

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO**

**CONTRATO SUSCRITO ENTRE LA SOCIEDAD FIDUCIARIA DE  
DESARROLLO AGROPECUARIO - FIDUAGRARIA S. A. Y EL PATRIMONIO  
AUTÓNOMO DE REMANENTES - PAR INCODER S. A., EN LIQUIDACIÓN.**

**(Vigencias 2020 y 2021)**

**CGR - CDSA No. 00945  
JUNIO DE 2022**

**CONTRATO SUSCRITO ENTRE LA SOCIEDAD FIDUCIARIA DE  
DESARROLLO AGROPECUARIO - FIDUAGRARIA S. A. Y EL PATRIMONIO  
AUTÓNOMO DE REMANENTES - PAR INCODER S. A., EN LIQUIDACIÓN**

**(AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO)**

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor (E)	Lina María Aldana Acevedo
Contralor Delegado S. Agropecuario	Gabriel José Romero Sundheim
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Supervisor encargado	Luis Alberto Higuera Malaver
Líder de auditoría	Margarita Lucero Cuadros Núñez
Audidores Nivel Central	Irma Yaneth Mojica Perico Doris Elena Guevara Palacios Andrés Felipe Betancourt Giraldo Luis Alberto Castebianco Quincos Wilmer Laurido Garcés

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>2. CARTA DE CONCLUSIONES.....</b>	<b>5</b>
2.2.1. Objetivo General .....	6
2.2.2. Objetivos Específicos .....	6
<b>2.3. FUENTES DE CRITERIO .....</b>	<b>7</b>
<b>2.4. ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....</b>	<b>7</b>
<b>2.5. ATENCIÓN DE DENUNCIAS ASIGNADAS.....</b>	<b>8</b>
<b>2.4 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO .....</b>	<b>8</b>
<b>2.5 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTOS DE LA EVALUACIÓN REALIZADA .....</b>	<b>10</b>
2.5.1 Concepto – SIN RESERVA.....	10
<b>2.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS.....</b>	<b>11</b>
<b>2.7 PLAN DE MEJORAMIENTO .....</b>	<b>12</b>
<b>3. OBJETIVOS Y CRITERIOS.....</b>	<b>13</b>
3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	13
3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA .....	13
<b>4 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....</b>	<b>17</b>
4.1. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1 RESPUESTA DE LA ENTIDAD .....	17 32
4.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2	42
<b>5. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO.....</b>	<b>43</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, en Liquidación, fue creado mediante Decreto 1300 de 2003 como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera. Su objeto principal consistía en ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país.

El Decreto 2365 del 7 de diciembre de 2015, artículo 1° estableció que el régimen de liquidación será el determinado por el mismo Decreto, así como por el Decreto Ley 254 de 2000 modificado por la Ley 1105 de 2006, y las demás normas que correspondan. El mismo decreto en su artículo segundo otorgó un plazo de un año para la culminación del proceso liquidatorio y dispuso la disolución y liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER

De otra parte, mediante el Decreto 1850 del 15 de noviembre de 2016, se dictaron medidas con ocasión del cierre del proceso liquidatorio, entre ellas, en el artículo 3 se dispuso la constitución de un patrimonio autónomo que continúe con la representación judicial en los procesos que tengan origen en asuntos netamente administrativos y/o laborales con ocasión del proceso liquidatorio del Incoder en Liquidación. Así mismo, el patrimonio autónomo atenderá el pago de los aportes correspondiente al Incoder en Liquidación, respecto del sistema general de seguridad social en pensiones, de los empleados en condición de pre pensionados que al cierre de la liquidación de la entidad no hayan adquirido su pensión, y en general atenderá todos aquellos asuntos que subsistan con posterioridad al cierre de la liquidación.

Determinando además como administradora de Patrimonio Autónomo a la sociedad fiduciaria Fiduciaria S. A.

Corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la calidad de fideicomitente y beneficiario, conforme lo establecido en la modificación No. 1 al Contrato de Fiducia Mercantil.

## 2. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor  
EDGAR MAURICIO RAMOS ELIZALDE  
Apoderado General FIDUAGRARIA  
Vocera y Administradora PAR INCODER  
Bogotá, D. C.

Respetado doctor Ramos Elizalde:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y, de conformidad con lo establecido en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República realizó auditoria de cumplimiento (PVCF 2022, semestre 1), a la Fiduciaria FIDUAGRARIA como Vocera y Administradora del Patrimonio Autónomo de Remanentes – PAR INCODER.

Es responsabilidad de la administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como, el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia unas conclusiones sobre el cumplimiento de las normas, procedimientos, actividades y recursos ejecutados por el Patrimonio Autónomo de Remanentes – PAR INCODER, administrado por FIDUAGRARIA S. A., conclusiones que deben estar fundamentadas en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los principios fundamentales de auditoría y a las directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI<sup>1</sup>), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI<sup>2</sup>) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren, de parte de la CGR, la observancia de las exigencias profesionales y éticas, que demandan una planificación y ejecución de la auditoría, destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

---

<sup>1</sup> ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

<sup>2</sup> INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por el PAR INCODER.

## 2.1. LIMITACIONES

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Aplicativo para el Proceso Auditor - APA, establecido para tal efecto y los archivos de la Contraloría delegada para el Sector Agropecuario.

La auditoría se adelantó de manera remota, por motivos de la emergencia sanitaria declarada para el territorio nacional.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes, luego de la lectura de las respuestas de la entidad, la verificación de los soportes, mesa de trabajo sostenida con el administrador y el PAR, así como la aprobación en mesa de trabajo.

## 2.2. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

### 2.2.1. Objetivo General

Evaluar el cumplimiento de los contratos suscritos entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR y la entidad fiduciaria administradora de los recursos del Patrimonio autónomo de remanentes PAR INCODER, para las vigencias 2020 y 2021.

### 2.2.2. Objetivos Específicos

Analizar y conceptuar sobre la contratación que en desarrollo de las actividades del PAR sean requeridos para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato de fiducia mercantil 072 de 2016, prórroga y modificaciones.

1. Verificar y determinar la gestión adelantada con el fin de sanear los Activos-Propiedad planta y equipo destinados a la comercialización y venta.

## 2.2. FUENTES DE CRITERIO

De acuerdo con la materia objeto de la evaluación y teniendo en cuenta que, los criterios son la base fundamental para emitir los diferentes conceptos de las materias y/o programas objeto de la actuación, se aplicaron las siguientes fuentes de Criterio:

- Constitución Política de Colombia, artículo 209 Principios de la Función Administrativa.
- Principios de la Gestión, artículo 3, Decreto 403 de 2020.
- Gestión Fiscal, artículo 3, Ley 610 de 2000.
- Código de comercio (Decreto 410 de 1971) Título XI De la Fiducia - Artículos 1226 al 1244.
- Contrato de Fiducia Mercantil de Administración, Pagos FID-072-2016, suscrito entre la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S. A. – FIDUAGRARIA S. A. y el INCODER EN LIQUIDACIÓN, Clausula Segunda: Objeto literales a), b) y g); Cláusula Quinta: composición del PAR; Cláusula Octava: Obligaciones, numerales: 3, 6, 7, 8, 11, 23, 24, 26.
- Otrosí No. 1, suscrito el 1° de junio de 2018 y demás modificaciones realizadas al contrato de fiducia mercantil.

## 2.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

De acuerdo con los riesgos identificados en las pruebas de recorrido, se aplicaron pruebas analíticas y verificación documental para las vigencias objeto de estudio, mediante los procesos de gestión contractual, gestión de defensa judicial y gestión de activos, en virtud de los criterios de auditoria evaluados, según los objetivos específicos validados por el equipo auditor.

La presente auditoría se desarrolló en lo pertinente al administrador y vocero del Patrimonio Autónomo de Remanentes PAR INCODER S. A., en liquidación, referido a la fiduciaria Fiduagraria S. A.

Resultado de la evaluación documental realizada, se emitirán conceptos por el Objetivo específico 1, así:

- Un concepto sobre la contratación que en desarrollo de las actividades del PAR sean requeridos para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato de fiducia mercantil 072 de 2016, prórroga y modificaciones.

#### 2.4. ATENCIÓN DE DENUNCIAS ASIGNADAS

Al término del cierre de la presente auditoría no se presentaron denuncias relacionadas con el asunto y/o materia a evaluar.

#### 2.5. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO

Se realizó seguimiento sobre la efectividad del plan de mejoramiento suscrito por el PAR INCODER en la auditoría de cumplimiento vigencias 2016 y 2017, en el cual las acciones relacionados con el asunto objeto de la presente materia a auditar, se plantearon 8 hallazgos, de los cuales 2, hacen referencia a la inexistencia del Control y Gestión y del Manual de perfiles, funciones y competencias y uno respecto de procesos judiciales, de los cuales se revisaron las acciones de mejora, las actividades y los soportes para verificar el cumplimiento de estas, concluyendo que las acciones de mejora propuestas fueron cumplidas en un 100%, algunas adecuadas para subsanar la causa planteada y otras no fueron efectivas.

Respecto al Hallazgo control de gestión, se formularon 3 acciones correctivas relacionadas con incluir y poner en funcionamiento la función de control de gestión, para lo cual incluyeron dentro de su organigrama y le establecieron funciones.

Respecto del manual de perfiles, el PAR INCODER, adjuntó los archivos contentivos de las funciones, perfiles y cargos de los profesionales en misión, cumpliendo de esta forma la acción de mejora correspondiente.

La relativa al pago de intereses moratorios por un proceso liquidatorio, aunque se realizaron las acciones de mejoras planteaas, estas no fueron efectivas dados las circunstancias respecto del tiempo, pues no se obtuvo firma de acuerdo y el pago se trataba de un hecho cumplido.

#### 2.6. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

Se evaluaron los mecanismos del Sistema de Control Interno implementados e implícitos en cada uno de los procesos, la cual arrojó una calificación total para el diseño y efectividad del Control Interno de **1,833** ubicándolo en el rango de PARCIALMENTE ADECUADO y una calificación final para el Control Interno de **1,947** ubicándolo en el rango CON DEFICIENCIAS, tal como se muestra en la siguiente imagen.



**Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento**

ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.

I. Evaluación del control interno institucional por componentes	Ítems evaluados	Puntaje
A. Ambiente de control	4	1
B. Evaluación del riesgo	3	1
C. Sistemas de información y comunicación	6	1,666666667
D. Procedimientos y actividades de control	8	1
E. Supervisión y monitoreo	5	1
<b>Puntaje total por componentes</b>		<b>1</b>
<b>Ponderación</b>		<b>10%</b>
<b>Calificación total del control interno institucional por componentes</b>		<b>0,113</b>
		<b>Adecuado</b>

Riesgo combinado promedio	BAJO
---------------------------	------

Riesgo de fraude promedio	BAJO
---------------------------	------

II. Evaluación del diseño y efectividad de controles	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	3,000	3,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad	3,000	7,000	2,333	70%	1,633
<b>Calificación total del diseño y efectividad</b>					<b>1,833</b>
					<b>Parcialmente adecuado</b>

<b>Calificación final del control interno</b>	<b>1,947</b>
	<b>Con deficiencias</b>

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

FUENTE: ACE 2 FORMATO CALIFICACION SISTEMA CONTROL INTERNO EJECUCION

La anterior calificación, obedece a que los controles diseñados para la mitigación de teniendo en cuenta las debilidades encontradas en el desarrollo de la auditoría por parte de la CGR, a través del análisis documental de los procesos relacionados con los objetivos específicos planteados.

