

**INFORME DE RESULTADOS
ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN**

**A LA GESTIÓN SOBRE INMUEBLES DEL INSTITUTO COLOMBIANO
AGROPECUARIO - ICA**

**CGR-CDSA No. 00925
DICIEMBRE DE 2021**

**INFORME DE RESULTADOS DE ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN
A LA GESTIÓN SOBRE INMUEBLES DEL INSTITUTO COLOMBIANO
AGROPECUARIO - ICA**

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor	Julián Mauricio Ruiz Rodríguez
Contralor Delegado Sector Agropecuario	Gabriel José Romero Sundheim
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Director de Estudios Sectoriales	Diego Alberto Ospina Guzmán
Supervisor	Carlos Mao Salamanca Rosas
Responsable	Dolores Ángel Cárdenas Cárdenas
Auditores	Margarita Lucero Cuadros Núñez Gina Brigante del Guercio James Tunjano Hernández Jhosser Arley Bocanegra Guerrero Harun Al Rashid Mejía María Angélica Alfonso Vargas

TABLA DE CONTENIDO

1	CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS	4
1.1	ASUNTO EN CUESTIÓN.....	5
1.2	OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	5
1.3	ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	6
1.4	HECHOS RELEVANTES DEL ASUNTO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	7
1.4.1	CONCEPTO DE INCUMPLIMIENTO MATERIAL ADVERSO	8
1.5	CONCLUSIONES.....	10
1.6	PLAN DE MEJORAMIENTO	12
1.7	RELACIÓN DE HALLAZGOS	13
2	RESULTADOS	14

1. CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

Doctora
DEYANIRA BARRERO LEÓN
Gerente General
Instituto Colombiano Agropecuario - ICA
Ciudad

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, adelantó Actuación Especial de Fiscalización (ACES) a la gestión del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA (PNVCF 2021), relacionada con los bienes inmuebles de su propiedad.

La actuación fiscal, se adelantó bajo los parámetros establecidos en la Resolución No. 6680 de agosto de 2012; Resolución No. 7130 de mayo de 2013; Resolución Reglamentaria Orgánica RGO-0024 del 10 de enero de 2019 y el Decreto 403 de 2020; en lo concerniente a las Actuaciones Especiales de Fiscalización en la Contraloría General de la República, a efectos de establecer la sujeción a los principios de la gestión fiscal en la administración de los bienes inmuebles a cargo del Instituto.

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, una conclusión sobre lo evidenciado en el análisis de los bienes inmuebles del Instituto relacionados con el objeto de la actuación especial de fiscalización.

La actuación especial de fiscalización es una acción de vigilancia y control fiscal, en la que un equipo de trabajo interdisciplinario aborda la investigación de un hecho o asunto que llegue al conocimiento de la Contraloría General de la República, por cualquier medio de información, denuncia ciudadana o resultado de procesos auditores anteriores de cuyos resultados se podrían endilgar posibles conductas fiscales, penales y disciplinarias.

Las observaciones formuladas por el grupo auditor se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la Actuación Especial de

Fiscalización; las respuestas de la administración fueron allegadas dentro de los términos establecidos para el efecto, con solicitud formal de prórroga.

1.1. ASUNTO EN CUESTIÓN

Gestión fiscal adelantada por el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, con relación a los bienes inmuebles de su propiedad, especialmente los identificados en la auditoría realizada en el año 2017 y sobre los cuales se configuraron hallazgos con diferentes alcances.

1.2. OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

Con base en los resultados obtenidos en la Auditoría Financiera al Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, vigencia 2020, correspondiente al PVCF 2021, se presentó *Abstención de Opinión*, motivada en gran parte a las debilidades de control en la subcuenta de terrenos, que obedece a las debilidades en la gestión del Instituto en adelantar oportunamente los procedimientos legales y o trámites necesarios, que permitan hacer una medición real para el cumplimiento de las condiciones de reconocimiento como activos de la entidad de algunos predios y razones similares.¹

Adicionalmente, de acuerdo con seguimiento al plan de mejoramiento realizado por la auditoría financiera del año 2020, ejecutada en el primer semestre de la vigencia fiscal 2021, se observó que a la fecha no se ha tomado por parte del sujeto de control las acciones físicas, administrativas y jurídicas para subsanar la situación de los inmuebles de su propiedad, los cuales se encuentran perturbados por terceros, avalúos que no corresponden a las áreas registradas en los certificados de libertad y catastral, o que no refleja construcción en los inmuebles, pues estos se presentan como lotes de terreno, entre otros.

En Comité de Evaluación Sectorial - CES, de la Contraloría delegada del Sector Agropecuario se aprobó el siguiente objetivo:

“Evaluar y conceptuar sobre la gestión fiscal y administrativa, adelantada por el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, con relación a los bienes inmuebles de su propiedad, (especialmente los identificados en la Auditoría realizada en el año 2017), y sobre los cuales se configuraron hallazgos con diferentes alcances².”

¹ (Fuente: Informe final auditoría financiera, vigencia 2016).

² Radicado Número 2021IE0049949 Memorando de asignación de actuación especial de fiscalización a la gestión del instituto colombiano agropecuario ICA, relacionada con los bienes inmuebles de su propiedad,

1.3. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

En desarrollo de la Actuación Especial se dispuso:

- 1- Identificar y verificar el estado físico y jurídico de los inmuebles de propiedad del Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, los cuales deben obedecer al correspondiente y correcto registro de los gravámenes, actos dispositivos, tales como: cesiones a título gratuito, el establecimiento de servidumbres y las limitaciones de dominio, pago de impuestos, anticresis, entre otros; igualmente, el estado de los contratos de administración, comodatos, arrendamientos, ventas; determinado si en estas se aplicaron los principios del Control Fiscal, y de la Función Administrativa, y las demás disposiciones jurídicas que rigen para el tema a evaluar.
- 2- Verificar las acciones jurídicas y administrativas realizadas por el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, sobre los inmuebles de su propiedad, especialmente aquellos inmuebles que de acuerdo con el resultado del informe de la CGR, correspondiente a la vigencia 2016, a partir de esta fecha, debieron ser objeto de actualización sobre la situación física, jurídica y administrativa, respecto de la concordancia en la tradición del inmueble, avalúo catastral y el último avalúo realizado por el Instituto, determinando la diligencia y cuidado de los bienes en pro de la aplicación de los principios del Control fiscal y de la Función Administrativa por parte del sujeto de control.

Auditoría año 2017 en la que se configuraron hallazgos con diferentes alcances:

- De los inmuebles con diferencias de área de terreno, se identificaron 23.
- De los inmuebles con diferencias de áreas construidas, se identificaron 25 bienes.
- Seguimiento mediante visitas de campo a 12 predios con las dos condiciones, 7 predios con diferencias de áreas construidas, así como el estado físico y jurídico de estos bienes.

especialmente los identificados en la auditoria realizada en el 2017 sobre los cuales, se configuraron hallazgos con diferentes alcances.

1.4. HECHOS RELEVANTES DEL ASUNTO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

El Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, nació a la vida jurídica mediante decreto 1562 del 15 de junio de 1962, con el objeto de coordinar e intensificar las labores de investigación, enseñanza y extensión de las ciencias agropecuarias, en aras de conseguir el mejor y más armónico desarrollo de todas las actividades del sector; ha venido siendo objeto de importantes reformas, en el desarrollo de políticas sectoriales que pretendieron orientarlo a un nuevo modelo institucional, como la contenida en el Decreto 2141 de 1992, mediante el cual destaca funciones para coordinar e intensificar las labores de investigación, enseñanza y extensión de las ciencias agropecuarias, en aras de conseguir el mejor y más armónico desarrollo de todas las actividades del sector.

En este ejercicio de modernización, mediante el Decreto 2141 de 30 de diciembre de 1992, el ICA es despojado de gran parte de sus responsabilidades en materia de la investigación y transferencia de tecnología, la cual se traslada a la nueva Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria - CORPOICA, hoy AGROSAVIA.

Con el Decreto 1470 del 6 de agosto de 2018, se autorizó que la Entidad hiciera entrega de los semovientes, colecciones vegetales, microorganismos y bienes muebles que hacen parte de los Bancos de Germoplasma, ubicados en el territorio nacional, al Ministerio de Agricultura, entidad que a su vez delegó a AGROSAVIA su administración y custodia.

El nuevo traslado de funciones conllevó, igualmente, la transferencia de los proyectos, los centros de investigación, maquinaria, equipos y parte de los funcionarios que estaban en su nómina; lo que ha permitido que el ICA se descongestione de gran parte de sus funciones iniciales con el propósito de mayor eficiencia en el desarrollo de sus actividades administrativas, entre ellas la administración de los bienes inmuebles.

