la cordillera, longitud 31.5 Km. Protege el área de inundaciones ocasionadas por escorrentía de las estribaciones de la cordillera Occidental. Hay sitios con maleza.

Sistema de Drenajes.

- Drenajes Secundarios y Terciarios: Existe una red completa de canales secundarios que es alimentada por el canal interceptor y por el canal Marginal. Están bastante enmalezados y las aguas no corren con velocidad.

Sistema de Riego

- Canal Interceptor: Recibe las aguas residuales de los municipios de Roldanillo, La Unión, y Toro. Abastece de agua las zonas 1D – 5A- 3A- 3B de los municipios de La Unión y Toro. Falta de mantenimiento, aguas contaminadas.
- Canal Marginal: Abastece las zonas 2A- 2B – 2C – 2D – 4A-4B, por medio de canales de riego secundario revestidos y no revestidos. Algunos libres de maleza otros sin mantenimiento.

Deficiencias Técnicas:

- La Comisión observó que las maquinas del Distrito estaban trabajando pero su rendimiento es muy precario debido a lo obsoletas que son para esta clase de trabajo.
- Maquinaria pesada para conservación por modernizar

- Deterioro en la infraestructura hidráulica de distribución
- Problemas en canales: sedimentación, maleza acuática y filtraciones.
- Salinización de suelos (Drenaje deficiente).
- Mal estado de las estructuras de medición (Aforo)
- Inadecuada programación de siembras y riegos.
- Asentamientos humanos en zona de inundación del Río Cauca.
- Elevados costos de operación (Energía).
- Escasa adecuación a nivel predial.

Problemática Ambiental

Se evidenció que el ASORUT no cuenta con Licencia Ambiental otorgada por la primera autoridad ambiental del Departamento de Valle del Cauca, lo cual no le permite cumplir con los derechos y obligaciones derivados de la misma en la operación del proyecto.

- Calidad del Agua
- Contaminación de Canales por Aguas Residuales
- Deforestación de Cuencas (Alta Sedimentación Canal Interceptor).
- Manejo Deficiente de Residuos sólidos: basuras y desechos agrícolas.
- Contaminación por uso de Agrotóxicos y otros.

Problemática Socio Económica.

- Tenencia de la Tierra (Latifundio – Minifundio).
- Baja Rentabilidad de Cultivos: Tradicionales (granos), promisorios (frutales)
- Carencia de cultura organizacional.
- Impacto de Política Paternalista tradicional del Sector Agropecuario
- Cultura del “No Pago” (Cartera Morosa).
- Política Agraria Inestable (Depende del Estado y del Gobernante de Turno). Cambios en la Estructura Organizacional del Sector (INCORA, HIMAT, INCODER, etc.).
- Carencia de Políticas de Comercialización (Boom de los Cultivos)
- Invasión de Cultivos de Caña.

Estado Maquinaria.

- La maquinaria para realizar labores de mantenimiento a todo el Distrito de Riego se encuentra obsoleta e insuficiente, por lo tanto el rendimiento de las obras es muy bajo.

- En las instalaciones del distrito se encontró maquinaria y vehículos inservibles que no pueden ser reparados, reconstruidos o mejorados tecnológicamente debido a su mal estado físico o mecánico o que la inversión para ponerlos en funcionamiento resultaría ineficiente y antieconómica para el Instituto, en la actualidad en el INCODER no se han surtido los trámites pertinentes para retirarlos del servicio, como se señala en la siguiente tabla:

**TABLA NO. 9
ELEMENTOS INSERVIBLES**

No. Invent	Marca	Clase	Modelo	Placa	V/ Inventarios
39348	Chevrolet	Buseta	1985	OA8919	17.261.412
39350	Mitsubishi	Campero	1985	OAH761	7.522.317
39351	Mitsubishi	Campero	1985	OAH771	7.522.317
39353	Suzuki	Campero	1981	OT3916	1.295.177
39378	Nissan	Volqueta	1984	OA8598	14.407.689
39382	Ford	Furgón Taller	1984	OO7036	21.080.936
40249	Poclain	Pala	1983	NR	29.094.052
40250	Poclain	Pala	1983	NR	29.094.052

Fuente: Visita ASORUT

- **Hallazgo No. 37 - Situación Financiera**

La función del recaudo de las tarifas por la prestación de estos servicios es una de las “Obligaciones” que ASORUT adquirió cuando firmó el contrato de administración No. 677 de 2010.