La identificación de riesgos de incumplimiento de los criterios de evaluación, definidos como significativos por el equipo auditor, relacionados con la materia auditada y la determinación por parte de FIDUAGRARIA S. A. como apoderada y vocera del PAR, de los controles, su diseño y efectividad para mitigar el riesgo mencionado, dada su responsabilidad en el control del cumplimiento del Contrato de Fiducia Mercantil, le permitió a la CGR conocer los controles diseñados no fueron efectivos en su totalidad, identificados en algunos eventos donde los riesgos de incumplimiento se materializaron y otros donde existe algún grado de amenaza para el cumplimiento de la función o criterio de evaluación y el área responsable del proceso.

A partir de esta evaluación, el equipo auditor estableció deficiencias en el control interno del asunto evaluado, las cuales están reveladas en los hallazgos relacionados en el presente informe, así como algunas deficiencias significativas de los controles:

- A pesar de que existe Manual para el procedimiento de compras y contratación, éste no se cumple en su totalidad en el desarrollo de algunos procesos, dado que no se evidencia la trazabilidad de la forma estipulada en dicho manual.
- Si bien cuentan con las instancias de decisión en las diferentes etapas contractuales, no se evidencia en algunos casos soporte documental de las medidas tomadas.
- Se presentan algunas incoherencias en los diferentes informes y las actas de comité fiduciario.
- Las acciones adelantadas en algunos procesos de administración de los bienes no son coherentes con los procedimientos e instructivos que se han definido para su quehacer.
- Se observó falta de cuidado en la elaboración de los contratos, en relación con las obligaciones pactadas, conforme con la naturaleza y espíritu del contrato.

## 2.7. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTOS DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que el cumplimiento de las obligaciones pactadas dentro del contrato de Fiducia Mercantil No. 072 de 2016, los mandatos normativos y las fuentes de criterios establecidos, tanto en el concepto como en la conclusión que detallan para los objetivos específicos 1 y 2 resulta conforme en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados en la parte superior, se puede concluir que a pesar de configurarse hallazgos que determinan un incumplimiento, este no es material dentro de la ejecución de la presente auditoría.

### 2.7.1 Concepto – SIN RESERVA

- 1- Objetivo Específico 1. Analizar y conceptuar sobre la contratación que en desarrollo de las actividades del PAR sean requeridos para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato de fiducia mercantil 072 de 2016, prórroga y modificaciones.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información acerca de la materia objeto de evaluación del PAR INCODER EN LIQUIDACION resulta conforme en todos sus aspectos significativos con los criterios aplicados, salvo en lo referente a los hallazgos evidenciados en el presente informe, además de las debilidades descritas a continuación:

- **ADMINISTRACIÓN DE BIENES MUEBLES CONTRATO 2018-055**

Fiduagraria como vocera y administradora del PAR INCODER EN LIQUIDACION, presenta debilidades en la administración de los bienes entregados en administración, al no amparar los 128 bienes entregados en comodato mediante el contrato 2018-055 suscrito con el Municipio de Leticia, de los cuales se extraviaron 52.

- **CONTRATO SUMITEMP SAS**

FIDUAGRARIA SA presenta debilidades en la escogencia y elaboración del contrato de suministro de personal con una empresa de servicios temporales - EST, pues dicho contrato no se enmarca en ninguna de las causales que contempla el artículo 6 del decreto 4369 de 2006.

- **GARANTÍAS CONTRATO 2021-084**

Fiduagraria presenta debilidades en la elaboración, revisión y suscripción de los contratos, al incluir cláusulas no relacionadas con su naturaleza, y lo reconoce en su respuesta en los siguientes términos: *“El PAR INCODER procederá de manera inmediata a la corrección de las posibles falencias contractuales, en cuanto son cláusulas innecesarias, y no van de la mano con el espíritu del contrato”*. Además, no define con claridad desde la etapa precontractual el tipo de contrato a suscribir, lo que conlleva a confusión en las obligaciones y términos del convenidos.

## 2.8. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría adelantada por la Contraloría General de la República, se tienen tres (3) hallazgos administrativos, los cuales dos (2) con presunta incidencia disciplinaria y uno (1) Otra Incidencia (OI).

Hallazgos	Numero	Valor
Administrativos	3	-----
Alcance Fiscal	0	-----
Indagaciones Preliminares	0	-----
Alcance Disciplinario	2	-----
Otra Incidencia (OI)	1	-----


## 2.9. PLAN DE MEJORAMIENTO

Las entidades, en virtud de la Resolución 0042 de 2020, deberán elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, el Representante Legal del Apoderado y Vocero del PAR INCODER, deben remitir al correo electrónico soporte\_sireci@contraloria.gov.co, el documento en el cual se establece la fecha de recibo por parte de la entidad, del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos electrónicos: enan.quintero@contraloria.gov.co y mlcuadros@contraloria.gov.co


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

Bogotá, D. C., **16.JUNIO.2022**



GABRIEL JOSÉ ROMERO SUNDHEIM  
Contralor Delegado del Sector Agropecuario  
Contraloría General de la República

*Aprobó: Sonia Alexandra Gaviria Santacruz – directora de Vigilancia Fiscal*

*Revisó: Luis Alberto Higuera Malaver – Supervisor*   
JAFC

### **3. OBJETIVOS Y CRITERIOS**

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados, en lo concerniente a la Fiduciaria FIDUAGRARIA S. A. como Apoderada y Vocera del PAR INCODER son:

#### **3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- 3.1.1. Analizar y conceptuar sobre la contratación que en desarrollo de las actividades del PAR sean requeridos para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato de fiducia mercantil 072 de 2016, prórroga y modificaciones.
- 3.1.2. Verificar y determinar la gestión adelantada con el fin de sanear los Activos-Propiedad planta y equipo destinados a la comercialización y venta.

Dentro de las actividades, se adelantó:

Pronunciamiento sobre la efectividad del plan de mejoramiento suscrito por el PAR INCODER en procesos auditores anteriores, relacionados con el asunto objeto de la presente materia a auditar.

Al término de la ejecución de la presente auditoría no se recibieron denuncias relacionadas con el asunto y/o materia evaluada.

#### **3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA**

Se establece normatividad general, cuyo cumplimiento fue evaluado durante la ejecución de la presente auditoría:

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

- Principios de la Gestión, artículo 3, Decreto 403 de 2020: La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios: a) Eficiencia, b) Eficacia, c) Equidad, d) Economía, e) Concurrencia, f) Coordinación, g) Desarrollo sostenible, h) Valoración de costos ambientales i) Efecto disuasivo, j) Especialización técnica, k) Inoponibilidad en el acceso a la información, l) Tecnificación, m) Integralidad, n) Oportunidad o) Prevalencia, p) Selectividad, y q) Subsidiariedad.
- Gestión Fiscal, artículo 3, Ley 610 de 2000: Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.
- Código de comercio (Decreto 410 de 1971) Título XI De la Fiducia - Artículos 1226: La fiducia mercantil es un negocio jurídico en virtud del cual una persona, llamada fiduciante o fideicomitente, transfiere uno o más bienes especificados a otra, llamada fiduciario, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de éste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario. Una persona puede ser al mismo tiempo fiduciante y beneficiario. Solo los establecimientos de crédito y las sociedades fiduciarias, especialmente autorizados por la Superintendencia Bancaria, podrán tener la calidad de fiduciarios.
- Artículo 1227. Obligaciones garantizadas con los bienes entregados en fideicomiso. Los bienes objeto de la fiducia no forman parte de la garantía general de los acreedores del fiduciario y sólo garantizan las obligaciones contraídas en el cumplimiento de la finalidad perseguida.

Artículo 1238. Persecución de bienes objeto del negocio fiduciario. Los bienes objeto del negocio fiduciario no podrán ser perseguidos por los acreedores del fiduciante, a menos que sus acreencias sean anteriores a la constitución del mismo. Los acreedores del beneficiario solamente podrán perseguir los rendimientos que le reporten dichos bienes. El negocio

fiduciario celebrado en fraude de terceros podrá ser impugnado por los interesados.

- Contrato 072 de 2016, cláusula SEGUNDA OBJETO : El objeto del presente contrato es lo constitución de un Patrimonio Autónomo de Remanentes en virtud del Decreto 1850 de 2016 expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con los activos que más adelante se indican, con el fin de desarrollar las siguientes actividades; a) La recepción del derecho de propiedad, así como la administración y enajenación de los activos de propiedad del INCODER EN LIQUIDACIÓN y que se encuentren señalados en los anexos del presente contrato, d) Atender los procesos judiciales, arbitrales y administrativos, o de otro tipo en los cuales sea parte, tercero, interviniente o litisconsorte INCODER EN LIQUIDACIÓN. Ejercer la representación de la entidad en las acciones de tutela y otras acciones Constitucionales, que cursen al momento del cierre del proceso liquidatario y las que se inicien con posterioridad, así como iniciar los procesos judiciales que sean requeridos, de acuerdo a las instrucciones que para tal efecto señale el FIDEÍCOMITENTE o el COMITÉ FIDUCIARIO; g) Efectuar el saneamiento de los inmuebles, vehículos y embarcaciones que sean transferidos al Patrimonio Autónomo INCODER en liquidación, así como las gestiones de comercialización”.
- Cláusula QUINTA. - CONFORMACIÓN DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO: Serán activos del Patrimonio Autónomo que se constituye por el presente contrato de fiducia: b. Los BIENES MUEBLES, INMUEBLES, VEHICULOS Y EMBARCACIONES; Son Los bienes relacionados en los Anexos del (2.1) al (2.5)”.
- Cláusula OCTAVA. OBLIGACIONES DE LA FIDUCIARIA: Para el desarrollo del objeto del. presente CONTRATO, la FIDUCIARIA se obliga especialmente a: 8.1. OBLIGACIONES GENERALES: Enajenar los activos de la entidad en liquidación, de acuerdo a las instrucciones del Liquidador, FIDEICOMITENTE y el COMITÉ FIDUCIARIO, así como de las normas que apliquen para este particular.”: 6) adoptar las medidas necesarias, para asegurar la conservación y fidelidad de todos los archivos de la entidad en particular, de aquellos que puedan influir en la determinación de los obligaciones a cargo de la misma 8) enajenar los activos de la entidad en liquidación , de acuerdo a las instrucciones del liquidador, fideicomitente y el comité fiduciario , así como de las normas que apliquen para este particular 11) realizar los pagos que ordene el liquidador y el fideicomitente y deben efectuarse por causo o con ocasión de la ejecución del contrato fiduciario 23. Ejercer lá protección de los bienes para lo cual podrá contratar con cargó a los recursos administrados, los profesionales que se requieran para su defensa.24. Contratar los abogados externos que sean

seleccionados por el COMITÉ FIDUCIARIO y que sean requeridos para el correcto desarrollo del presente contrato 26) suscribir el contrato con la empresa temporal, para la contratación de la unidad de gestión.