Es importante precisar que hasta 1984, la infraestructura física de operación en todo el país estaba representada en sus seis centros nacionales de investigación, 10 estaciones experimentales, siete centros demostrativos, 13 laboratorios, 30 centros de diagnóstico, 75 distritos de transferencia de tecnología, una estación cuarentenaria, la Biblioteca Agropecuaria de Colombia (BAC), el Centro Nacional de Comunicaciones y un Centro Nacional de Tecnología Apropiaada. (publicación 28 de marzo del 2013 - ICA)

Para la vigencia 2020, el Instituto Colombiano Agropecuario presentó activos por la suma de \$924.024 millones, de los cuales el 94% corresponden a la cuenta

Propiedad Planta y Equipo con \$873.421 millones, el 3% a Otros Activos con \$27.212 millones, el 2% a Inventarios con \$12.667 millones y el efectivo al 1% con \$5.194 millones.

La cuenta Propiedad Planta y Equipo tiene un valor de \$873.421 millones, de los cuales \$819.628 millones corresponde a los bienes inmuebles, objeto de esta actuación especial.

No obstante, las múltiples funciones que fueron desglosadas y trasladadas a AGROSAVIA, al Instituto Colombiano operativamente se le disminuyeron las cargas, y a pesar de esta disminución y la advertencia desde la vigencia fiscal 2017, observada por la CGR, sobre los inconvenientes que presentaban los inmuebles de propiedad del Instituto, no ha sido posible, en el desarrollo de su función administrativa, subsanar estos inconvenientes que demandan una oportuna intervención de manera eficiente y eficaz para evitar el deterioro de los bienes inmuebles, así como la perturbación por terceros, legalización en áreas concordantes con la realidad física y jurídica del bien inmueble, de tal manera que haya un correcto registro, acorde con la realidad de cada uno de estos bienes, así como la salvaguarda de los mismos.

1.4.1. Concepto de Incumplimiento Material Adverso

En el marco normativo, conceptual y metodológico adoptado por la CGR³ para la determinación de la materialidad y su incidencia en el concepto que la CGR, emite en la presente actuación fiscal, respecto a si la entidad sujeta de control cumple los criterios de evaluación en la materia o asunto auditado, se establecieron los siguientes criterios de evaluación:

La materialidad cualitativa es el punto de partida, por cuanto si bien es cierto, no se desestima el importe de las incorrecciones e incumplimientos, cobran relevancia la gestión del Instituto Colombiano agropecuario – ICA, relacionada con los bienes inmuebles de su propiedad, y su impacto, dada la naturaleza y el contexto de la materia examinada.

Factores Cualitativos relacionados con la materia auditada:

3 Herramienta técnica que forma parte de la Guía de Auditoría de Cumplimiento, que contiene elementos de juicio para que conforme la exigencia de las Normas ISSAI, se establezcan los factores de importancia relativa o materialidad dentro de este tipo de auditoría y que a su vez les permite a los auditores documentarla al igual que justificar la incidencia que la importancia relativa o materialidad tiene en el concepto de la AC. Guía Adoptada mediante RES-ORG-0012-2017 de 24 de marzo de 2017.

MATERIALIDAD CUALITATIVA		
Factor cualitativo	Justificación Fase de planeación	Justificación Fase de ejecución e informe
Perturbación de la propiedad con edificaciones por parte de invasores.	El Instituto Colombiano Agropecuario ICA cuenta con una relación de los bienes inmuebles bajo su administración y responsabilidad.	No se evidencia la gestión tendiente a recuperar la tenencia con el fin de proteger el patrimonio del Instituto. El Instituto en desarrollo de su gestión administrativa no ha hecho posible el cumplimiento de las normas creadas en esta materia, para lograr evitar, regular y controlar el comportamiento de los ciudadanos, y través de ellas garantizar y respaldar el derecho a la propiedad en bienes del Estado * Se formulan Hallazgos
Inmuebles con limitaciones del Dominio sin las formalidades legales ausencia en el correcto seguimiento control por parte del Instituto Colombiano Agropecuario ICA.	Las administraciones del ICA que estuvieron a cargo de los predios, para los periodos de tiempo, durante los cuales se constituyeron las servidumbres pasivas.	Omisión en su gestión administrativa de avaluar legalmente y por justo precio, el reconocimiento compensatorio que debieron pagar a favor del ICA, los distintos beneficiarios, de este gravamen, por causa de la inutilización a futuro de las zonas de terreno ocupadas con ellas. * Se formulan Hallazgos
Estado de deterioro o amenaza en ruina en los predios de propiedad del Instituto Colombiano Agropecuario ICA.	Una gran cantidad de los bienes del instituto se encuentra en arrendamiento o comodato. Incumplimiento de las cláusulas de los contratos Invasores-vivientes sin control Contratos vencidos.	Deficiencias en las funciones de supervisión en los mecanismos de seguimiento y control, incumpliendo las cláusulas pactadas contractualmente El Instituto en desarrollo de su gestión administrativa no ha hecho posible el cumplimiento de las normas creadas en esta materia (invasiones), para lograr evitar, regular y controlar el comportamiento de los ciudadanos, y través de ellas garantizar y respaldar el derecho a la propiedad en bienes del Instituto, *Se formulan Hallazgos
Inconsistencias en la información reflejada en el avalúo comercial certificado de libertad, catastro escritura.	Seguimiento acciones de mejora hallazgos 23 y 24 informe de auditoría regular 2017	Del Plan de Mejoramiento presentado por el ICA, con corte a 31 de diciembre de 2020, en las acciones a estos hallazgos se tienen 12 acciones. Del resultado del seguimiento al Plan de Mejoramiento, se evidenció que el – ICA, para la vigencia 2020, no cumplió ninguna de las doce (12) acciones de mejora, las cuales se encuentran en

MATERIALIDAD CUALITATIVA		
Factor cualitativo	Justificación Fase de planeación	Justificación Fase de ejecución e informe
		estado de vencidas, hechos reiterativos y comprobados en la actual auditoría, dado que persisten las deficiencias referentes, control de los activos, debilidades en la legalización de los predios y en el aplicativo Novasoft. * Hecho Relevante
Inefectividad en la ejecución contrato de prestación de servicios o de consultoría, o similares, para subsanar las deficiencias jurídicas de los inmuebles del instituto.	Incumplimiento parcial del objeto contractual, toda vez que éste contempló desde su inicio el levantamiento topográfico con fines de cabida y linderos del predio rural denominado La Mata del municipio de la Gloria en el departamento del Cesar. Presuntas irregularidades en el proceso de negociación de la zona de afectación vial del predio "Tulio Ospina", para la construcción de la vía requeridas por el área Metropolitana del valle de Aburra.	Deficiencias en el ejercicio de la administración pública dado el incumplimiento de lo pactado contractualmente y de la no aplicación de los mecanismos establecidos tal como lo señala el artículo 16 de la ley 80 para la modificación de los contratos. Omisiones en las que ha incurrido el Instituto Colombiano – ICA, en el proceso de negociación de la zona de terreno afectada por las obras de la fase 2 de la infraestructura vial del Valle de Aburrá; las cuales, desprenden consecuencias económicas en detrimento de la Entidad * se formulan hallazgos
*La detección de una o más observaciones en solo uno de los factores materiales (factores cualitativos) implicaría la emisión de un concepto de incumplimiento material con reservas. Si las desviaciones evidenciadas (hallazgos) involucran 2 o más de los factores priorizados, acarrearía la emisión de un concepto de incumplimiento material adverso.		

FUENTE: Plan de Trabajo – Resultado Ejecución.

En opinión de la CGR, sobre la base del trabajo efectuado en la Actuación Especial de Fiscalización - AEF, se considera que la información acerca de la materia controlada no resulta conforme en todos los aspectos significativos, con los criterios declarados respecto a la sujeción a los principios de la gestión fiscal, por parte de la entidad en la administración de los bienes de propiedad del instituto Colombiano Agropecuario - ICA, que hacen parte de los activos del Instituto. En consecuencia, se emite un **Concepto de Incumplimiento Material Adverso**.

1.5. CONCLUSIONES

Del análisis efectuado por la CGR, en la Actuación Especial de Fiscalización al Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, de los bienes inmuebles de su propiedad, se puede concluir que:

En lo referente a la contratación para adelantar los trámites de declaración o corrección de área, se evidenciaron deficiencias en el ejercicio de la función pública, dado el incumplimiento de lo pactado contractualmente y de la no aplicación de los mecanismos establecidos, tal como lo señala el artículo 16 de la ley 80 para la modificación de los contratos.

El ICA realizó entrega irregular del predio “Tulio Ospina” para la construcción de la vía requerida por el área Metropolitana del Valle de Aburrá, sin que se hubiese iniciado formalmente el proceso de negociación, hechos que desprenden consecuencias económicas con posible detrimento de la Entidad auditada.