El estado de cartera de ASORUT a 31 de diciembre de 2011, asciende a la suma de \$2.754 millones, incluido los intereses de mora. Para su recaudo el INCODER fortaleció el sistema de cobro pre-jurídico con el nombramiento de una asesoría en la parte legal, que ha efectuado lo siguiente: Realizar un censo de los usuarios, organizar la documentación de cada uno de ellos, actualizar la base de datos, obtener los certificados de tradición de cada usuario, esta actualización se encuentra en primera etapa. A pesar de lo anterior, se evidenció que ha existido mala gestión en el cobro de esta cartera por parte de INCODER ya que la misma tiene una antigüedad superior a los 15 años.

En consecuencia con el fin de establecer un presunto detrimento se dará apertura a una Indagación Preliminar para calificar la gestión de cartera.

Así mismo, se evidenció que se han tomado acciones correctivas, por cuanto:

- La Asociación elaboró el presupuesto anual de ingresos y egresos para la administración, operación y conservación del distrito, de acuerdo a los criterios establecidos por el INCODER y su aprobación por el instituto.
- La Asociación en la actualidad rinde a través del supervisor la información que requiere el INCODER sobre la administración, recaudo y funcionamiento del distrito. Informando sobre el avance del recaudo, ejecución presupuestal, tarifas, vigencia de la cartera, volúmenes de aguas suministrados, avance del plan de cultivos y el programa de conservación de obras y equipo.
- Se observó que ASORUT se encuentra al día en el pago del Impuesto Predial.
- En términos generales los bienes, obras y equipos de infraestructura e inmuebles entregados en administración por el INCODER se encuentran en buen estado.

1.6.3 Gestión Misional – Asignación irregular de los predios de Sandrana y Samaria.

Advertencia:

Mediante oficio No. 80761-1692 del 22 de mayo de 2008, suscrito por el Gerente Departamental, se advirtió sobre la adjudicación y entrega irregular de los predios SANDRANA y SAMARIA, ubicados en los municipios de Buga y San Pedro (Valle del Cauca), conformados por 43 predios (recibidos por extinción del dominio), debido a que a los beneficiarios se les entregaron predios con cultivos de caña ya existentes y en explotación que se encuentran arrendados a un Ingenio, por la cual los adjudicatarios están recibiendo un arriendo por la explotación que realiza el Ingenio y sin que estén viviendo en el predio, hecho que no se ajusta a las normas sobre la adjudicación de subsidios de tierra, por que el Instituto estaría en el deber de declarar el incumplimiento del subsidio, proceder a exigir su devolución y recuperar los predios entregados en forma irregular.

Seguimiento:

Dentro del proceso auditor y el seguimiento a las Funciones de Advertencia se trasladó al equipo un Derecho de Petición fechado el 16 de enero del año en curso, interpuesto por el señor James Londoño Jiménez y otros, en calidad de beneficiarios de un proyecto integral de tierra, en los predios denominados Sandrana y Samaria, predios estos ubicados entre los municipios de Buga y Tuluá - Valle del Cauca, donde solicitaba una visita de la Contraloría General de la República para la revisión del proyecto y también lo relacionado con el oficio 2012EE2625 del 18 de Enero de 2012, de la Dirección de Vigilancia Fiscal, de la CDS Agropecuario, iniciación de una Indagación Preliminar por la adjudicación de este predio, el cual el grupo auditor consideró que no habían los elementos para

una Indagación Preliminar ya que el predio no está en peligro de perderse y ya había sido adjudicado a sus propietarios, pero sí realizar un análisis de cómo estaba el predio en lo relacionado con el desarrollo del proyecto productivo. Del seguimiento a los avances del proyecto productivo de los predios Sandrana y Samaria, se evidenció lo siguiente.

Se estableció con los moradores las condiciones del predio actualmente y se evidencia que una vez finalizado el contrato inicial con el Ingenio Pichichi, los beneficiarios del proyecto procedieron a distribuir las áreas del predio y a entregarlas a las Asociaciones; con esta nueva entrega cada núcleo familiar quedó administrando de manera autónoma 3,57 has. La empresa comunitaria ECOUPALT quedó administrando 334 hectáreas en caña; es decir 1,7 has por núcleo familiar. Con el producido de esta área ECOUPALT pagaría los gastos administrativos, impuestos, inversiones e infraestructura, drenajes, compra y reparación de equipos.

La mayoría de las Asociaciones continuaron con el proyecto de caña de azúcar y contrataron las áreas con diferentes inversionistas y de diferentes modalidades: Cuentas en Participación, Proveduría, Administración Compartida.