- Modificación No. 1 al Contrato de Fiducia Mercantil 072-2016, por el cual se homologa con el No. 20170394, suscrito entre la sociedad Fiduagraria S.A. y el INCODER EN LIQUIDACIÓN subrogada por este último al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Prórroga No. 1 que prorroga el contrato de Contrato de Fiducia Mercantil 072-2016 homologado con el No. 20170394 hasta el 4 de diciembre de 2019.
- Prórroga No. 2 que prorroga el contrato de Contrato de Fiducia Mercantil 072-2016 homologado con el No. 20170394 hasta el 31 de marzo de 2021.
- Tercera Prórroga y Segunda modificación al contrato de Contrato de Fiducia Mercantil 072-2016 homologado con el No. 20170394, que adiciona cuatro literales a la cláusula segunda (Objeto) del contrato y prorroga el mismo hasta el 31 de julio de 2022 y efectúa otras modificaciones.
- Cuarta Prórroga y Tercera modificación al contrato de Contrato de Fiducia Mercantil 072- 2016 homologado con el No. 20170394, que prorroga el contrato hasta el 31 de enero de 2023 y se hacen otras modificaciones.



## 4 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### 4.1. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

<b>OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1</b>
----------------------------------

Analizar y conceptuar sobre la contratación que en desarrollo de las actividades del PAR sean requeridos para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato de fiducia mercantil 072 de 2016, prórroga y modificaciones.
--

Durante las vigencias 2020 y 2021 se suscribieron contratos de prestación de servicios que incluyen la representación judicial del PAR en los diferentes procesos, los cuales hacen parte del total de la contratación, que para dichas vigencias ascendieron a \$11.436.888.275 aproximadamente, con un total de 46 contratos, de los que hacen parte los suscritos en años anteriores y se encuentran vigentes a la fecha. De los cuales cuatro (4) son a título gratuito, con cuantía indeterminada catorce (14), estimada cuatro (4) y los 24 restantes relacionan cuantía.

Analizando el 35% del total del número de contratos que equivale a 16, los cuales suman aproximadamente \$10.640.833.111 que corresponden al 93% del valor total aproximado.

Para el análisis de la muestra contractual se contó con los expedientes entregados por el PAR-INCODER, dentro de los cuales se revisaron los siguientes: la necesidad del servicio, términos de referencia, contrato, verificación documentos de las partes contratantes, constitución garantía, informes de supervisión, prórrogas de ejecución del contrato, gestión del PAR-INCODER.

Una vez revisados los expedientes, se hizo un cruce de información con las actas de comité fiduciario, informes de rendición de cuentas en las vigencias 2020 y 2021, base de datos y listado de los activos como soportes documentales, observando que en algunos casos no se contaba con la información completa de cada proceso.

Del análisis realizado se establecieron los siguientes hallazgos:

**HALLAZGO No. 1 - ADMINISTRACIÓN DE BIENES MUEBLES CONTRATO 2018-055 (A) (D1).**

Ley 1952 de 2019, código disciplinario, capítulo II, deberes. Art 38 deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones; judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

(...)

22. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sea utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados.

23. Responder por la conservación de los útiles, equipos, muebles y bienes confiados a su guarda o administración y rendir cuenta oportuna de su utilización. Contrato de fiducia mercantil 072-2016,- Segundo objeto: *El objeto del presente contrato es la constitución de un Patrimonio Autónomo de Remanentes en virtud del Decreto 1850 de 2016 expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con los activos que más adelante se indican, con el fin de desarrollar las siguientes actividades:*

*a. La recepción del derecho de propiedad, así como la administración y enajenación de los activos de propiedad del INCODER en liquidación y que se encuentren señalados en los anexos del presente contrato.*

*b. Efectuar el pago de las obligaciones remanentes y contingentes a cargo del INCODER en liquidación en el momento que se hagan exigibles, de acuerdo con las instrucciones del fideicomitente Y/o del comité fiduciario.*

(...)

Clausula Quinta. – conformación del patrimonio autónomo: serán activos del patrimonio autónomo que se constituye por el presente contrato de fiducia:

(...)

*b. Los bienes muebles, inmuebles, vehículos y embarcaciones: son los bienes relacionados en los anexos del 2.1 al 2.5.*

(...)

Clausula Octava. – obligaciones de la fiduciaria: Para el desarrollo del objeto del presente contrato, la fiduciaria se obliga especialmente a:

*8.1 obligaciones generales:*

(...)

3. *La fiduciaria en su condición de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo de Remanentes deberá realizar la respectiva administración y defensa de los bienes transferidos.*

(...)

8. *Enajenar los activos de la entidad en liquidación, de acuerdo a las instrucciones del liquidador, fideicomitente y el comité fiduciario, así como las normas que apliquen para este particular.*

(...)

Manual operativo (anexo No 07, diciembre 2016)

### 3. Principios del PAR

#### 3.1 Generales

*En la administración del patrimonio autónomo del INCODER en liquidación, se deberán tener en cuenta los siguientes presupuestos generales: (...)*

*d. Le corresponde al PAR-INCODER en liquidación, la protección, cuidado y custodia de los bienes muebles e inmuebles que le hayan sido entregados por el fideicomitente, contra cualquier acto de terceros, de los beneficiarios e incluso del mismo fideicomitente.*

Instructivo de administración de bienes del PAR-INCODER., en liquidación, versión 2, abril de 2020.

### 3. Administración y control de bienes

#### 3.1 Generalidades

##### 3.1.1. Área responsable

*“(...) El área administrativa velará por mantener actualizados los inventarios y las novedades relacionadas con los bienes, efectuando la clasificación correspondiente y la designación de responsables de su administración y control”.*

(...)

*2. Realizar las gestiones para que los bienes estén asegurados por una Compañía de Seguros legalmente establecida en Colombia. (...)*”

El contrato de comodato 2018-055, del 08 de junio de 2018, suscrito con la Alcaldía de Leticia, a título gratuito, cuyo objeto es: “*El comodante hace entrega al comodatario y este recibe, a título de comodato o préstamo de uso los bienes muebles, maquinaria y equipos identificados y detallados en el anexo No 1, el cual*

*forma parte integral del presente contrato, para ejecutarse hasta el 08 de septiembre de 2018”.*

Se evidenció que desde enero de 2020 se vienen detectando pérdida de bienes muebles que hacen parte del contrato de comodato, 24 de ellos inicialmente, llegando a octubre de 2021 a 52 bienes en total extraviados, por un valor de \$4.712.927.73, sin que a la fecha se haya realizado la recuperación efectiva de los mismos, pese a que el Comodatario presentó oferta del 17 de febrero de 2020 para la compra de la totalidad de los 128 bienes muebles, enseres, maquinaria y equipo de cómputo que hacen parte del Contrato de comodato.

La oferta fue evaluada y aprobada por el Comité de Evaluación de Selección, mediante acta No. 09 del 25 de febrero del mismo año, otorgando 15 días hábiles para efectuar la consignación, hecho que no se llevó a cabo; según lo manifestado por el Secretario de Desarrollo Institucional en nombre del Municipio de Leticia, el 14 de abril del 2020 justificando razones de pandemia, hecho confirmado por el supervisor en su informe con corte 31 de mayo del mismo año quien afirma no recibir dichos recursos.

En el mismo sentido, el PAR INCODER radicó ante el Comodatario la cuenta de cobro No. 002-2021, el 02 de noviembre de 2021, por concepto de los 52 bienes extraviados, la cual a la fecha no ha sido pagada, situación confirmada por el Administrador del PAR INCODER al Comité Fiduciario en acta No. 41 del 2 de diciembre de 2021, afirmando: “(...) *La empresa no halló 52 bienes, cuyo avalúo 2018 asciende a \$4.712.927 entre los que se encuentran: Equipos de cómputo, muebles, enseres, maquinaria y equipo*”, adicionalmente informa sobre el cierre proceso donde notifica “(...) *la terminación de la relación comercial y se retomaron las actividades de publicación y comercialización*”, además de las nuevas publicaciones de los 76 hallados en la página web del P.A.R. INCODER y de la Fiduciaria, por el valor de avalúo para la vigencia 2021 de \$5.335.240.

Por otra parte, se determinó que los bienes muebles, enseres, maquinaria y equipo de cómputo, entregados en comodato al Municipio de Leticia, Amazonas, estuvieron amparados únicamente hasta el 01 de marzo de 2020, a través de la póliza No 3436218000030, todo riesgo PYME, con la aseguradora MAPFRE, sin que hasta la fecha se hayan realizado las respectivas renovaciones, poniendo en riesgo la totalidad de los bienes muebles, enseres y equipo de cómputo, entregados en comodato; incumpliendo lo señalado en el instructivo de administración de bienes.

Lo descrito anteriormente, obedece a las debilidades en la gestión por parte de Fiduciaria como Vocera y Administradora del PAR INCODER, conllevando una posible falta disciplinaria la cual se remite a la Oficina de control interno disciplinario

o quien haga sus veces, para que adelante el proceso si es competente o haga el traslado respectivo a la autoridad correspondiente.

## **Respuesta PAR INCODER EN LIQUIDACIÓN**

El contrato No. 2018-055 corresponde a un acuerdo de comodato sobre bienes muebles suscrito con el Municipio de Leticia.

### **I. GESTIONES DE RECUPERACIÓN DE LOS ACTIVOS**

Cita la CGR en su comunicación de observaciones:

“(…) Frente a las gestiones de venta y diligencias para la recuperación de los activos, como lo manifiesta en su comunicación, de manera respetuosa señalamos que:

Estos bienes no fueron transferidos al cierre de la liquidación del extinto INCODER al PAR INCODER bajo el cual se administran sus remanentes, solamente se dejó un listado donde se indicó que era un total de 128 ubicados en la en la Dirección Territorial Amazonas, sin ningún tipo de entrega física y/o material.

Dentro de los procesos de identificación, inspección y custodia, que adelantó el PAR INCODER sobre los bienes de la liquidada, solo hasta el año 2018, se logró suscribir contrato de comodato No. 2018-055 con la Alcaldía de Leticia; contrato que estableció la transferencia al comodatario de un total de 128 bienes muebles, enseres y equipos de cómputo, estableciendo que el comodatario tendrá como obligación, entre otras, las de cuidar, conservar y mantener en buen estado los bienes recibidos en comodato y hacerse cargo de todos los posibles eventos que los llegaren a afectar, tal como se establece en la cláusula cuarta numeral uno (1) de las obligaciones del Comodatario. Sobre este contrato se han suscrito ocho (8) otrosíes a través de los cuales se han efectuado diferentes prórrogas y cuya vigencia se encuentra contemplada actualmente hasta el 31 de julio de 2022.