De otra parte, en cuanto a los bienes de propiedad que se encuentran en poder de terceros mediante contratos de arrendamiento o comodato, se evidenciaron deficiencias en los mecanismos de supervisión, seguimiento y control, incumpliendo las cláusulas pactadas contractualmente, así como la falta de una política de control y seguimiento por parte de la administración de los activos del Instituto, conllevando a un estado de deterioro y riesgo de ruina de algunos de los bienes inmuebles del ICA, riesgos de pérdida y daños fuera del deterioro natural dado que no se realiza el correcto mantenimiento y conservación a los bienes.

En cuanto a las invasiones, es claro que el deber de velar por los fines del estado y el patrimonio le corresponde al Instituto en desarrollo de su gestión administrativa, con el fin de garantizar y respaldar el derecho de la propiedad en bienes de su titularidad, situación que no ocurrió durante los últimos años en varios de los predios visitados, conllevando en ocasiones a una pérdida y menoscabo del patrimonio, por las deficiencias en la supervisión y control.

Respecto a las servidumbres evidenciadas en los predios de propiedad del Instituto, el incumplimiento de los deberes constitucionales y legales de las distintas administraciones, conllevan situaciones de facto, que producen inseguridad jurídica y van en detrimento de valor patrimonial del inmueble, que resulta desvalorizado, por la ocupación permanente de zonas de terreno con redes eléctricas y tránsito activo de personas, semovientes y vehículos.

El Instituto Colombiano Agropecuario ICA no cuenta con los criterios para darle aplicabilidad a la política contable respecto a los conceptos de deterioro, mantenimiento, reparaciones, adiciones mejoras de los bienes que se encuentran en propiedad de terceros, afectando la revelación de los saldos contables en la cuenta de propiedad planta y equipo.

1.6. PLAN DE MEJORAMIENTO

El ICA, deberá reprogramar las acciones propuestas para los hallazgos de la vigencia 2016 y elaborar el Plan de Mejoramiento, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las deficiencias comunicadas durante la Actuación Especial y que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe.

Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances de este, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este informe, conforme a lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica 042 de 25 de agosto de 2020, “Capítulo VI Planes de Mejoramiento” Artículos del 38 al 43. *“Por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal, a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónica de la cuenta e informes y Otra Información (SIRECI)”*, acto administrativo que derogó las resoluciones 7350 de noviembre 23 de 2013 y 033 del 2 de agosto de 2019.

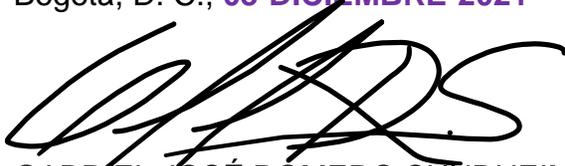
Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, el representante legal del sujeto de control debe remitir al correo electrónico soportesireci@contraloria.gov.co, el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo por parte de la entidad del presente informe, con copia los correos electrónicos institucionales enan.quintero@contraloria.gov.co, y carlos.salamanca@contraloria.gov.co; sobre el Plan de Mejoramiento elaborado por la entidad interviniente, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que en posterior actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por la entidad.

Son responsables de suscribir el plan de mejoramiento, el representante legal de la entidad a la cual se le ha realizado una actuación fiscal. De acuerdo con el Artículo 39 de la Resolución 042 de 2020, las funciones de seguimiento y control de los Planes de Mejoramiento son responsabilidad de la Oficina de Control Interno del ICA.

1.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente Actuación Especial de Fiscalización, se establecieron veintiséis (26) hallazgos Administrativos (A), de los cuales veintiún (21) tienen presunta incidencia disciplinaria (D), dos (2) con presunta incidencia penal (P) y uno (1) con posible incidencia fiscal por valor de \$1.130.867.569.

Bogotá, D. C., **03-DICIEMBRE-2021**



GABRIEL JOSÉ ROMERO SUNDHEIM
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Aprobó: Sonia Alexandra Gaviria Santacruz, directora de Vigilancia Fiscal
Revisó: Carlos Mao Salamanca, Supervisor
Elaboró: Líder y equipo auditor
Jafo

2. RESULTADOS

De acuerdo con las verificaciones y análisis efectuados sobre los bienes muebles de propiedad del Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, se formularon veintiséis (26) observaciones las cuales fueron notificadas a la entidad mediante oficios radicados con los números 2021EE0164666, 2021EE0718986, 2021EE0181350, 2021EE0181550, de fechas 30 de septiembre, 20 y 22 de octubre del presente año.

Las respuestas del Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, (salvo un alcance recibido el 2 de diciembre de 2021 con posterioridad al cierre de la ejecución del ejercicio de control) fueron allegadas dentro de los términos establecidos para el efecto, con solicitud formal de prórroga. La respuesta junto con los documentos anexos fue analizada por el grupo auditor y tenidas en consideración en cada una de las observaciones formuladas. Por otra parte, por solicitud del ICA, se sostuvo mesa de trabajo en modalidad virtual a través de Teams el 26 de octubre del presente año, con la participación del Contralor Delegado y los Directores del sector, junto con los funcionarios del ICA Oficinas Nacionales en cabeza de la Directora General, quienes expusieron su política de inmuebles y los resultados obtenidos.

Resultado del análisis efectuado se validaron como hallazgos y hacen parte del informe los siguientes hechos:

Hallazgo N° 01- Incumplimiento Objeto del Contrato GGC-190-2020. (A) (D1).

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

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

La Ley 80 de 1993, en su artículo 16: *“DE LA MODIFICACIÓN UNILATERAL. Si durante la ejecución del contrato y para evitar la paralización o la afectación grave del servicio público que se deba satisfacer con él, fuere necesario introducir variaciones en el contrato y previamente las partes no llegan al acuerdo*

respectivo, la entidad en acto administrativo debidamente motivado, lo modificará mediante la supresión o adición de obras, trabajos, suministros o servicios (...)”

El Código Civil, en su “ARTICULO 1602: LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.

El Contrato GGC-190-2020 cuyo objeto es: “LEVANTAMIENTO TOPOGRÁFICO CON FINES DE CABIDA Y LINDEROS DE LOS PREDIOS DENOMINADOS VIVERO DE TENZA (BOYACÁ), LA MATA (LA GLORIA CESAR), MOTILONIA (CODAZZY CESAR), TULENAPA (ANTIOQUIA), CARIBIA (BANANERA MAGDALENA), LA SUIZA (RIO NEGRO SANTANDER), NATAIMA (ESPINAL TOLIMA), CARMEN DE BOLÍVAR (BOLÍVAR), CÚCUTA (NORTE DE SANTANDER), EL MIRA (TUMACO NARIÑO), TINAGA (CERRITO SANTANDER)”.

Revisados los documentos relacionados con la ejecución del contrato GGC-190-2020, se evidenció el incumplimiento parcial del objeto contractual, toda vez que éste contempló desde su inicio el levantamiento topográfico con fines de cabida y linderos del predio rural denominado La Mata del municipio de la Gloria, en el departamento del Cesar; sin embargo, este fue retirado y reemplazado por otro predio ubicado en La Dorada - Caldas, sin que se utilizara algún mecanismo jurídico contemplado en el ordenamiento normativo, que evidenciara un acuerdo formal entre las partes que permitiera modificar los predios objeto del contrato; con el único argumento unilateral por parte del ICA: “(...) *con respecto al predio de la Mata (La Gloria Cesar) se retiró de los levantamientos topográficos debido a que el predio se encuentra totalmente invadido, lo que le impide a la entidad realizar los trámites de corrección de áreas, razón por la cual se procedió a realizar el levantamiento topográfico del predio de La Dorada Caldas (...)*”. Afirmación fundamenta en los oficios No. 20212003528 del 20/08/2021 y 20212004349 del 31/08/2021, remitidos por el ICA a esta auditoría.

Los hechos descritos anteriormente evidencian deficiencias en el ejercicio de la función pública, dado el incumplimiento de lo pactado contractualmente y de la no aplicación de los mecanismos establecidos, tal como lo señala el artículo 16 de la ley 80 para la modificación de los contratos; trayendo como consecuencia una posible falta disciplinaria, de acuerdo lo establecido en la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la entidad:

“Con relación a la situación evidenciada por parte de la Subgerencia Administrativa y Financiera, respecto del retiro del predio la Mata (La Gloria Cesar) por parte del supervisor del contrato No. GGC-190-2020, cuyo objeto es

“LEVANTAMIENTO TOPOGRAFICO CON FINES DE CABIDA Y LINDEROS DE LOS PREDIOS DENOMINADOS VIVERO DE TENZA (BOYACÁ), LA MATA (LA GLORIA CESAR), MOTILONIA (CODAZZY CESAR), TULENAPA (ANTIOQUIA), CARIBIA (BANANERA MAGDALENA), LA SUIZA (RIO NEGRO SANTANDER), NATAIMA (ESPINAL TOLIMA), CARMEN DE BOLIVAR (BOLÍVAR), CÚCUTA (NORTE DE SANTANDER), EL MIRA (TUMACO NARIÑO), TINAGA (CERRITO SANTANDER)”, mediante memorando No. 20213126262, el actual Coordinador del Grupo de Infraestructura Física y Mantenimiento, remitió informe de las novedades encontradas al Grupo de Procesos Disciplinarios del ICA, con el fin de que se adelanten las investigaciones disciplinarias a que haya lugar, de conformidad con lo establecido en la Ley 734 de 2002, dado que no se efectuó la modificación contractual requerida para efectuar el levantamiento topográfico del predio denominado la Dorada Caldas”.