A finales del año 2010 se presentó el Fenómeno de La Niña, el cual ocasionó el desbordamiento del zanjón Burrigá y la inundación y pérdida de más de 400 hectáreas en cultivos (Sandrana). Las pérdidas económicas alcanzaron los \$4.000 millones. Para agravar la situación en abril de 2011 el río Cauca rompió el dique de protección e inundó las restantes 168 hectáreas de cultivos en el sector norte (Santa Rita y El Tiber). Aquí las pérdidas ascienden a poco más de \$1.200 millones. Estas pérdidas fueron certificadas producto de la Ola Invernal, por las UMATAS y los CLOPAD de Buga y San Pedro. La mayoría de las familias que habitaban en los predios debieron abandonar sus viviendas a causa de la inundación.

En Junio de 2011, se invirtieron casi \$50 millones por parte de los beneficiarios, en la reparación del dique del río Cauca, pero nuevamente con la Ola Invernal en diciembre de 2011, el río lo rompió. De acuerdo con los estudios del Ingenio Pichichí lo mejor es construir un tramo nuevo del dique (450 metros, aproximadamente), ya que reparar el actual es más costoso. El nuevo tramo quedaría más adentro de los predios, lo que significa que deben entregar un área de cuatro (4) hectáreas.

En lo referente al Canal Burrigá, la CVC invirtió \$3.500 millones en la limpieza y descolmatación, lo cual ha permitido que las aguas fluyan un poco más rápido y se hayan evitado nuevas inundaciones.

Durante el último año las familias han venido subsistiendo únicamente de la producción de las áreas que administra ECOUPALT, que no fueron afectadas severamente por las Olas Invernales, los Ingenios Azucareros han confirmado su intención de continuar trabajando con los beneficiarios, apoyándolos con recursos económicos y técnicos para sacar adelante el proyecto de caña.

Si bien, el objetivo a mediano plazo es vivir y explotar de forma autónoma los predios, no se puede desconocer que en las actuales circunstancias la alianza y el apoyo del Gremio Azucarero es importante para la población beneficiada para lograr una recuperación rápida y una explotación eficiente de los cultivos y las infraestructuras.

Pero aunque la CGR en el recorrido realizado a todo el terreno, encontró bastantes avances para cumplir con la misión del INCODER, la cual es tener un proyecto productivo y vivir en el sitio de trabajo, se debe seguir vigilando que los beneficiarios sigan construyendo sus viviendas y cambiar el cultivo de la caña por otros de pancoger, ya que se entiende que fueron adjudicados de manera equivocada en cuanto a su verdadera misión por el INCODER.

1.6.4 Función de Advertencia Estación Piscícola Bahía Málaga

Advertencia:

Como resultado de la visita realizada la CGR en marzo de 2008, a la mencionada Estación, se estableció el siguiente hecho que fue objeto de advertencia, con el fin de que la entidad tome las acciones correctivas necesarias:

Deterioro del Proyecto de cría en cautiverio de Pargo Lunarejo: Se evidenció que el proyecto mencionado había sufrido un significativo deterioro, a tal punto que cerca del 70% de los alevinos habían muerto, por la falta de personal idóneo y especializado el cual fue desvinculado por el INCODER en el proceso de reestructuración que se llevó a cabo en aplicación de la Ley 1152. Después de desvincular a todos los cuatro (4) funcionarios que laboraban en la Estación de Bahía Málaga, no se tomaron las medidas preventivas mínimas y necesarias para asegurar y garantizar el desarrollo del proyecto de Cría de Alevinos de Pargo Lunarejo, el cual, por el estado de avance que tenía en ese momento, se encontraba en una situación crítica que requería del cuidado permanente.

Por lo antes expuesto, la CGR advirtió al INCODER que de continuar la situación irregular en el manejo del proyecto de Cría de Pargo Lunarejo, se corre el riesgo de que se produzca una mayor pérdida o la pérdida total de la inversión hecha por

el Estado y las demás entidades aportantes (Ministerio de Agricultura y ACODIARPE) en el montaje y acondicionamiento de una Estación Acuícola, la primera en el género de especies marinas, cuyo objeto principal es la producción de alevinos, insumo necesario para el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad de la región.

Seguimiento:

Hallazgo No. 38 - Deficiencias Bahía Málaga.