Es importante resaltar, que la responsabilidad sobre los bienes que se debe endilgar de manera exclusiva en el Municipio de Leticia se enmarca en lo señalado en el Código Civil, el cual regló el contrato de comodato en los artículos 2200 y subsiguientes del título 29.

Así las cosas, continuar con este contrato, solo es el reflejo de la imposibilidad de enajenar los bienes objeto del comodato y tratar de evitar asumir los altos costos que demandaría el traslado a Bogotá, donde se tienen centralizados los activos del extinto INCODER.

El Patrimonio Autónomo, de conformidad con lo establecido en el contrato de Fiducia Mercantil 072-2016 y en virtud de lo aprobado en las Políticas y Procedimiento de Ventas de Activos, ha efectuado todas las actividades conducentes a la enajenación de los bienes ubicados en Leticia, así:

1. Posterior a obtener el valor neto de realización de los bienes, durante el 2019 y enero 2020 se publicaron los 128 bienes a través de la página web del P.A.R. INCODER y la de FIDUAGRARIA S. A. en diferentes procesos de venta, agotando las tres rondas de publicación establecidas en la Circular No. 002 de mayo de 2016 expedida por FOGAFIN, así mismo se remitieron oficios de invitación a participar en el proceso de venta a 24 entidades ubicadas en la ciudad de Leticia, con el ánimo de informar y publicitar los bienes objeto de enajenación, recibiendo una única oferta en el marco del Proceso de Venta No. 002 de 2020 del 27 de enero de 2020, por parte del municipio de Leticia, producto de la invitación efectuada por parte del PAR INCODER, así como la reunión sostenida con el Señor Alcalde del Municipio y el Secretario de Desarrollo Institucional donde manifestaron su interés en ellos, tal y como consta en el Acta No. 010-2020 y que fue aportada en nuestro oficio D-18052022-30021.

2. Si bien en el acta de visita No. 011-2020, de la comisión efectuada el 30 de enero de 2020, se dejó el registro del inventario efectuado de manera conjunta con el almacenista del Municipio de Leticia, en la cual no se evidenciaron 24 activos, tal como lo señalan en su oficio, es importante precisar que, posterior a la referida comisión y en cumplimiento del compromiso establecido en el acta de visita, el servidor público encargado del almacén en el Municipio de Leticia argumentó telefónicamente que, luego de efectuada la búsqueda, había identificado que los activos se encontraban distribuidos en las diferentes áreas de la entidad, tanto así, que la Alcaldía Municipal de Leticia, presentó en el mes de febrero de 2020, oferta formal de compra por la totalidad de los bienes (128 activos), oferta que fue adjudicada mediante acta del 27 de febrero de 2020, por parte del PAR INCODER.

Esto hace concluir, que, en cumplimiento de las obligaciones contractuales el ente público – Municipio de Leticia, está dando fe de la existencia de la totalidad de los activos a febrero de 2020, además de no generarse para dicha fecha un interés asegurable de esos activos por parte del PAR INCODER, pues al ya estar adjudicados, no sería dable incluir en la póliza general, lo cual además de inconducente, generaría costos adicionales no llamados a ser soportados.

3.- El PAR INCODER mantuvo los bienes amparados bajo la póliza todo riesgo PYMES No. 3436218000030 hasta el 01 de marzo de 2020, misma que no fue renovada, como quiera que la oferta de compra de los bienes presentada por la Alcaldía fue adjudicada mediante acta de fecha 27 de febrero de 2020.

4. Durante las vigencias 2020 y 2021, el PAR INCODER continuó adelantando las gestiones para el recaudo de los recursos económicos por la oferta recibida, entre ellas reuniones y comunicaciones remitidas, para cerrar el proceso de venta por parte del ente territorial, manteniendo vigente como garantía de custodia de los activos el contrato de comodato.

Conforme las actas de reunión No. 024 y 041 de fechas 07 de mayo y 22 de septiembre de 2021 respectivamente, la Alcaldía de Leticia mantenía su intención de compra sobre los bienes en comodato.

5. Dado el vencimiento de los avalúos efectuados en la vigencia 2018 y conforme la disposición contable que determina la actualización de los avalúos cada 3 años, el PAR INCODER, en octubre de 2021, procedió con el inventario para la valoración de los activos, detectando por parte de la firma valuadora un faltante de 52 activos, cuyo valor de avalúo practicado en la vigencia 2018 ascendía a \$4.712.927.73, por lo que tan pronto se recibió el reporte, en forma inmediata se elevó la reclamación económica correspondiente, la cual fue enviada mediante oficio de radicado D-28102021-27708 el 28 de octubre de 2021, tal como lo establece el instructivo de bienes. El valor de la reclamación se determinó conforme el último valor neto de realización disponible, es decir con el avalúo del 2018.

6. Ante la situación presentada y la ausencia de respuesta a los múltiples oficios remitidos y comunicaciones vía telefónica con el Secretario de Desarrollo Institucional de la época el Dr. Cristian Rozo, el PAR INCODER el 9 de febrero de 2022, contactó telefónicamente al nuevo Secretario de Desarrollo Institucional de la Alcaldía Municipal de Leticia, el Doctor Hugo Hernán Benjumea, para solicitar su intervención y seguimiento de las solicitudes efectuadas y que no han sido atendidas, quien a su vez, solicitó se le remitieran todos los antecedentes frente al contrato de comodato, el proceso de venta, la reclamación económica, junto con todos los soportes, puesto que no tenía conocimiento del tema.

Por lo anterior el PAR INCODER el 21 de febrero de 2022 mediante comunicación D-21022022-29003 atendió de manera oportuna dicha solicitud, remitiendo todos los antecedentes con sus respectivos soportes de la situación actual de los bienes muebles y finalmente solicitando adelantar todas las gestiones encaminadas al pago de la reclamación económica de los 52 bienes no hallados y formalizar la intención de compra de los 76 bienes disponibles y que fueron publicados para venta.

Teniendo en cuenta que no se recibió respuesta, a nuestras comunicaciones D-30122021-28613 del 30 de diciembre de 2021, D-03022022-28861 del 03 de febrero de 2022 y D-21022022-29003 de fecha 21 de febrero de 2022, donde reiteramos el cobro de los bienes faltantes, se solicitó reunión para revisar el proceso del pago de

la reclamación y la formalización de la intención de compra de los bienes, sin perjuicio de lo anterior, y al no obtener respuesta a las reiteradas solicitudes, el PAR INCODER otorgó un último plazo de dos (2) días hábiles, para emitir una respuesta de fondo por la reclamación y compra de los bienes.

Cumplido el plazo señalado y en ausencia de respuestas, esto es el 12 de abril de 2022, el PAR INCODER interpuso acción de tutela en contra de la Alcaldía Municipal de Leticia.

7. El día 5 de mayo de 2022, el Juzgado Primero Penal Municipal de Leticia profirió sentencia de primera instancia ordenando al accionado emitir respuesta clara, congruente, completa y de fondo a las diferentes peticiones efectuadas, en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación del fallo, sin embargo, no se recibió respuesta.

8. El 16 de mayo de 2022, ante la ausencia de respuesta por parte de Alcaldía de Leticia, el PAR INCODER solicitó apertura de incidente de desacato, por lo que el Juzgado Primero Penal Municipal de Leticia, mediante Auto de sustanciación No. 253 del 16 de mayo de 2022, requirió a la Alcaldía para brindar la respuesta requerida sobre el cumplimiento de la sentencia proferida el 5 de mayo de 2022, con un plazo de respuesta máximo hasta el 24 de mayo de 2022.

9. Sin perjuicio de lo anterior y en cumplimiento de lo ordenado por el Juez Constitucional, última acción incoada por el PAR INCODER en búsqueda de obtener una respuesta frente al pago de la reclamación económica de los bienes no hallados, la formalización del interés de la compra de los bienes y efectuar reunión virtual entre las partes, el Municipio de Leticia emitió respuesta el 24 de mayo de 2022 a la cual se le asignó el radicado interno R-24052022-29183, manifestando la no aceptación de la cuenta de cobro por la reclamación de los 52 bienes no hallados durante el proceso e informe de avalúo, argumentando que se encuentran en proceso de búsqueda exhaustiva de los bienes a través del área de almacén de la Alcaldía, sobre los cuales informan que hallaron un (1) bien correspondiente a Estación Total Global identificado con placa 18493 cuyo valor de avalúo 2018 asciende a la suma de \$985.833,33.

Por otra parte, dentro del citado oficio la Alcaldía remite un informe de fecha 23 de mayo de 2022, relacionando los 128 bienes entregados en comodato bajo el contrato 2018-055, de los cuales hace referencia que 55 se encuentran en mal estado, 49 en regular estado y 24 aparecen como faltantes y están siendo objeto de búsqueda. Así las cosas, se tiene que en virtud de esta comunicación que emite el Municipio con el objeto de dar cumplimiento a lo ordenado por el Juez Constitucional y con destino a ese expediente de tutela, está dando fe que en su poder se encuentra un total de 104 activos y que la pérdida solo asciende a 24, hechos estos



que indiscutiblemente son sobrevinientes a lo informado en el proceso de auditoría y sin perjuicio de la responsabilidad exclusiva que recae en el Municipio de Leticia sobre la totalidad de los activos, se deberá iniciar el correspondiente proceso de verificación, conciliación, actualización de avalúo y de la cuenta de cobro, lo que disminuirá el valor de los activos extraviados y por ende hará menos onerosa la situación para el Municipio, en caso de que se resolviera el proceso de venta.

Así mismo, expresó el Municipio disposición para llevar a cabo la reunión virtual que ha venido solicitando el PAR INCODER, con el fin de definir los temas correspondientes a la reclamación económica, para lo cual mediante oficio PAR-ADM-2022-0523 el PAR INCODER programó reunión virtual con la Alcaldía para el martes 31 de mayo de 2022 a las 10:00 a.m., a través de la plataforma MICROSOFT TEAMS, reunión que se deberá desarrollar sobre los siguientes aspectos:

- Intención de compra sobre la totalidad de los activos (128), como hemos señalado la Alcaldía de Leticia, es la única entidad que ha manifestado interés en ellos.
- Proceso de verificación, conciliación de los posibles faltantes y posible reconocimiento a favor del PAR INCODER
- Liquidación del contrato de comodato.

Finalmente, el PAR INCODER en búsqueda de una solución a la negativa de cumplimiento del Municipio de Leticia y, luego del proceso de avalúo para actualización del valor de los activos que se realizó en el año 2021, los publicó nuevamente, esto es, los encontrados en el proceso de avalúo (76), sin que a la fecha se presente oferta alguna.