Análisis de la Respuesta y Conclusión

La respuesta de la entidad no desestima la observación comunicada, en esta se manifiesta: *“que mediante memorando No. 20213126262, el actual Coordinador del Grupo de Infraestructura Física y Mantenimiento, remitió informe de las novedades encontradas al Grupo de Procesos Disciplinarios del ICA, con el fin de que se adelanten las investigaciones disciplinarias a que haya lugar (...)”*, con respecto a esta situación vale precisar que si bien el Instituto informa sobre las medidas de investigación, tomadas de manera interna, no se allegó documento soporte que de prueba de ello, reconociendo así el Instituto los hechos señalados; por lo que la observación se configura como hallazgo con las mismas incidencias.

Hallazgo N° 02 - Actividades de Supervisión Contrato 190 (A) (D2) (P1).

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, estipula que: *“La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados...”* Lo anterior con el propósito de *“...proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual...”*.

Artículo 84 (Facultades y deberes de los supervisores y los interventores), esta Ley establece que: *“...La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratada sobre las obligaciones a cargo del contratista.”*

Por su parte, el artículo 3 de la Ley 610 de 2000 define la gestión fiscal como: *“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”.

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

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

Manual de Contratación del ICA, No.12. *“Obligaciones generales de la función de Supervisión e interventoría: “12.5.2.4 El supervisor y/o interventor revisará que los sitios de entrega de elementos, y ubicación de materiales, localizaciones, etc., corresponda al señalado en los pliegos de condiciones o en las invitaciones públicas, según corresponda. (...)12.5.2.9 El supervisor y/o interventor debe advertir oportunamente al contratista sobre el cumplimiento de sus obligaciones y si fuere necesario, solicitarle acciones correctivas, siempre con plazo perentorio. (...) 12.5.2.17 Controlar el avance del contrato de acuerdo con el cronograma de ejecución aprobada. Para lograr la ejecución oportuna del proyecto, el supervisor y/o interventor, según sea el caso, exigirá al contratista el inicio de los trabajos en las fechas previamente programadas, controlando en forma permanente el avance del proyecto. para ello, debe revisar, aprobar y complementar el programa de trabajo y/o cronograma de actividades con el contratista. (...) 12.5.2.21 Presentar por escrito al contratista las observaciones o recomendaciones que estime oportunas y procedentes para el mejor cumplimiento del servicio, debiendo impartir las órdenes perentorias que sean necesarias, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, sin que ello implique modificación al objeto o plazo contractual.”*

Revisada la documentación que hace parte integral del contrato GGC-190-2020, se observó que el supervisor omitió el deber legal de verificación y validación del cumplimiento por el servicio prestado, aprobando pagos y manifestando a través

de su informe el cumplimiento del 100% de los levantamientos topográficos, incluido el predio denominado La Mata, en el municipio de La Gloria – Cesar, sin que éste se hubiese realizado; hecho comprobado en visita de campo por parte de esta auditoría, en compañía de dos representantes del ICA, con lo que además se evidencia una falsedad en documento público, ya que lo afirmado, tanto por el contratista como por el supervisor no corresponde a la verdad.

Adicionalmente, se evidenció que, si bien el predio se encuentra en condición de invasión total, su acceso es libre y sin obstáculo de ninguna clase; por el contrario, los moradores del lugar facilitan información y garantizan el acompañamiento en caso de requerirse.

Hechos descritos que denotan deficiencias en las funciones de supervisión y debilidades en la gestión y toma de decisiones del Instituto, constituyéndose un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria conforme lo establecido en la Ley 734 de 2002 y una incidencia penal de acuerdo con el Título 15 Delitos Contra la Administración Pública de la ley 599 de 2000.

Respuesta de la Entidad

“En lo relativo a esta observación, es preciso aclarar que el supervisor del contrato No. GGC-190-2020, tal como se indicó en los oficios ICA números 20212003528 y 20212004349 del 20 y 31 de agosto de 2021 respectivamente, retiró de los levantamientos topográficos el predio La Mata (La Gloria Cesar), e incluyó el predio La Dorada Caldas, es decir tenía conocimiento de los cambios que realizó al momento de elaborar los respectivos informes de supervisión, es decir no omitió el deber legal en el recibo del servicio prestado.

Los tres (3) informes de supervisión elaborados y tramitados por el supervisor del contrato, de acuerdo con las facturas No. 137, 141 y 142, y en relación con el ítem OBJETO DEL CONTRATO del formato, se circunscribieron precisamente al objeto estipulado en el contrato de consultoría No. GGC-190-2020, el supervisor efectuó una simple copia textual del objeto en los respectivos informes, no pretendiendo certificar que se realizó el levantamiento topográfico del predio denominando La Mata (La Gloria Cesar), esto conforme al acuerdo verbal del supervisor y el contratista para que en etapa de ejecución del contrato se afectara presupuestalmente la totalidad de los recursos comprometidos, razón por la cual, el supervisor solicitó realizar el levantamiento topográfico del predio la Dorada Caldas.

Es importante anotar que la CORPORACIÓN DEL AMBIENTE Y DE INGENIERÍA S.A.S, realizó el levantamiento topográfico del predio la Dorada Caldas, por el mismo valor ofertado para el predio La Mata (La Gloria Cesar), (\$132.069), es

decir, el supervisor del contrato certificó el cumplimiento del 100% de los 11 levantamientos topográficos realizados.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, solicito levantar la presunta incidencia penal, toda vez que la entidad pagó el servicio de 11 levantamientos topográficos de conformidad a la oferta económica presentada por la CORPORACIÓN DEL AMBIENTE Y DE INGENIERÍA S.A.S”.

Análisis de la Respuesta y Conclusión

De acuerdo con la respuesta entregada por la entidad, para la CGR, la información allegada no arroja una justificación técnica ni legal que pueda sustentar los cambios realizados para sustituir el predio La Mata (La Gloria, Cesar) y en su lugar incluir un predio en La Dorada, Caldas.

El deber legal, no fue cumplido a cabalidad teniendo en cuenta que, para el levantamiento topográfico contratado, fue retirado el predio La Mata (La Gloria Cesar) y este fue remplazado por el predio denominado La Dorada Caldas, siendo que este último no hacia parte del objeto contractual GGC-190-2020.

Por otra parte, no puede asemejarse el hecho que el supervisor haya informado al contratista sobre los cambios realizados de un predio a otro a un acuerdo verbal entre las partes para modificar de manera unilateral aspectos del objeto contractual, para el caso, el cambio de lugar del levantamiento topográfico de un predio que inicialmente no se había establecido de manera legal, deja en evidencia las deficiencias y debilidades en actividades de supervisión en que estaba incurriendo la entidad, al no ejercer el verdadero seguimiento y control al cumplimiento del contrato.

Ahora bien, es necesario indicar que existen mecanismos legales idóneos para modificar los contratos de manera eficaz, consistente y válida. Para el caso, bien pudo la entidad suscribir un Otrosí que formalizara el acuerdo entre las partes y de esta manera no afectar el objeto contractual. Vale señalar que frente a lo aducido en relación con el cumplimiento del 100% de los 11 levantamientos topográficos que menciona la entidad, para la CGR, no son de recibo los argumentos por cuanto las condiciones del predio de La Mata, eran muy diferentes a las del predio de la Dorada. Sabiendo que el predio La Mata hacia parte de las acciones de mejora con las cuales el ICA tenía como finalidad la obligación de subsanar las deficiencias en la gestión fiscal, registradas y señaladas por este órgano de control en ejercicio auditor a los bienes del Instituto, dejadas en la auditoria vigencia del 2016, situación que no se ha venido cumpliendo a cabalidad.

Adicionalmente, es claro que se suscribieron informes de supervisión, certificándose el predio La Mata, aspectos que fueron avalados, otorgando la seguridad sobre la ejecución de este, situación que en realidad no se cumplió, no obstante, fueron reconocidos por parte de la entidad. Este hecho, denota por parte del supervisor del contrato una presunta incursión en conductas constitutivas de delito conforme la ley penal, toda vez que se plasmó en un documento información que carece de veracidad.