La situación encontrada es similar a la reportada en la visita realizada en marzo de 2008 y reportada en la Función de Advertencia, es decir, falta de continuidad del proyecto por la desvinculación de personal idóneo y especializado para el manejo de la Estación, en los primeros meses de cada año, por debilidades en la planeación y falta de gestión de la entidad, ocasionando un posible deterioro de las instalaciones.

Continúa el riesgo de que se produzca una mayor pérdida o la pérdida total de la inversión hecha por el Estado, por el deterioro de las instalaciones y equipos de la Estación, debido a la falta de mantenimiento.

En consecuencia con el fin de establecer un presunto detrimento **se dará apertura a una Indagación Preliminar.** Se establece además, que en la vigencia 2011 se realizó contratación para esta Estación por \$154 millones.

Lo anterior se evidencia en los siguientes hechos:

- Durante el recorrido se observó que la Estación no se encontraba en operación, no se estaba produciendo ni investigando, por parte de los funcionarios de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca – AUNAP, lo anterior debido a que a la fecha de la visita no se había contratado al personal requerido. Según información suministrada por el señor Diego Pretel, funcionario de planta quien recibió la visita de la CGR, desde enero de 2012 no se producen, micro-algas, insumo indispensable para la alimentación de los diferentes organismos zooplanctónicos utilizados como alimento vivo en la producción de semilla de peces marinos y crustáceos. Sin embargo, se encontraron alevinos de las especies Pargo Lunarejo y Tamborero, lo que indica que a pesar de las circunstancias los pasantes y practicantes de las diferentes universidades, vienen utilizando las instalaciones de la Estación para la producción de alevinos.
- Se encontraron en las instalaciones de la Estación estudiantes de la Universidad del Pacífico y Nariño, realizando prácticas y pasantías, cinco (5) en total, los cuales a pesar de la falta del personal de la AUNAP continúan con los procesos de

producción de algas y alevinos, lo cual ha evitado la parálisis total del proyecto y el deterioro progresivo de las instalaciones.

- Las instalaciones se encontraron en regular estado por la falta de mantenimiento, no estaba en funcionamiento el cuarto frío, habían elementos dispuestos inadecuadamente, maleza alta, cubierta de los estructuras para proteger los tanques deterioradas, computadoras dañadas, Módulo de jaulas flotantes deterioradas (en la visita anterior tenía el módulo 12 jaulas, en la actualidad tiene 8).
- No se evidenció el personal encargado de la vigilancia, lo cual pone en riesgo la inversión realizada por las entidades aportantes, para la construcción y dotación de la Estación Científica.
- Se encontraron en tres (3) tanques, 12 meros de edad juvenil en adaptación para ser padrones o reproductores y 25 pargos lunarejos; en 14 tanques de menor volumen había aproximadamente 570 peces, entre alevinos, pequeños y juveniles de las especies Pargo Lunarejo y Tamborero; igualmente, se encontraron dos tanques medianos con Tamboreros en edad reproductora.
- La Estación no contaba con lancha, elemento indispensable para realizar las actividades de control y alimentación de los alevinos que se encuentran dispuestos en los módulos de jaulas flotantes; por lo anterior, tampoco se pudo realizar la inspección correspondiente durante la visita.
- Los problemas de parálisis del proyecto detectadas por la CGR en la visita del año 2008 y corroborados en la actual, también se presentaron en la vigencia 2011; según el Informe de Ejecución de la Estación de Acuicultura Marina de Bahía Málaga de esa vigencia, las actividades de investigación empezaron en la primera semana de mayo de 2011, con los pocos materiales e insumos sobrantes de la vigencia 2010. Los contratos de mantenimiento de la infraestructura que permitieron continuar con los trabajos de investigación se iniciaron en julio y tan solo en agosto, se reanudaron las labores, ocasionando un retraso de 8 meses, en las actividades de investigación y producción.
- En el mismo informe se menciona que las micro-algas existentes inicialmente en la Estación se debilitaron por la falta de un adecuado mantenimiento, en los primeros meses del año, cuando no se contaba con el personal contratado y por la falta de refrigeración debido a daños en los aires acondicionados de las salas de cepa e inóculos menores.
- También se manifiesta que en el mes de octubre no se pudo realizar desoves por la falta de suministro de reproductores, al no existir el contrato y a la falta de buenas capturas de pargo por los pescadores de JuanChaco debido al mal tiempo en la zona (lluvias, vientos, mareas altas), que impidió realizar faenas de pesca continuas.
- Igualmente, se dice que los alevinos en proceso de destete están almacenados en tanques de fibra de vidrio (...) que existe un alto riesgo de que se pierdan, los

últimos animales, por falta de mantenimiento adecuado en el periodo de enero de 2012, hasta que se dé la contratación del personal de la Estación.