## II. PÓLIZA DE SEGUROS SOBRE BIENES MUEBLES

Cita la CGR en su comunicación de observaciones:

“(…)

Sobre el particular nos permitimos señalar que, el Instructivo de Administración de Bienes en su versión No. 1, vigente desde diciembre de 2019 hasta abril de 2020 en el capítulo 3.1.6

Seguro de bienes, señala que: “será potestativo de la Dirección Administrativa, la constitución de pólizas sobre los bienes muebles entregados en comodato o custodiados en inmuebles de propiedad de FIDUAGRARIA S.A., como vocera y administradora del PAR INCODER, por cuanto estos últimos deberán contar con vigilancia privada para la mitigación de riesgos.”

Ahora bien, frente al aseguramiento de los bienes el PAR INCODER durante el periodo comprendido entre el 01 de marzo de 2018 al 01 de marzo de 2020, siempre mantuvo los bienes amparados bajo la póliza todo riesgo PYMES No. 3436218000030.

No obstante, lo anterior, y haciendo uso de las facultades conferidas en el mencionado Instructivo, el PAR INCODER tomó la decisión de no renovar, la póliza todo riesgo PYMES No. 3436218000030 para los bienes muebles ubicados en el Municipio de Leticia, sustentado en:

1. El comodatario presentó oferta formal de compra por la totalidad de los bienes entregados en comodato, misma que cumplía con el 100% de los requisitos exigidos, incluida la expedición del CDP con el que se apropiaron los recursos para esta compra, por lo que se efectuó la adjudicación de los activos mediante acta de fecha 2 de marzo de 2020.

2. Los bienes como medida adicional de garantía de custodia se encuentran amparados bajo contrato de comodato No. 2018-055 con el Municipio de Leticia, entidad pública que tiene como obligación la de cuidar, conservar, mantener en buen estado y hacerse cargo de todos los posibles eventos que los llegaren a afectar.

3. La exclusión de los activos, además de las dos anteriores razones que hacen ver que estaban adjudicados a un tercero y cesa la responsabilidad del PAR INCODER sobre los mismos, se hizo bajo el principio de optimización del gasto administrativo.

### III. POSIBLES DEBILIDADES EN LA GESTIÓN.

Cita la CGR en su comunicación de observaciones:

“(...)”

En conclusión, con la observación presentada en su escrito sobre el contrato No. 2018-055, de manera respetuosa, nos permitimos señalar que:

- El PAR INCODER, mientras los bienes no fueron adjudicados a un tercero, veló porque los mismos fueran cubiertos por la póliza de seguros todo riesgo PYMES No.3436218000030 y visitas para validar el objeto del contrato.

Este Patrimonio Autónomo ha cumplido con las obligaciones establecidas en el contrato de fiducia, para lo cual ha efectuado todas las gestiones tendientes a la enajenación de los activos y recuperación de los recursos económicos por los bienes no hallados.

- El Patrimonio Autónomo ha venido adelantando inclusive gestiones judiciales en contra del tercero responsable de los bienes en su calidad de comodatario y tenedor de estos.

“(…)”

Con base en todo lo anteriormente expuesto solicitamos de manera respetuosa retirar la observación del informe final, establecer la responsabilidad en la Alcaldía de Leticia y/o limitar su incidencia.

## **ANÁLISIS DE RESPUESTA**

El equipo auditor analiza la respuesta y destaca los siguientes aspectos:

1. En su respuesta el PAR INCODER, comenta que el contrato de comodato se enmarca dentro de lo señalado en el título XXIX artículo 2200 y subsiguientes del código civil, sin embargo la comisión de auditoría considera importante tener en cuenta lo señalado en el artículo 2202 inciso segundo, el cual a su tenor literal señala, *“en el caso de contravención podrá el comodante exigir la reparación de todo perjuicio y la restitución inmediata, aun cuando para la restitución se haya estipulado plazo”*, actuación de lo cual el PAR INCODER no hizo uso.

En los anexos de la respuesta del PAR INCODER, se evidenciaron oficios de invitación a participar en la venta de los bienes muebles, a 24 entidades ubicadas en la ciudad de Leticia.

En lo que tiene que ver con el acta No. 010-2020, relacionada con la reunión del PAR INCODER, con el alcalde y secretario de desarrollo del municipio, que afirma fue enviada a esta comisión mediante el oficio No. D-18052022-30021, esta no se adjuntó al mencionado documento.

En cuanto a los numerales 2-3, de la respuesta, se evidencia contradicción entre el informe de supervisión y lo argumentado por el comodatario, en cuanto al extravío de los 24 bienes, ya que éste último comenta que los bienes se encuentran en diferentes áreas de la Alcaldía de Leticia.

Esta comisión no acepta la respuesta por parte del PAR INCODER, en el sentido de excluir los bienes de la póliza general, dado que el negocio no se llevó a cabo, pues no se cumplió con las políticas y procedimientos de ventas de activos, especialmente con lo establecido en el literal: *“d. El comprador deberá efectuar el pago del cien por ciento (100%) del valor total del lote de bienes o bien vendido de manera unitaria, según sea el caso, como requisito previo o su entrega física y material, el cual deberá consignarse en la cuenta bancario que señale*

*FIDUAGRARIA S.A., como vocera y administradora del PAR INCODER, dentro de los tres (03) días hábiles siguientes a aquel en que se le comuniqué al comprador la aceptación de su oferta”, puesto que el Municipio de Leticia presentó en el mes de febrero oferta por los 128 bienes en comodato, fue adjudicada mediante acta del 21 de febrero del mismo año, pero no fue cancelada dentro de los términos establecidos en la normatividad.*

Lo anterior se corrobora en el informe de supervisión del periodo de abril de 2020, donde señala que:

*“teniendo en cuenta la emergencia sanitaria por COVID-19 que se presentó desde marzo de 2020, la Alcaldía de Leticia manifestó telefónicamente inconvenientes para la consignación de los recursos para la compra de los bienes.*

*El PAR-INCODER mediante correo electrónico de fecha 14 de abril de 2020 con radicado interno D-14042020-19972 otorgo un plazo para el pago de la oferta dada la emergencia sanitaria, hasta el 8 de mayo de 2020.”*

Teniendo en cuenta, el incumplimiento reiterado del comodatario, el PAR-INCODER debió proceder a la actualización de la póliza, para amparar los bienes muebles, enseres, maquinaria y equipo de cómputo entregados al Municipio de Leticia, como lo venía haciendo antes del proceso de adjudicación.

4. En cuanto a las pólizas, el PAR INCODER EN LIQUIDACIÓN, de conformidad con el numeral 2, del subtítulo 3.1.1, del instructivo de administración de bienes V2;” *Realizar las gestiones para que los bienes estén asegurados por una compañía de seguros legamente establecida en Colombia”. Debió mantener actualizada la póliza que amparara los bienes enseres, maquinaria y equipos de cómputo, entregados en comodato al municipio de Leticia, tal y como lo venía haciendo desde la suscripción del contrato.*

5. El PAR-INCODER manifiesta que se actualizó el avalúo de los bienes del año 2018, en octubre de 2021, en donde la firma valuadora detecta un faltante de 52 activos que ascendía a \$4.712.927.73, por lo cual el PAR-INCODER radicó la reclamación económica correspondiente, mediante oficio de radicado D-28102021-27708 el 28 de octubre de 2021.

6. En este numeral se anexaron los soportes de las respuestas; sin embargo, se evidenció que el municipio de Leticia, manifiesta inconvenientes de orden jurídico para la adquisición de los bienes.

7-8. En estos numerales se comenta que, debido a la omisión de respuesta, por parte del Municipio de Leticia, a los derechos de petición, el PAR INCODER,

interpone acción de tutela y el juzgado le ordena al accionado emitir una respuesta de fondo, posteriormente el PAR INCODER, solicita apertura de incidente de desacato por incumplimiento del fallo proferido el 5 de mayo de 2022.

9. El 24 de mayo de 2022, el municipio de Leticia envió respuesta, argumentando que no aceptan la cuenta de cobro por los bienes no hallados, pues se encuentra en la búsqueda de los mismos, y reporta que halló un bien, avaluado por valor de \$985.833,33.

## **I. PÓLIZA DE SEGUROS SOBRE BIENES MUEBLES**

Para la CGR, no resulta aceptable que los bienes entregados en comodato al municipio de Leticia, desde el 8 de junio de 2018, estuvieron amparados a través de la póliza No.3436218000030, con la aseguradora MAPFRE, hasta el 1 de marzo de 2020 y a partir de esta fecha quedaron sin renovación, aduciendo la enajenación de los mismos, negocio que a la fecha no se ha materializado. *parte, e incumpliendo lo establecido en el numeral 3.1.6 del instructivo de administración de bienes, el cual establece la siguiente obligación: “Para los bienes muebles catalogados como maquinaria, equipo y enseres se constituirán pólizas todo riesgo pymes para protegerlos en cada lugar de ubicación, con cobertura para daño material que incluya incendio y/o rayo, explosión, daños por agua, anegación, deslizamiento y avalancha, terremoto, temblor y/o erupción volcánica, maremoto, huelga, motín, asonada, conmoción civil y actos mal intencionados de terceros”.*

## **III POSIBLES DEBILIDADES EN LA GESTIÓN.**

Teniendo en cuenta la respuesta dada por el PAR INCODER EN LIQUIDACIÓN, se analiza que ha adelantado varias gestiones con miras a velar por la custodia y recuperación de los bienes muebles, enseres, maquinaria y equipo de cómputo, entregados en comodato al Municipio de Leticia, incluso acudiendo a la vía judicial; sin embargo se evidencia que frente al proceso de enajenación de los bienes no se aplicó el procedimiento de venta de activos, esto es tomar las medidas pertinentes, al no recibir por parte del Municipio la consignación dentro de los tres días hábiles siguientes a la adjudicación de la oferta y declarar desierto el proceso de adjudicación.

## **Conclusión**

Analizados los argumentos del PAR INCODER EN LIQUIDACION, los soportes entregados, esta comisión de auditoría considera que se valida la observación y se configura como hallazgo, por las siguientes razones:

1. Tanto comodante como comodatario reconocen la pérdida de por lo menos 24 bienes muebles, enseres, maquinaria y equipo de cómputo.
2. El contrato de comodato tiene 8 prorrogas, de ampliación del plazo de ejecución, siendo la última de fecha 11 de noviembre de 2021, mediante la cual se amplía hasta el 31 de julio de 2022, lo anterior sin tener en cuenta los inconvenientes presentados en la custodia y aseguramiento de los bienes por parte del comodatario.
3. El PAR INCODER EN LIQUIDACIÓN, no mantuvo vigente la póliza que amparaba los bienes muebles, enseres, maquinaria y equipo de cómputo, como lo venía haciendo desde la suscripción del contrato de comodato.

En cuanto a las incidencias, se elimina la fiscal, teniendo en cuenta que el contrato de comodato 2018-055 está vigente hasta el 31 de julio de 2022, manteniendo la Administrativa y Disciplinaria a cargo de la Oficina de Control Interno Disciplinario o quien haga sus veces dentro de la Fiduciaria.