Por lo expuesto, se ratifica el hallazgo con las incidencias comunicadas.

Hallazgo N° 03 - Planeación - Predio La Dorada (A) (D3)

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

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

A propósito del Principio de Planeación, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, se refirió al principio de planeación como una manifestación del principio de economía en la contratación estatal, en los siguientes términos:

“(…) El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición”.

El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).

(…) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y

evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutaran por medio de la celebración de los diferentes contratos”.

Por otra parte, el Consejo de Estado en reiterados pronunciamientos respecto al principio de planeación ha manifestado:

(...)“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no solo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración (...).

En esta perspectiva, la planeación y, en este sentido, la totalidad de sus exigencias constituyen sin lugar a dudas, un precioso marco jurídico que puede catalogarse como requisito para la actividad contractual. Es decir que los presupuestos establecidos por el legislador, tendientes a la racionalización, organización y coherencia de las decisiones contractuales, hacen parte de la legalidad del contrato y no pueden ser desconocidos por los operadores del derecho contractual del estado. En otras palabras, la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado.

La auditoría observó que el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA omitió el deber legal y principio de planeación, para la realización del levantamiento topográfico del predio ubicado en el Municipio de La Dorada, Caldas, en tanto que éste no hacía parte del estudio previo del contrato GGC-190 del 2020, el cual se incluyó durante la ejecución del mismo, sin que existiera una justificación técnica ni jurídica previa, pues solo se limitó a través de un oficio, incluirlo en reemplazo de otro, poniendo en riesgo el cumplimiento de sus funciones institucionales.

Lo anterior, configura en un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, conforme a lo establecido en la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la Entidad

*“Con relación a la situación evidenciada por parte de la Subgerencia Administrativa y Financiera, respecto de la inclusión del predio denominado la Dorada Caldas en la ejecución del contrato No. GGC-190-2020, cuyo objeto es **“LEVANTAMIENTO TOPOGRAFICO CON FINES DE CABIDA Y LINDEROS DE LOS PREDIOS DENOMINADOS VIVERO DE TENZA (BOYACÁ), LA MATA (LA GLORIA CESAR), MOTILONIA (CODAZZY CESAR), TULENAPA (ANTIOQUIA), CARIBIA (BANANERA MAGDALENA), LA SUIZA (RIO NEGRO SANTANDER), NATAIMA (ESPINAL TOLIMA), CARMEN DE BOLIVAR (BOLÍVAR), CÚCUTA (NORTE DE SANTANDER), EL MIRA (TUMACO NARIÑO), TINAGA (CERRITO SANTANDER)”**, se informa al ente de control que mediante memorando No. 20213126262, el actual Coordinador del Grupo de Infraestructura Física y Mantenimiento, remitió informe de las novedades encontradas al Grupo de Procesos Disciplinarios del ICA, con el fin de que se adelanten las investigaciones disciplinarias a que haya lugar, de conformidad con lo establecido en la Ley 734 de 2002, dado que no se efectuó la modificación contractual requerida para efectuar el levantamiento topográfico del predio de la Dorada Caldas”.*

Análisis de la Respuesta y Conclusión

Respecto a la respuesta entregada por la entidad se ratifica lo expresado inicialmente por la CGR, con las mismas incidencias dado que el instituto acepta los hechos relatados e informa el procedimiento disciplinario a seguir, sin que anexe documento soporte alguno, configurándose como hallazgo con la incidencia comunicada.

Hallazgo N° 04 – Incumplimiento de las Obligaciones Contrato de Comodato GGC-150- 2020 (A) (D4).

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

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

Ley 1474 de 2011, obligaciones de los supervisores. “Artículo 83: *Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un interventor, según corresponda.*

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del Supervisor.

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

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

PARÁGRAFO 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002: quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas

técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8º, numeral 1, con el siguiente literal: k) <sic> <Literal CONDICIONALMENTE exequible. Literal adicionado por el parágrafo 2o. del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

Contrato de Comodato Celebrado entre el Instituto Colombiano Agropecuario y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - GGC 150-2020, en su Clausula Primera:

“OBJETO: Entregar en calidad de comodato y préstamo de uso del ICBF, un área de superficie de Mil Seiscientos metros cuadrados (1600 m2), junto con sus construcciones y edificaciones, de un inmueble de propiedad exclusiva del ICA (...).”

TERCERA: ENTREGA: “La entrega formal del área previamente identificada, se llevará a cabo mediante Acta, en la que se describirá detalladamente su estado actual junto con todas sus características generales y particulares. Dicha Acta será suscrita por la Gerente Seccional Tolima del ICA o a quien esta delegue y el Representante Legal del ICBF, o a quien este delegue, documento que hará parte integral de este contrato.

CUARTA: OBLIGACIONES DEL COMODANTE: “Numeral 4) Entregar acta de inventarios una vez suscrito el presente contrato y a su terminación (...).”

QUINTA: OBLIGACIONES DEL COMODATARIO: “(...) Frente al mantenimiento locativo, las partes concertaran un plan anual de conservación y mantenimiento, que tendra por objeto determinar las necesidades puntuales de intervención en materia de adecuaciones y reparaciones del bien inmueble objeto de Comodato, a efectos de priorizar su orden de atención, para evacuar en primer lugar, aquellos

*terrenos, construcciones y/o edificaciones que requieran de inmediata acción por parte del **COMODATARIO**, en razón a sus condiciones de deterioro y/o amenaza de ruina. Este plan deberá acordarse antes de finalizar el último día hábil del mes de febrero de cada vigencia”*

DECIMA PRIMERA. SUPERVISIÓN Y CONTROL. *“El control y vigilancia de la ejecución y cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato por parte del Instituto Colombiano Agropecuario –ICA- estarán a cargo de la Gerente General del ICA, o por quien esta delegue por escrito, en colaboración con la Gerencia Seccional del Tolima, quienes además de las normas legales vigentes deberán cumplir entre otras las siguientes obligaciones (...)”*

De la revisión documental y visita fiscal al predio Chaparral-ICA, se evidenciaron las siguientes debilidades:

Se observó que dentro de los documentos soportes reposa el acta de entrega del inmueble con fecha 4 de septiembre de 2020, la cual se hizo de forma virtual, donde se afirma que: *“(...) dadas las condiciones actuales decretadas por el Gobierno Nacional para contener el Virus del Covid 19, razón por la cual no se hizo visita al predio acordando una segunda inspección al inmueble objeto del contrato en el momento en que las medidas del gobierno nacional lo permitan (...)”*; no obstante, a la fecha, no se ha realizado la respectiva inspección con el fin de formalizar la entrega material de dicho inmueble, pese a que el ICA ha venido adelantando sus funciones en el territorio nacional.

No existe el acta de entrega de inventarios de que trata la cláusula cuarta, tal como lo afirma la Gerente Seccional.

A la fecha no se cuenta con el plan anual de conservación y mantenimiento, tal como lo obliga la cláusula quinta del contrato.

En cuanto a la supervisión del contrato, se le solicitó a la Gerencia Seccional Tolima, la Delegación dada por la Gerente General, tal como lo exige la cláusula décima primera, con la cual no contaba en el momento de la visita, por lo que la Gerente Seccional solicitó a través de oficio a Oficinas Nacionales dicha información. Sin embargo, la supervisión la ha venido ejerciendo dicha gerencia sin la debida delegación, evidenciado en dos actas que datan de mayo y junio de 2021.

De otra parte, las supervisiones se limitan al diligenciamiento de un formato con contenido repetitivo que no refleja la realidad del inmueble, máxime que no se tiene ni acta de entrega de inventarios, entrega material del mismo, ni plan anual de conservación y mantenimiento.

Lo anterior obedece a deficiencias en los mecanismos de seguimiento y control, incumpliendo las cláusulas pactadas contracualmente, conllevando a un estado de deterioro y ruina los bienes inmuebles del instituto, hechos que constituyen una observación administrativa con alcance disciplinario, de acuerdo con lo establecido en la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la Entidad

La entidad en respuesta manifiesta que: *“(...) la Gerente Seccional de Tolima para adelantar sus actividades de supervisión no requiere de una delegación expresa por parte de la Gerencia General que la habilite para desarrollar sus actividades de seguimiento, dado que, como bien lo señala el clausulado, su función es actuar en colaboración con la Gerente General en el cumplimiento del objeto del comodato (...)”*.

Frente al Acta de Entrega se manifiesta que: *“... dicho documento si se suscribió donde se fijó una observación respecto a una segunda inspección del inmueble en el momento en que las medidas del Gobierno Nacional lo permitieran, la cual está programada segunda semana de noviembre de 2021...”*.