- De acuerdo con el informe presentado por el INCODER, se ha logrado cumplir la tercera fase del proyecto (2008-2011), reproducción en ciclo cerrado del Pargo Lunarejo. Sin embargo, no se encontró evidencia que se haya logrado la talla o tamaño adecuado de los pargos juveniles y de la entrega de éstos a la comunidad.

1.6.5 Riesgos originados por el manejo de un predio ubicado en el municipio de Palmira (Valle del Cauca); que actualmente se encuentra embargado.

Advertencia:

Como resultado de la visita realizada la CGR se estableció el siguiente hecho que fue objeto de advertencia, con el fin de que la entidad tome las acciones correctivas necesarias.

En el municipio de Palmira (Valle del Cauca) la entidad cuenta con un bien que actualmente se encuentra embargado; un (1) inmueble (casa) ubicado en la ciudad de Cali (Valle del Cauca) que se encuentra ocupada en forma irregular; la falta de registro contable y atención de procesos en contra del instituto que actualmente se surten en tribunales y juzgados del Valle del Cauca.

Seguimiento:

Con respecto al Inmueble (Casa) con dirección en la Carrera 2-C No. 34-43 de Cali, este fue transferido a título gratuito a la Central de Inversiones S.A. (CISA) de acuerdo a lo dispuesto en la Resolución 01552 de junio 20 de 2011, expedida por el Gerente General del INCODER. Dicha operación quedó debidamente registrada en los informes contables de la Dirección Territorial Valle del Cauca.

- **Hallazgo No. 39 - Riesgo Perdida Bien**

A pesar que la Dirección Territorial en varias oportunidades a solicitado a las Oficinas Centrales del INCODER el presupuesto para la cancelación del impuesto predial del predio Batania, ubicado en Palmira Valle, el cual se encuentra embargado, la DT no ha recibido una respuesta positiva a dichas peticiones; en consecuencia, se sigue presentando riesgo que el bien sea rematado, por lo cual en este aspecto se mantiene vigente la Función.

En cuanto a las demandas contra el Instituto. En la DT Valle del Cauca existían 6 demandas presentadas en contra del INCODER, por valor de \$447 millones.

Según la DT, la representación judicial está centralizada en la oficinas de Bogotá, el Instituto tiene apoyo en la firma contratista LITIGANDO, y el Comité de Conciliación y Defensa Judicial también se maneja en Bogotá D.C. En conclusión: en cuentas de Orden de la DT no se encuentran registradas dichas demandas y fue imposible establecer su Estado, dado que todos estos procesos se manejan desde la ciudad de Bogotá.

1.7 Plan de Mejoramiento

- **Hallazgo No. 40 - Cumplimiento Plan de Mejoramiento**

El Plan de Mejoramiento suscrito con la CGR no está operando como instrumento de mejora continua que coadyuve al funcionamiento adecuado del sistema integrado de gestión y control, por cuanto los resultados del proceso auditor en la vigencia 2011 evidencian que las acciones correctivas no se han cumplido en su totalidad y se evidenció reincidencia en deficiencias detectadas en vigencias anteriores y por las mismas causas; así como también, la carencia de oportuno y efectivo seguimiento y control al avance, cumplimiento y efectividad por los responsables de los procesos en todos los niveles, lo que refleja un insuficiente compromiso institucional.

Lo anterior, por debilidades en el seguimiento y control, lo cual no permite la consolidación gradual de la cultura de la calidad y autocontrol de la entidad y su contribución al mejoramiento continuo en el cumplimiento de los objetivos institucionales. Los resultados del proceso auditor en la vigencia 2011 evidencian que las acciones correctivas y preventivas formuladas para eliminar las causas de las deficiencias detectadas tienen un cumplimiento menor del 75% y menos del 60% de las mismas han sido efectivas, al presentarse nuevamente los hallazgos.

5. ANEXOS

ANEXO No. 1

CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (millones \$)
ADMINISTRATIVOS	250	-
- Nivel Central	74	
- Puntos de Control	176	
FISCALES	7	\$3.519,28
- Nivel Central	3	
- Puntos de Control	4	
PENALES	5	-
- Nivel Central	2	
- Puntos de Control	3	
DISCIPLINARIOS	31	-
- Nivel Central	10	
- Puntos de Control	21	