Teniendo en cuenta lo anterior, se configura hallazgo en los términos señalados.

## **HALLAZGO No. 2 - CONTRATO SUSCRITO SUMITEMP SAS (A) (OI.1)**

Código Sustantivo del Trabajo. - Artículo 6o. Trabajo Ocasional. *“Trabajo ocasional, accidental o transitorio, es el de corta duración y no mayor de un mes, que se refiere a labores distintas de las actividades normales del empleador”.*

Artículo 2° Decreto 4369 de 2006. *Definición de Empresa de Servicios Temporales. Empresa de Servicios Temporales "EST" es aquella que contrata la prestación de servicios con terceros beneficiarios para colaborar temporalmente en el desarrollo de sus actividades, mediante la labor desarrollada por personas naturales, contratadas directamente por la Empresa de Servicios Temporales, la cual tiene con respecto de estas el carácter de empleador.*

Artículo 6°. Decreto 4369 de 2009 *Casos en los cuales las empresas usuarias pueden contratar servicios con las Empresas de Servicios Temporales.* Los usuarios de las Empresas de Servicios Temporales sólo podrán contratar con estas en los siguientes casos:

1. *Cuando se trate de las labores ocasionales, accidentales o transitorias a que se refiere el artículo 6° del Código Sustantivo del Trabajo.*
2. *Cuando se requiere reemplazar personal en vacaciones, en uso de licencia, en incapacidad por enfermedad o maternidad.*

3. *Para atender incrementos en la producción, el transporte, las ventas de productos o mercancías, los períodos estacionales de cosechas y en la prestación de servicios, por un término de seis (6) meses prorrogables hasta por seis (6) meses más.*

*Parágrafo. Si cumplido el plazo de seis (6) meses más la prórroga a que se refiere el presente artículo, la causa originaria del servicio específico objeto del contrato subsiste en la empresa usuaria, esta no podrá prorrogar el contrato ni celebrar uno nuevo con la misma o con diferente Empresa de Servicios Temporales, para la prestación de dicho servicio.*

Artículo 7°. Decreto 4369 de 2006 (...) *Trámite de autorización. La solicitud de autorización de funcionamiento de la Empresa de Servicios Temporales deberá ser presentada por su representante legal, ante el funcionario competente de la Dirección Territorial del Ministerio de la Protección Social del domicilio principal, acompañada de los siguientes documentos (...)*

Artículo 10 Decreto 4369 de 2006. *Prohibiciones. No podrán ejercer la actividad propia de las Empresas de Servicios Temporales, aquellas que tengan objeto social diverso al previsto en el artículo 71 de la Ley 50 de 1990; las que no estén debidamente autorizadas por el Ministerio de la Protección Social para el desempeño de esa labor, tales como las dedicadas al suministro de alimentación, realización de labores de aseo, servicio de vigilancia y mantenimiento; tampoco la podrán realizar las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, las Empresas Asociativas de Trabajo y los Fondos Mutuales o similares.*

Artículo 11. Decreto 4369 de 2006 *Constitución de póliza de garantía. Las Empresas de Servicios Temporales están obligadas a constituir una póliza de garantía con una compañía de seguros legalmente establecida en Colombia, a favor de los trabajadores en misión, para asegurar el pago de sus salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones, en caso de iliquidez de la Empresa de Servicios Temporales, la cual deberá depositarse en el Ministerio de la Protección Social.*

Contrato de prestación de servicios entre FIDUAGRARIA S. A. como Vocera y Administradora del PAR INCODER y SUMITEP SAS, del 16 de diciembre de 2016.-  
Cláusula Primera.- OBJETO: el presente contacto tiene por objeto el suministro por parte del contratista y a favor de la Fiduciaria, actuando como vocera y administradora el PAR INCODER EN LIQUIDACIÓN, de trabajadores en misión, quienes adelantarán temporalmente las actividades que requieran a fin de dar cumplimiento al Contrato de Fiducia Mercantil No. FID 072/2016, durante el tiempo de ejecución de dicho contrato y de acuerdo con la propuesta económica presentada por el Contratista el 6 de diciembre, la cual hace parte integral de este acto.

Cláusula Quinta- Plazo De Ejecución: *“la vigencia del presente contrato será la misma del contrato de fiducia mercantil No. FID 072 – 2016 (...)”*

Se determinó que, dentro del expediente contractual, no se evidencia la autorización emitida por el Ministerio de Trabajo que habilite a SUMITEP SAS a funcionar como empresa de servicios temporales, como tampoco el documento de depósito de las pólizas ante el Ministerio de Trabajo tal como lo establece la norma.

Por otra parte, tanto el contrato firmado con la temporal en el 2016, como su última prórroga que termina el 31 de enero de 2023, no se enmarcan en ninguna de las causales permitidas por ley para el suministro de personal, incurriendo así en la prohibición expresa del Parágrafo del artículo Sexto del Decreto 4369 de 2006, dado que se contrata al personal para realizar la misma labor durante más de 6 años, superando el tiempo permitido.

Dentro de la documentación analizada, y en los informes de supervisión, no se evidencian las ordenes de prestación por parte del PAR INCODER, con el fin de que SUMITEP SAS suministre el personal, las cuales deben contener el cargo, las funciones, y la causal por la que se presenta el llamado al trabajador en misión.

Los hechos descritos anteriormente denotan debilidades en la gestión de la administración del PAR, en la etapa precontractual, al escoger un tipo de contrato que no se ajusta a la realidad del negocio a ejecutar por parte de la Fiduciaria como Vocera y Administradora del PAR, en el sentido que las actividades que desarrolla no se enmarcan dentro de los requisitos para contratar una EST.; hechos que serán comunicados al Ministerio del Trabajo para lo de su competencia.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

Fiduagraria S. A. como vocera y administradora el PAR INCODER en su respuesta anexa la Autorización para actuar como Empresa de servicios Temporales bajo el nombre de SUMITEMP LTDA, expedida por el Ministerio de Trabajo y el depósito de las pólizas ante el mismo ente.

En el escrito de respuesta la entidad manifiesta: *“(...) Sobre el particular, nos permitimos señalar que para la operación de los fideicomisos de Fiducia Mercantil y catalogados como Patrimonio Autónomos de Remanentes, FIDUAGRARIA S.A., como Sociedad Fiduciaria y administradora del PAR INCODER, tiene establecido como esquema y/o modelo operativo de trabajo para este tipo de contratos fiduciarios, que la ejecución, operación y cumplimiento del objeto contractual se realice a través de un grupo interdisciplinario de profesionales, y por el tiempo de duración del contrato marco; es así como la Sociedad Fiduciaria el 16 de diciembre*



*de 2016 suscribe con la empresa de servicio temporales el contrato de suministro de personal en misión para la Unidad de Gestión del PAR INCODER, quienes adelantaran de manera temporal las actividades que se requieran para dar cumplimiento al Contrato de Fiducia Mercantil 072-2016, durante el tiempo de ejecución de dicho contrato (...)*

Más adelante Fiduagraria S. A. afirma que:

*“(...) 8.1 Obligaciones Generales (...) 26. Suscribir el contrato con la empresa temporal, para la contratación de la UNIDAD DE GESTION. De tal manera que la continuidad de los trabajadores asociados a la unidad de gestión resultaba indispensable para dar cumplimiento a las obligaciones contractuales conservando de esta manera la línea de conocimiento en el negocio fiduciario minimizando los riesgos asociados. Ahora bien, como la motivación del contrato con el trabajador en misionalidad se origina de la existencia del contrato fiduciario y las funciones de los trabajadores en misión se orienta al cumplimiento de una obra o labor específica, mientras que exista el contrato fiduciario y obligaciones por cumplir, la obra para la cual fue contratado el colaborador no ha finalizado, en ese sentido está establecido el contrato de trabajo y los manuales de funciones. La causa que origina la contratación es con ocasión de las labores administrativas del Contrato 072 de 2016 (...)*”

## **ANALISIS DE LA RESPUESTA**

De los documentos acreditados por la FIDUAGRIA S. A. como vocera y administradora, podemos colegir que cumple con las obligaciones enunciadas en los artículos 7 y 11 del Decreto 4369 de 2006, es decir cuanta con autorización expedida por Ministerio de Trabajo, y el depósito de las pólizas ante el mencionado ente. Dejando claro que la certificación es expedida a nombre de SUMITEMP LTDA, cuando este debería salir a nombre de SUMITEMP SAS, pues de la composición accionaria del tipo de sociedad se podría colegir que se trata de dos personas jurídicas diferentes, evidenciándose en debilidades de control.

Ahora bien, frente al término de contratación y las funciones ejercen los empleados en misión, no se evidencia el cumplimiento de lo establecido en el Artículo 6°. Decreto 4369 de 2009, pues, aunque el contrato 072 de 2016 manifiesta que se contratará con una empresa de servicios temporales, dicho contrato se deberá enmarcar en las causales taxativas del mencionado artículo, so pena de incurrir en la sanción que contiene la misma norma, las causales en su orden son:

1. Cuando se trate de las labores ocasionales, accidentales o transitorias a que se refiere el artículo 6° del Código Sustantivo del Trabajo.

El artículo 6 del Código Sustantivo del Trabajo nos define como labores ocasionales, accidentales o transitorias aquellas que no se prorrogan más de un mes, en el presente caso, las funciones que ejercen los trabajadores en misión para el PAR INCODER, tienen vocación de permanencia en el tiempo, el cual a la fecha lleva más de 6 años.

2. Cuando se requiere reemplazar personal en vacaciones, en uso de licencia, en incapacidad por enfermedad o maternidad.

En el caso de análisis, no se cumple esta condición toda vez que los contratos duran un año tal como lo confirma FIDUAGRARIA S. A., es decir los trabajadores enviados en misión tienen las funciones permanentes.

3. Para atender incrementos en la producción, el transporte, las ventas de productos o mercancías, los períodos estacionales de cosechas y en la prestación de servicios, por un término de seis (6) meses prorrogables hasta por seis (6) meses más.

El presente numeral no es aplicable, pues FIDUAGRARIA S. A. no tiene como objeto social, transporte, producción o venta de productos.

En conclusión, la naturaleza del contrato no se ajusta a la realidad del negocio a ejecutar por parte de la Fiduciaria como Vocera y Administradora del PAR, en el sentido que las actividades que desarrolla no se enmarcan dentro de los requisitos para contratar una EST.

Por lo anterior se configura hallazgo administrativo con otra incidencia.

### **HALLAZGO No. 3 - CONTRATO 2021-084 (A) (D2).**

Ley 1952 de 2019, código disciplinario, capítulo II, deberes

Art 38 deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones; judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

“(…)”

22. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sea utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados.

23. Responder por la conservación de los útiles, equipos, muebles y bienes confiados a su guarda o administración y rendir cuenta oportuna de su utilización.