Respecto al Plan de Mantenimiento: *“... si bien no se ha entregado de manera formal, sin embargo, se han realizado actividades de mantenimiento y/o reparaciones locativas, así como manifestó haber elevado las necesidades de mantenimiento a la sede de la Dirección General del ICBF, para que a través de los profesionales competentes se atiendan las necesidades que requiera el inmueble.”*.

Análisis de la Respuesta y Conclusión

Si bien el Instituto argumenta sobre las actividades de colaboración que puede ejercer la Gerencia Seccional, es claro para la CGR que las funciones que ha venido adelantando dicha Gerencia corresponden a funciones de supervisión sin que medie documento que la habilite para ejercer la delegación, como ordena la cláusula decima primera del contrato.

Respecto del acta de entrega tal como lo manifiesta la entidad en su respuesta, se realizó una sin inspección ocular, en la cual se dejó programada la visita para noviembre de 2021, lo que significa que no se pudo conocer inicialmente el estado actual del inmueble, afectando así la elaboración de un Plan de Mantenimiento y Conservación, que incluya las necesidades reales del bien, incumpliendo así las cláusulas cuarta y quinta del contrato de comodato.

Por lo anterior, se configura en hallazgo con las connotaciones inicialmente comunicadas.

Hallazgo N° 05 – Estado Actual Instalaciones CI Palmira en Contrato de Arrendamiento con AGROSAVIA (A) (D5).

Ley 1474 de 2011, obligaciones de los supervisores: “Artículo 83. *Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un interventor, según corresponda.*

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del Supervisor.

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

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y

serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8º, numeral 1, con el siguiente literal:

k) <sic> <Literal CONDICIONALMENTE exequible> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

Contrato de Comodato sin número suscrito entre ICA y COPOICA (ahora AGROSAVIA). -CLAUSULA PRIMERA OBJETO. – “El ICA se compromete a entregar a título de arrendamiento a CORPOICA y este recibe al mismo título el bien inmueble denominado CENTRO DE INVESTIGACIÓN C.I. PALMIRA, ubicado en el Municipio de Palmira, departamento del Valle, con los terrenos, las construcciones, e instalaciones. Los Linderos generales se describen en la escritura No. 1006 del 6 de marzo de 1.974, de la Notaria 2º de Bogotá. Las construcciones e instalaciones de arrendamiento se relacionan en el acta de entrega firmada por las partes, el cual hace parte del presente contrato”.

CLAUSULA SEXTA MANTENIMIENTO. – “CORPOICA se obliga además del canon pactado, a la presentación del plan anual de conservación y mantenimiento del inmueble, incluidas sus construcciones e instalaciones antes del 31 de enero de cada año y a su ejecución, evitando que por ausencia de este, se cause detrimento patrimonial al ICA; el incumplimiento de esta responsabilidad dará derecho al ICA para hacer cesar inmediatamente los efectos de este contrato y exigir judicial o extrajudicial la restitución del inmueble, construcciones e instalaciones”.

SEPTIMA ENTREGA: “(...) PARAGRAFO PRIMERO. CORPOICA se obliga a cuidar, mantener y restituir en las mismas condiciones en que se recibe los bienes, respondiendo por todo daño grave o deterioro que sufran, salvo el deterioro natural causado por el uso y goce legítimo”.

CLAUSULA DÉCIMA: *“Supervisión y control: - el ICA ejercerá la supervisión, inspección y control al cumplimiento de las obligaciones surgidas de este contrato, a través del Coordinador Seccional del ICA, cuya jurisdicción corresponda al inmueble del presente contrato; en consecuencia, podrá efectuar inspecciones en cualquier momento al área arrendada, construcciones e instalaciones, comunicando por escrito las observaciones o irregularidades y formulando sugerencias y recomendaciones al respectivo Director de Centro de Investigación de CORPOICA, las que deberán ser acatadas de inmediato por CORPOICA. El incumplimiento de lo anterior es causal suficiente para dar por terminado el presente contrato en forma anticipada, dando lugar a restitución inmediata del inmueble. PARAGRAFO. El ICA también podrá designar un grupo de funcionarios del nivel nacional o seccional para efectuar en cualquier momento inspecciones al inmueble arrendado informando por escrito al ICA y CORPOICA las recomendaciones o sugerencias a que haya lugar”.*

Si bien existe un plan anual de conservación y mantenimiento que AGROSAVIA como arrendatario elabora, y es aprobado por ICA, éste no se lleva a cabo en su totalidad, ya que desde los enviados al ICA desde 2017 hasta la fecha afirman: *“(…) Para el presente año dadas las condiciones presupuestales, tenemos limitaciones en los recursos de fortalecimiento regional, por ende, no se tiene ninguna asignación para el Plan de Mantenimiento. Sin embargo, en la medida que se tengan recursos se ejecutarán las adecuaciones prioritarias (...)”;* lo que evidencia el incumplimiento del contrato de arrendamiento, pues si bien la cláusula sexta habla de presentar un Plan, este no obedece a un simple cumplimiento de un requisito, sino a una garantía que debe dar el arrendatario sobre el buen uso del inmueble que permita el desgaste normal y no el deterioro por falta de mantenimiento y cuidado, tal como se describen a continuación:

En las visitas de campo e inspecciones oculares realizadas, se evidenció la falta de mantenimiento de las edificaciones, especialmente lo relacionado a humedades, las cuales deterioran sistemáticamente las edificaciones, ya que la humedad ingresa a la estructura y es uno de los mayores detonantes de la corrosión, que termina por afectar la resistencia del concreto y, por ende, la vida útil de las edificaciones.

Igualmente, se observó filtración de la cubierta, lo que generó la caída de una parte del cielo raso, la falta de mantenimiento de la cubierta genera daños a los acabados internos de la edificación (cielo raso, estuco, pintura) generando un deterioro progresivo de los acabados.

Las edificaciones presentan deterioro de la red eléctrica, por lo que se corre el riesgo de generar un corto circuito y posterior incendio de las edificaciones.

En algunas partes se presenta corrosión en la estructura de la ventanería por falta de mantenimiento, lo que a futuro podría presentar el daño permanente de la estructura.



FUENTE: Visita Campo CGR- 2021

Los hechos descritos anteriormente evidencian el incumplimiento de las cláusulas pactadas dado que no se realiza el correcto mantenimiento a las edificaciones, conllevando al deterioro y menoscabo del patrimonio del Instituto, además las deficiencias en la supervisión que debe propender por el cabal cumplimiento del contrato, convirtiéndose en una observación administrativa con alcance disciplinario conforme lo establece la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la Entidad

“Con base en las estipulaciones contractuales, el plan anual de mantenimiento y conservación realizado por Agrosavia y presentado al ICA, se prioriza de manera conjunta, es decir, no es una mera liberalidad del arrendatario frente a las reparaciones locativas o mantenimiento de las edificaciones y anexidades que se encuentran dentro del Centro de Investigación. En cada anualidad no se intervienen todas las edificaciones, sino que se realizan adecuaciones, reparaciones locativas y mejoras sustanciales, a la infraestructura priorizada, a efectos de preservar el patrimonio del Instituto. Lo anterior se evidencia en las tablas que a continuación se plasman y que hacen parte de la información debidamente remitida de acuerdo con plan anual de conservación y mantenimiento.”

REPORTE INTERVENCIONES C.I PALMIRA AÑO 2018

CONCEPTO		VALOR
1	Reparaciones locativas de Redes Eléctricas y Transformadores 112,5 y 30 Kva	\$17.952.702
2	Mantenimiento General de edificios Administrativos con Operarios del Centro de Investigación.	\$59.061.353
3	Construcción y mantenimiento de casas de malla, y otras edificaciones.	\$ 203.585.299
4.	Compra de materiales de construcción para mantenimiento de edificaciones (A ejecutar 2019)	\$70.732.473
TOTAL		\$351.331.827

REPORTE INTERVENCIONES C.I PALMIRA AÑO 2019

C.I. Palmira

N°	Edificación	Valor inversión	Valor ejecutado
1	Edificio B	\$ 25.000.000	\$ 48.809.579
2	Caseta bascula	\$ 5.000.000	\$ 72.377.684
3	Caseta surtidor	\$ 2.500.000	
4	Propagación de cacao	\$ 46.500.000	
5	Oficina frutales (hoy oficina frutales)	\$ 22.000.000	
6	Casa N°1	\$ 35.500.000	
7	Galpón avicultura N°6	\$ 14.500.000	\$ 12.393.117
Total invertido		\$ 151.000.000	\$ 133.580.380

REPORTE INTERVENCIONES C.I PALMIRA AÑO 2020

C.I. Palmira

N°	Edificación	Valor inversión	Valor ejecutado
1	Casa de dirección centro N°2 - rosada	\$ 12.500.000	
2	Casa superintendencia N°3 - azul	\$ 12.500.000	
3	Bodegas frutales	\$ 20.000.000	
4	Instalación oficina frutales	\$ 20.000.000	
5	Sede social de tejo	\$ 5.000.000	
6	Mantenimiento y adecuación de infraestructuras de investigación, como Casa mallas, Invernaderos, Corrales, Casetas y Laboratorios.		\$ 228.052.287
7	Suministros, mantenimientos y adecuaciones de redes eléctricas y transformadores		\$ 46.293.347
8	Adecuaciones, mantenimientos, pruebas de bombes y demás actividades relacionadas a pozos profundos		\$ 71.693.425
9	Proyectos de fortalecimiento propio del C.I como la topografía por teledetección de toda el área		\$ 16.422.000
Total invertido			\$ 362.481.059

Desde vigencias anteriores, la intervención en el Centro de Investigación Palmira varía de acuerdo con las necesidades propias de la infraestructura de acuerdo con la priorización que las entidades expresan. Finalmente, se destaca que esta información está contenida en los documentos que se aportaron en la respuesta al ACES-ICA-11.”