Contrato de fiducia mercantil 072-2016. Segundo objeto: *“El objeto del presente contrato es la constitución de un Patrimonio Autónomo de Remanentes en virtud del Decreto 1850 de 2016 expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con los activos que más adelante se indican, con el fin de desarrollar las siguientes actividades:*

a. La recepción del derecho de propiedad, así como la administración y enajenación de los activos de propiedad del INCODER en liquidación y que se encuentren señalados en los anexos del presente contrato.

(...)

Octava. – obligaciones de la fiduciaria: Para el desarrollo del objeto del presente contrato, la fiduciaria se obliga especialmente a:

8.1 obligaciones generales:

(...)

8. Enajenar los activos de la entidad en liquidación, de acuerdo con las instrucciones del liquidador, fideicomitente y el comité fiduciario, así como las normas que apliquen para este particular.

(...)

Manual operativo (anexo No 07, diciembre 2016)

3. Principios del PAR

3.1 Generales

*En la administración del patrimonio autónomo del INCODER en liquidación, se deberán tener en cuenta los siguientes presupuestos generales: (...)*

*d. Le corresponde al PAR-INCODER en liquidación, la protección, cuidado y custodia de los bienes muebles e inmuebles que le hayan sido entregados por el fideicomitente, contra cualquier acto de terceros, de los beneficiarios e incluso del mismo fideicomitente.*

Instructivo de administración de bienes del PAR-INCODER., en liquidación, versión 2, abril de 2020.

### 3. Administración y control de bienes

#### 3.1 Generalidades

##### 3.1.1. Área responsable

“(…)

*El área administrativa velará por mantener actualizados los inventarios y las novedades relacionadas con los bienes, efectuando la clasificación correspondiente y la designación de responsables de su administración y control”.*

(…)

*2. Realizar las gestiones para que los bienes estén asegurados por una Compañía de Seguros legalmente establecida en Colombia.*

(…)”

#### Manual de Compras y Contratación

##### 7.6 garantías para amparar la ejecución del contrato

“(…)”

*El área solicitante de la contratación podrá proponer variaciones al porcentaje de los amparos e incluso la exoneración al contratista de la constitución de garantías, de acuerdo con la evaluación del riesgo frente al objeto contratado, circunstancia que deberá ser aprobada por el comité de Compras y Contratación.*

El contrato 2021-084, del 11 de noviembre de 2021, cuyo objeto es: “*Servicios inmobiliarios para promoción, venta y obtención, de las mejores ofertas posibles dentro del mercado, de los predios identificados con los folios de matrícula No. 214-4796 y 214-11247, ubicados en Fonseca-Guajira y administrados por el PAR-INCODER*”.

Clausula quinta: *Obligaciones del Contratista del contrato 2021-084 suscrito entre el PAR INCODER y AVITAR S.A.S., a saber:*

(…)”

*k. Suscribir con el Supervisor del contrato el acta de entrega e inventario detallado de los inmuebles y los bienes muebles que allí se encuentren.*

*s. Constituir y mantener vigentes las garantías establecidas en el presente contrato, en los términos pactados y actualizarlas conforme a lo aquí establecido.*

Cláusula Séptima: Plazo Ejecución: “*El contrato se ejecutará por el término comprendido entre la suscripción del presente instrumento y hasta el 30 de noviembre del 2022 o hasta que se configure alguna de las causales de terminación del contrato, lo que ocurra primero*”.

Cláusula Vigésima: Requisitos de Perfeccionamiento y Legalización: *“El presente instrumento se entenderá perfeccionado y legalizado con la suscripción de éste”.*

Una vez revisado el expediente documental, se pudieron vislumbrar algunas debilidades en la etapa precontractual del Contrato 2021- 084 suscrito con AVITAR SAS, descritas a continuación:

Se observó que pese que el documento Términos de Referencia y el texto final del contrato suscrito entre las partes se pactan obligaciones a cargo del contratista, estas no son exigidas por Fiduciaria S. A. como administradora del PAR, dado que no existe evidencia dentro del expediente contractual el acta de entrega de inventario detallado de los inmuebles tal como lo describe el numeral k de las obligaciones.

Por otra parte, no se suscribieron las garantías exigidas pre y contractualmente, estipuladas en el literal s) de las obligaciones, ni se dio cumplimiento al inciso final del numeral 7.6- Garantías, del Manual de Compras y Contratación del PAR INCODER que permite exonerar al contratista de forma expresa, poniendo en riesgo el cuidado y conservación de los bienes inmuebles entregados al contratista.

Frente a la supervisión del contrato y la respuesta dada por el PAR, quien manifiesta que *“(...) si bien el contrato en cuestión fue suscrito el 12 de noviembre de 2021 por el cierre de los procesos de contratación para dicha vigencia, el contrato inició su ejecución en enero de 2022, (...)”*, situación de hecho que va en contravía de lo estipulado en el contrato suscrito, pues tanto el plazo como el perfeccionamiento y legalización, inicia legal y contractualmente con la suscripción del mismo, esto es 12 de noviembre de 2021.

Se observa finalmente, que durante todo el proceso precontractual se habla de un servicio de corretaje y finalmente se suscribe un contrato de prestación de servicios.

Lo descrito en los párrafos precedentes, trae como consecuencia demora en la venta de los inmuebles siendo una de las principales obligaciones del contrato de fiducia mercantil 072/216, ocasionado por las debilidades en la gestión por parte de Fiduciaria como Vocera y Administradora del PAR INCODER, y de la supervisión del contrato, conllevando una posible falta disciplinaria de acuerdo con lo establecido en la Ley 1952 de 2019.

## **RESPUESTA PAR INCODER EN LIQUIDACIÓN**

El contrato No. 2021-084 que corresponde al contrato de prestación de servicios para la venta de los predios ubicados en Fonseca, La Guajira.

I. TEXTO DEL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS 2021-084 Cita la CGR en su comunicación de observaciones:

“(..)”

Si bien se estableció dentro del contrato suscrito donde quedó la cláusula relacionada con un acta de entrega del inventario detallado de los inmuebles y los bienes muebles, se aclara que:

1. El objeto del contrato corresponde a la intermediación para la promoción, obtención de las mejores ofertas dentro del mercado y venta únicamente de los inmuebles ubicados en Fonseca.
2. La administración de los inmuebles siempre ha estado en cabeza del PAR INCODER, por tanto, no aplica suscripción de acta de entrega de inventario.
3. En ningún momento se ha hecho ni se efectuará la entrega material de los inmuebles, ni la transferencia del dominio al contratista, pues el objeto del contrato es la mera intermediación para la venta de los inmuebles ubicados en Fonseca Guajira.
4. Cualquier ingreso de representantes del contratista a los inmuebles debe estar previamente autorizado por parte del PAR INCODER ante la empresa de vigilancia privada que efectúa la custodia de los predios; el ingreso se permite únicamente para la inspección de los inmuebles y no está permitido la extracción, modificación o intervención sobre estos.

Entonces, se desprende que la figura contractual se limita a una intermediación en la comercialización de los activos y por ende no requiere de un acta de entrega del bien, además de no constituir la falta de entrega del activo excusa para el cumplimiento en la intermediación, promoción y venta, que realmente es el espíritu del contrato suscrito.

II. GARANTÍAS EXIGIDAS

Cita la CGR en su comunicación de observaciones:

Con relación a este punto, nos permitimos señalar que, el Procedimiento de Compras y Contratación vigente a la fecha de elaboración del contrato señala que, el área solicitante de la contratación podrá proponer variaciones al porcentaje de los amparos e incluso la exoneración al Contratista de la constitución de garantías, de acuerdo con la evaluación del riesgo frente al objeto contratado, situación que fue analizada al interior del área jurídica del PAR INCODER.

Si bien es cierto el referido contrato menciona la constitución de unas garantías, este tiene como objeto contractual la mera intermediación para la venta de los predios, razón por la cual no se solicitó al contratista la constitución de las mismas, como quiera que el pago de la comisión resultado de la ejecución del contrato está condicionado a la recepción total de los recursos de la venta en las cuentas del PAR INCODER y a la culminación del proceso administrativo de enajenación, mitigándose cualquier riesgo relacionado con el cumplimiento del citado acuerdo de voluntades.

Ahora, si bien es cierto el texto del contrato refiere la constitución de unas garantías y sobre esa base se entiende que el Equipo Auditor refiere se pone en riesgo el cuidado y conservación de los inmuebles entregados al contratista, no es menos cierto que al no efectuarse ningún tipo de entrega material ni la administración de los inmuebles al contratista, no se llegaría a establecer circunstancia alguna de riesgo que amerite contar con un amparo, lo cual necesariamente obliga a que acudiendo a los procedimientos establecidos, se realice las modificaciones contractuales necesarias y que el texto contractual refleje la realidad de la ejecución y el servicio contratado.

## I. INICIO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO

Cita la CGR en su comunicación de Observaciones:

“(...)”

Frente a los tiempos de suscripción y de inicio de la ejecución obedece a lo siguiente:

- Este contrato se suscribe en búsqueda de nuevas formas de comercialización de los activos del extinto INCODER, dado el avance de los procesos de venta, sin que se logre obtener propuestas que determinen la enajenación.
- Agotada la convocatoria de expertos inmobiliarios, se pactó con el contratista una exclusividad, donde éste es el único que puede ejercer las acciones de promoción y venta del activo.
- En ejercicio de las funciones de administrador, a las cuales está obligado el PAR INCODER en virtud del contrato de fiducia, se tiene que al momento de suscripción del contrato, se encontraba en curso el proceso de ventas No. 008 de 2021, el cual fue publicado a través de las páginas web del PAR INCODER y Fiduagraria S. A. el 10 de noviembre de 2021, de fecha anterior a la suscripción del contrato, proceso que tenía fecha límite para

presentación de propuestas el 20 de diciembre de la misma anualidad. Como quiera que, no se recibieron ofertas sobre dicho proceso, se declaró desierto el 22 de diciembre de 2021, mediante acta No. 1, la cual fue publicada en la página web del PAR INCODER.

- Así las cosas, se tiene que, para no ir en contravía de lo contractualmente pactado, se esperó agotar las etapas propias del proceso de venta que se encontraba en curso y posterior a eso se inició la ejecución del contrato de servicios para la venta y comercialización de los bienes ubicados en la ciudad de Fonseca.
- Es importante aclarar que no ha existido demora en la venta de estos inmuebles, dado que estos han estado publicados de manera permanente, ya sea por parte del PAR INCODER o en los portales del contratista, por tanto, considero que las gestiones no se han visto afectadas y por el contrario se ha propendido por la venta de los inmuebles a través de diferentes estrategias de comercialización, gestiones que se documentan con el proceso actual que se lleva a cabo con la firma INVERCOR, interesado en la compra de uno de los inmuebles objeto de comercialización.

Como soporte, se remite el siguiente documento en formato PDF ubicados en la carpeta Anexos Observación 3, así:

Gestiones de Comercialización del inmueble ubicado en Fonseca.

### III. TIPO DE CONTRATO SUSCRITO

Cita la CGR en su comunicación de observaciones:

“(...)”

Referente a esta observación, se aclara que, si bien, en el proceso precontractual se habló de servicio de corretaje, no obstante, el área jurídica del PAR INCODER, luego del análisis sobre el objeto a contratar, el cual corresponde a una intermediación para la venta de los inmuebles ubicados en Fonseca, concluyó que el mismo corresponde a una prestación de servicios y es sobre esta figura contractual que se ejecuta el mismo.

### CONCLUSIÓN

- El administrador fiduciario no ha dejado de cumplir con las obligaciones contractuales de administración y venta de los activos que fueron



trasladados al cierre del extinto INCODER.

El tipo de contrato que se encuentra en ejecución no requiere, por su naturaleza de resultado, la suscripción de pólizas que amparen el bien inmueble objeto de comercialización, pues el mismo no es y no será objeto de transferencia al contratista, ya que este únicamente intermediará en su promoción y venta.

- El PAR INCODER procederá de manera inmediata a la corrección de las posibles falencias contractuales, en cuanto son cláusulas innecesarias, y no van de la mano con el espíritu del contrato.
- Tanto en los procesos de venta adelantados de manera directa por el PAR INCODER, como en las gestiones adelantadas por el contratista, se está cumpliendo con las obligaciones derivadas del contrato de fiducia bajo el cual se administran los remanentes del extinto INCODER

*Por lo anterior, solicitamos de manera respetuosa retirar la Observación, o disminuir su incidencia.*

## **ANÁLISIS DE RESPUESTA**

En cuanto a las obligaciones señaladas en los literales k) y s) de la cláusula quinta, y que se refiere a la suscripción de acta de entrega, y al establecimiento de garantías del contrato, 2021-084, las partes al momento de la suscripción del documento debieron tener en cuenta las obligaciones pertinentes de acuerdo con el objeto contractual, pues incluir cláusulas no acordes con el tipo de contrato genera incertidumbre jurídica contractual al momento de exigir su cumplimiento.

Si bien la entidad en su respuesta afirma haber convenido contractualmente algunas obligaciones y otras cláusulas, éstas deben ser exigibles y no dejarlas opcionales, ya que es ley para las partes lo pactado, tal es el caso del acta de entrega de inventario.

*“(...) 2. La administración de los inmuebles siempre ha estado en cabeza del PAR INCODER, por tanto, no aplica suscripción de acta de entrega de inventario.*

*3. En ningún momento se ha hecho ni se efectuará la entrega material de los inmuebles, ni la transferencia del dominio al contratista, pues el objeto del contrato es la mera intermediación para la venta de los inmuebles ubicados en Fonseca Guajira. (...)”*

Respecto de la constitución de garantías, obedece a otra cláusula pactada dentro del contrato que si bien el procedimiento y Manual de compras, contemplan la posibilidad de eximir de dicho requisito al contratista, sin embargo no se realizó, tal como lo confirma la Fiduciaria en su respuesta: *“(...) Ahora, si bien es cierto el texto*

*del contrato refiere la constitución de unas garantías y sobre esa base se entiende que el Equipo Auditor refiere se pone en riesgo el cuidado y conservación de los inmuebles entregados al contratista, no es menos cierto que al no efectuarse ningún tipo de entrega material ni la administración de los inmuebles al contratista, no se llegaría a establecer circunstancia alguna de riesgo que amerite contar con un amparo, (...)* Explicaciones con las cuales se acepta la necesidad de que cada negocio jurídico cuenta con sus particularidades y exigencias, por lo que se hace necesario convenir lo exigible ajustado a la naturaleza de cada uno.

La Contraloría, en ninguno de sus apartes sugiere siquiera la transferencia del dominio de los bienes, tal como lo dicen en el párrafo precedente, pues es claro que se trata de un contrato de prestación de servicios, que en este caso es el de la venta de unos inmuebles, sin que se desestime la entrega y estado del inmueble con el fin de garantizar el buen estado de los mismos.

Además de lo anterior en su respuesta el PAR INCODER reconoce el yerro y afirma lo siguiente: *“El PAR INCODER procederá de manera inmediata a la corrección de las posibles falencias contractuales, en cuanto son cláusulas innecesarias, y no van de la mano con el espíritu del contrato”.*

Así mismo, respecto del tipo de contrato suscrito, pese a que, en la respuesta, la entidad manifiesta la decisión final de suscribir el de prestación de servicios y no el de corretaje, dicha decisión no se encuentra documentada en el expediente contractual, confirmando las debilidades previamente manifestadas.

Finalmente, si bien aseguran encontrarse en medio de un proceso de venta de dichos inmuebles, suscriben un contrato de prestación de servicios sin que se haya finalizado el proceso inicial, el cual es totalmente independiente y no excluyente el uno del otro, por lo que el plazo pactado no es condicional. Es de anotar que, si bien se trata de factores que no impactan fiscalmente el proceso, si se observan debilidades de planeación y control.

En conclusión y por lo anteriormente expuesto, se configura como hallazgo administrativo con connotación disciplinaria.

#### 4.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 2</b>
------------------------------

Verificar y determinar la gestión adelantada con el fin de sanear los Activos - Propiedad planta y equipo destinados a la comercialización y venta.
---

Dentro del proceso auditor se revisó el cumplimiento de las obligaciones del PAR INCODER, en cuanto al saneamiento de los bienes entregados en administración, su custodia, y demás actividades necesarias para el aseguramiento de los mismos.

Una vez revisados los informes periódicos, anuales, y semestrales de rendición de cuenta, emitidos por Fiduagraria S. A. como vocera y administradora del PAR INCODER EN LIQUIDACIÓN, así como los realizados por la auditoría interna, se observa que éstos dan cuenta de la gestión realizada, en cumplimiento de la administración de los bienes para las vigencias 2020-2021

Revisando la base de datos de los activos, además de verificar el saneamiento de los bienes inmuebles a través de los expedientes documentales, donde se verificó la transferencia de los mismos a nombre del PAR INCODER EN LIQUIDACIÓN. En el caso de los bienes muebles, enseres maquinaria y equipo de cómputo, se pudo constatar la gestión realizada por el PAR INCODER, en cuanto a la recuperación, custodia y aseguramiento, verificando el cumplimiento de las obligaciones contractuales, durante las vigencias analizadas.

En cuanto a la actividad de venta de activos, se publicaron 21 procesos de venta durante las mencionadas vigencias, y se han suscritos contratos de prestación de servicio con el objeto de su comercialización.

En este objetivo se concluye que Fiduagraria ha adelantado las gestiones para sanear los activos, ha realizado las acciones necesarias para la custodia y mantenimiento de los mismos, así como las actividades para la comercialización y venta de los mismos, sin embargo, se observaron falencias en el amparo de los bienes entregados en comodato al Municipio de Leticia.

## 5. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO

Una vez verificado el cumplimiento de las acciones y metas propuestas por Fiduciaria FIDUAGRARIA como administradora del PAR INCODER, en el Plan de Mejoramiento suscrito en 2018, con ocasión de la auditoría de cumplimiento vigencias 2106 y 2017, el cual incluye los Hallazgos 1, 12 y 13, que tienen que ver con la materia o asunto auditado en la presente actuación fiscal, se concluye lo siguiente:

### **HALLAZGO No. 1: Reconocimiento de intereses moratorios por indemnización de predios en el proceso liquidatorio INCODER.**

Se plantearon 5 acciones de mejora, con tiempos y documentos de seguimiento, dentro de las cuales esta tramitar autorización ante el Comité Fiduciario para

relíquidar la acreencia conforme a disposiciones legales aplicables a los procesos liquidatorios, así como enviar comunicaciones para promover acuerdo de transacción.

No obstante, lo anterior y pese de haberse cumplido en los plazos planteados, lo que da un cumplimiento del 100%, estas acciones no fueron efectivas, dado que a la fecha establecida para la suscripción del Acuerdo transaccional no fue posible suscribirlo por lo que se solicitó al MADR una mesa de trabajo en razón a que la legitimación por pasiva está en cabeza del MADR Rad: D-18062019-15229.

Se convalidó ante el Comité fiduciario la acción judicial que fue radicada el 13/01/2020 ante el C. de E.

El Depósito judicial constituido el 28 de noviembre de 2018, se configura un un hecho cumplido.

### **HALLAZGO No. 12 - Control y Gestión**

Se estableció que el Patrimonio Autónomo PAR INCODER en Liquidación, no conformó al interior de su estructura la Oficina de Control y Gestión de Calidad que tenía como finalidad la verificación mensual del cumplimiento de las obligaciones y procedimientos establecidos para cada proceso.

Para este hallazgo se definieron 3 acciones correctivas y 3 actividades, así:

Acción de mejora 1: Definir la estructura, funciones y competencias del Área de Control y Calidad del PAR INCODER, con base en los parámetros definidos en el Manual Operativo y las necesidades propias del PAR INCODER

Actividad: Mediante acta de comité de seguimiento del PAR INCODER, impartir instrucciones sobre el procedimiento de conformación del Área de Control y Calidad al interior del PAR INCODER.

Acción de mejora 2: Selección y conformación del grupo de trabajo al interior del PAR INCODER que conformará el Área de control y Calidad

Actividad Remitir a la empresa de servicios temporales solicitud para notificar a los trabajadores seleccionados sobre las nuevas funciones a desempeñar

Acción de Mejora 3: Definir los documentos (procedimientos, manuales, instructivos etc.) requeridos para realizar el control de las actividades a cargo del PAR INCODER

Actividad Elaborar los documentos necesarios para facilitar el seguimiento a la gestión del PAR INCODER.

Documentos soporte: acta, correo electrónico, documentos y estructura organizacional.

En Conclusión, se determina que el PAR INCODER EN LIQUIDACION, realizó las actividades necesarias y suficientes para incluir la función de control de gestión, tal como lo establece el manual operativo, incluyendo la dependencia en la estructura organizacional, asignó el talento humano, hizo notificación de las nuevas funciones, y definió los procedimientos, manuales e instructivos para las funciones a seguir, por lo que se consideran efectivas las acciones de mejora y subsanada la causa, dichos avances y cumplimientos fueron reportados a la CGR.

### **HALLAZGO No. 13 - Manual de perfiles, funciones y competencias**

El PAR INCODER debe disponer de un Manual de perfiles, competencias y funciones de cada uno de los empleos que conforman la Unidad de Gestión para los niveles Directivo, Ejecutivo, Profesional y operativo/asistencial.

Al respecto la entidad planteó tres (3) acciones de mejora dentro de las cuales esta: Establecer con la empresa temporal contratante, los perfiles y competencias para ejercer los cargos, atendiendo que la unidad de gestión ya se encuentra ejecutando el objeto del contrato fiduciario, así como la funciones y responsabilidades para cada trabajador en misión de acuerdo con las necesidades del PAR, posterior la socialización del manual y solicitud a la empresa temporal las hojas de vida de los trabajadores.

Acciones relacionadas en el párrafo precedente que se realizaron en el término establecido por la entidad y enviada la comunicación a la CGR sobre el cumplimiento, llegando al 100% del su cumplimiento.