Análisis de la Respuesta y Conclusión

Tal como lo expresa el Instituto en su respuesta, que el Plan de Conservación y Mantenimiento es priorizado por las partes, y anexa una relación con valores de actividades generales a desarrollar sin que se discrimine la priorización a la que se refiere, adicionalmente, tal como se evidenció en las visitas de campo, existen tanto daños menores como de humedades y otros que no han sido atendidos en el transcurso del tiempo, aumentando las averías y desgastes del predio.

Por otra parte, y con el fin de ejercer un efectivo control y seguimiento a las obras incluidas en el Plan de mantenimiento y Conservación, es preciso que dichas actividades se discriminen de manera clara y precisa.

Por lo anterior, si bien se reconoce que existe el Plan, éste no obedece a las exigencias de lo convenido que define la realización de un plan con priorización de actividades, razón por la cual se mantiene el hallazgo con las connotaciones inicialmente comunicadas.

Hallazgo N° 06 – Estado Actual Instalaciones CI Motilonia (A) (D6).

Ley 1474 de 2011, obligaciones de los supervisores: “Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un interventor, según corresponda.

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del Supervisor.

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

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

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

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

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal: k) <sic> <Literal CONDICIONALMENTE exequible> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

Contrato arrendamiento ICA-AGROSAVIA sin número en su primera cláusula: OBJETO: El ICA se compromete a entregar a título de arrendamiento a

CORPOICA y este recibe al mismo título el bien inmueble denominado CENTRO DE INVESTIGACIÓN C.I. MOTILONIA, ubicado en el Municipio de CODAZZI departamento de Cesar, Con los terrenos, las construcciones e instalaciones que allí se encuentran (...)"

SEXTA MANTENIMIENTO: CORPOICA se obliga además del canon pactado a presentar al ICA antes del 28 de febrero de cada año, un plan anual de conservación y mantenimiento general que incluya la totalidad de centros de investigación entregados en arrendamiento, para que conjuntamente entre las partes suscriptoras de este contrato se prioricen los mantenimientos que deban realizarse en cada centro de investigación y se gestionen también conjuntamente los recursos necesarios en caso de no ser suficientes los asignados por CORPOICA, evitando que por su ausencia de éste se genere detrimento patrimonial al ICA; el incumplimiento de esta responsabilidad dará derecho al ICA para hacer cesar inmediatamente los efectos del contrato y exigir judicial o extrajudicialmente la restitución del inmueble.

SEPTIMA ENTREGA: "(...) PARAGRAFO PRIMERO. CORPOICA se obliga a cuidar, mantener y restituir en las mismas condiciones en que recibe los bienes, respondiendo por todo daño grave o deterioro que sufran, salvo el deterioro natural causado por el uso y goce legítimo.

CLAUSULA DÉCIMA: Supervisión y control: el ICA ejercerá la supervisión, inspección y control al cumplimiento de las obligaciones surgidas de este contrato, a través del Gerente Seccional del ICA Cesar; en consecuencia, podrá efectuar inspecciones en cualquier momento al área arrendada, construcciones e instalaciones, comunicando por escrito las observaciones o irregularidades y formulando sugerencias y recomendaciones al respectivo Director de Centro de Investigación de CORPOICA, las que deberán ser acatadas de inmediato por CORPOICA. El incumplimiento de lo anterior es causal suficiente para dar por terminado el presente contrato en forma anticipada, dando lugar a restitución inmediata del inmueble. PARAGRAFO. El ICA también podrá designar un grupo de funcionarios del nivel nacional o seccional para efectuar en cualquier momento inspecciones al inmueble arrendado informando por escrito al ICA y CORPOICA las recomendaciones o sugerencias a que haya lugar.

A pesar de existir un contrato de arrendamiento, que ampara el buen uso y mantenimiento del inmueble, este presenta innumerables deterioros en su planta física, tal como se evidenció en la inspección adelantada por esta Delegada y verificado por funcionarios ICA que acompañaron la visita, tales como abandono de algunas instalaciones, y amenaza de ruina en otras, como techos caídos, humedades, baños en pésimas condiciones, causado por las deficiencias en la

supervisión contractual, dada la falta de rigurosidad en la exigencia al cumplimiento de lo pactado en el contrato, evidenciado en los siguientes hechos:

Dentro de las edificaciones se encuentran algunas que amenazan ruina, como es el caso de la piscina que adicionalmente se encuentra en condición de abandono, evidenciándose aguas estancadas y contaminadas que atraen insectos y réptiles entre otros, convirtiéndose en vectores y transmisores de enfermedades e infecciones que pueden afectar a quienes trabajan y asisten a dichas instalaciones.

Así mismo existen algunas edificaciones en estado de abandono con amenaza de desplome o caída, que pueden poner en riesgo al personal que acude a la Corporación.

Algunas de las edificaciones que la componen se encuentran en estado regular como son deterioro en puertas, cielos rasos, baños, algunos muros además de encontrarse con acabados de estuco y pintura se encuentran con afectaciones como humedades y deterioro en sus componentes, tal como se evidencia en los registros fotográficos tomados por la CGR en dicha visita.



FUENTE: VISITA CGR – Septiembre -2021

Con base en el convenio suscrito entre AGROSAVIA y la Compañía Nacional de Chocolates, donde existen viveros y edificaciones donde funciona la administración, la Compañía acondicionó dos habitaciones de uno de los edificios que se encuentran abandonados con el fin que sean utilizados por lo trabajadores de la misma.

Es de anotar que, si a pesar de que AGROSAVIA ha realizado mantenimientos al predio, este no ha sido a nivel general, pues se observa que las edificaciones que no usufructúa la corporación no son intervenidas con mantenimiento que garanticen su conservación en óptimas condiciones.

Los hechos descritos anteriormente, van en menoscabo de la valorización del inmueble y denotan deficiencias en el acompañamiento que debe realizar el ICA, como titular del predio, a través de la supervisión del contrato, validándose como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de acuerdo con la ley 734 de 2002.

Respuesta de la Entidad

“Con base en las estipulaciones contractuales, el plan anual de mantenimiento y conservación realizado por Agrosavia y presentado al ICA, se prioriza de manera conjunta, es decir, no es una mera liberalidad del arrendatario frente al mejoramiento de las edificaciones y anexidades que se encuentran dentro del Centro de Investigación. En cada anualidad no se intervienen todas las edificaciones, sino que se realizan adecuaciones, reparaciones locativas y mejoras sustanciales, a la infraestructura priorizada, a efectos de preservar el patrimonio del Instituto. Tal como se puede evidenciar en las tablas que adelante se plasman y que hacen parte de la información debidamente remitida de acuerdo con plan anual de conservación y mantenimiento. Se destaca que esta información está contenida en los documentos que se aportaron en la respuesta al ACES-ICA-11, en la que se aportaron los planes de anuales de conservación y mantenimiento, y que a efectos de no repetir la documentación no fue remitida en la respuesta al ACES-ICA-06 y 20 que versaban sobre el predio ICA C.I Motilonia.

Desde vigencias anteriores, la intervención en el Centro de Investigación Motilonia varía de acuerdo con las necesidades propias de la infraestructura de acuerdo con la priorización que las entidades expresan. Finalmente, de anexa a la presente comunicación los documentos que en adelante se enlistan:

- 1. Copia de Correo electrónico que versa sobre la realización de mantenimiento y reparaciones en el predio ICA Chaparral, a cargo del ICBF. Folios 4.*
- 2. Copia de extracto de reparaciones C.I Palmira. Folios 1.*
- 3. Copia de extracto de reparaciones C.I Motilonia. Folios 1.*
- 4. Acta de entrega. Folios 1.”*

Análisis de la Respuesta y Conclusión

La respuesta entregada por ICA está en el mismo sentido de la anterior, en la que afirma que se hace un plan conjunto, además anexan documentos de cuadros extraídos de los planes previamente conocidos por esta auditoría, de los cuales se ratifica una vez más que no obedecen a las actividades discriminadas de manera clara y precisa.

Se confirman las deficiencias en las funciones de supervisión y control, de la cual no hace mención el instituto en su respuesta, probadas en las visitas de campo realizadas.

Por lo anterior, si bien se reconoce que existe el plan, es de aclarar que este no puede obedecer al cumplimiento de un documento, sino su contenido debe incluir las actividades efectivas que garanticen el buen uso, conservación de los bienes del Instituto. Además de la necesidad de incluir las edificaciones en estado de deterioro y las que no se encuentren prestando un servicio directo al arrendatario, ya que hacen parte del bien sujeto del contrato de arrendamiento.

Por lo expuesto, se confirma la observación y se valida como hallazgo con las connotaciones inicialmente comunicadas.

Hallazgo N° 07 – Registros De Servidumbres Predio Tulio Ospina - Antioquia (A).

Artículo 209, Constitución Política de Colombia: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.*

Artículo 923 del Código Civil: *“El dueño del predio sirviente tendrá derecho para que se le pague el precio de todo el terreno que fuere ocupado por el acueducto; el de un espacio a cada uno de los costados, que no bajará de un metro de anchura en toda la extensión de su curso, y podrá ser mayor por convenio de las partes, o por disposición del juez, cuando las circunstancias lo exigieren; y un diez por ciento más sobre la suma total. Tendrá, además, derecho para que se le indemnice de todo perjuicio ocasionado por la construcción del acueducto y por sus filtraciones y derrames que puedan imputarse a defectos de construcción”*

Artículo 759. Registro del Título Traslaticio De Dominio: *“Los títulos traslaticios de dominio que deben registrarse no darán o transferirán la posesión efectiva del respectivo derecho mientras no se haya verificado el registro en los términos que se dispone en el título del registro de instrumentos públicos”.*

Artículo 760. Tradición de Derechos de Servidumbre. *“La tradición de un derecho de servidumbre se efectuará por escritura pública, debidamente registrada, en*

que el tradente exprese constituirlo y el adquirente aceptarlo; podrá esta escritura ser la misma del acto o contrato principal a que acceda el de la constitución de la servidumbre”.

Ley 1579 de 2012 del 1 octubre Artículo 4°. “Actos, títulos y documentos sujetos al registro. Están sujetos a registro:

“Todo acto, contrato, decisión contenida en escritura pública, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes inmuebles”.

En la visita realizada al predio denominado “TULIO OSPINA” -, localizado en el Municipio de Bello, Departamento de Antioquia, de propiedad del Instituto Colombiano Agropecuario –ICA, la CGR observo que éste soporta el gravamen de nueve (9) servidumbres pasivas legalizadas mediante escritura pública debidamente registrada al folio de matrícula inmobiliaria, como se relacionan a continuación:

ESCRITURA	SERVIDUMBRE	PREDIO DOMINANTE	VALOR DEL ACTO
Escritura 216 Del 19-07-1988 Notaria De Entre ríos	Constitución Servidumbre De Acueducto Pasiva Sobre Parte Mayor Extensión	Empresas Públicas De Medellín	\$4,687.680
Escritura 216 Del 19-07-1988 Notaria De Entre ríos	Constitución Servidumbre Para El Paso De Tuberías Sobre Parte Mayor Extensión	Empresas Públicas De Medellín	\$4,687.680
Escritura 477 Del 15-02-1989 Notaria De Bello	Constitución Servidumbre De Transito Y Oleoducto Sobre Parte Mayor Extensión	Empresas Colombiana De Petróleos Ecopetrol	\$2.347.200.
Escritura 1535 Del 03-06-1986 Notaria De Bello	Constitución Servidumbre De Conducción De Poliductos Pasiva Sobre Una Área De 1486.74 M2 Mayor Extensión.	Terpel De Antioquia S.A	\$950.000.
Escritura 427 Del 20-08-1993 Notaria 2. De Bello	324 constitución Servidumbre De Acueducto Pasiva Mayor Extensión Fa De 330.00 M2	Empresas Públicas De Medellín	\$56.062.904.
Escritura 427 Del 20-08-1993 Notaria 2 De Bello	Constitución De Servidumbre Especial De Energía Eléctrica (Línea De Alta Tensión) Sobre Parte Faja De 510 M2 Mayor Extensión.	Empresas Públicas De Medellín	\$56.062.904
1564 del 30-12-1997 Notario 24 De Medellín	Servidumbre De Gasoducto Y Transito, Y Alcantarillado	Empresas Públicas De Medellín	\$99,399,578
Escritura 490 Del 03-	Servidumbre De Agua Pasiva:	Empresas Públicas	\$41,771,370

ESCRITURA	SERVIDUMBRE	PREDIO DOMINANTE	VALOR DEL ACTO
03-2003 Notaria 13 De Medellín	0351 Servidumbre De Agua Pasiva Alcantarillado. (Sobre Parte Con Destino A La Construcción Del Colector Industrias Rof).	De Medellín	
2516 del 30-09-2016 Notaria Segunda De Bello	Servidumbre De Alcantarillado Sobre Una Faja De Terreno De Ocupación 300,31 M2, Da Linderos Particulares. (Red De Alcantarillado Para Construcción Y Operación Del Proyecto Ramales Colectores)	Aguas Nacionales EPM E.S.P.	\$41.771.370

FUENTE: Matrícula inmobiliaria 01 N-5203717

Del examen realizado al Certificado de Tradición y Libertad, correspondiente al predio antes mencionado, al folio de Matrícula Inmobiliaria 01 N-5203717, resulta evidente, que las administraciones del ICA que estuvieron a cargo del predio, para los periodos de tiempo durante los cuales se constituyeron las servidumbres pasivas antes relacionadas, omitieron en el desarrollo de su gestión administrativa, el correcto perfeccionamiento, frente a las inclusiones de los valores de las servidumbres objeto de revisión, en el correspondiente acto notarial, teniendo en cuenta que este documento constituye el perfeccionamiento del acto jurídico, el cual contiene información importante sobre la situación jurídica de una propiedad.

Lo anterior, por la inaplicabilidad de las normas legales regladas en el Código Civil, que se han citado precedentemente; conllevando, a que el Acto notarial no refleje la situación jurídica respecto al precio, lo que conlleva, a un hallazgo con incidencia Administrativa.

Respuesta de la Entidad

“Se manifiesta por parte del Instituto que la observación que se hace frente a las servidumbres constituidas legalmente e identificadas en el folio de matrícula inmobiliaria, no obedecen completamente a lo plasmado en la constitución de las mismas, lo anterior, se puede decantar de lo establecido en las Escrituras Públicas que se aportan a la presente comunicación dado que en ellas si se fijó un monto dinerario a favor del ICA en virtud de lo establecido en el Código Civil y las normas concordantes.

La Escritura Pública 1535 del 03 de junio de 1986 de la Notaría de Bello, plasma la constitución de una servidumbre en favor de Terpel Antioquia S.A., esta a su vez,

dispuso una indemnización a favor del ICA por un monto de NOVECIENTOS CINCUENTA MIL PESOS MCTE (\$950.000).

Así mismo, la Escritura Pública 427 del 20 de agosto de 1993 de la Notaría 2 del Círculo Notarial de Bello, mediante la cual se enajenó una franja de terreno y se constituyó servidumbre de energía eléctrica -línea de alta tensión- y servidumbre de acueducto, fue cubierta por la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá LTDA., y a favor de Empresas Públicas de Medellín, en dicho documento se estableció por la enajenación y las servidumbres, el pago de una suma de dinero de CINCUENTA Y SEIS MILLONES SESENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS CUATRO PESOS MCTE (\$56.062.904).

La Escritura Pública 477 del 15 de febrero de 1989 de la Notaria de Bello, mediante la cual se constituyó servidumbre entre el ICA y ECOPETROL plasmó el pago de una suma dineraria de DOS MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS PESOS MCTE (\$2.347.200).

Las Escrituras Públicas 216 del 19 de julio de 1988 y 2516 del 30 de septiembre de 2016, no reposan dentro del expediente, el Instituto mediante Oficio ICA20212008426 y ICA20212008428 respectivamente, realizó solicitud de copias a las respectivas Notarías.

En el momento en que las Notarías respectivas entreguen copia de la documentación solicitada se remitirán dichos documentos, así como el análisis correspondiente.

Teniendo en cuenta el estudio de títulos realizado incluyendo estudio de Escrituras Públicas, se solicita al ente de control que se desestime la presente observación”.

Análisis de la Respuesta y Conclusión.

La CGR, dentro del análisis de la observación, tiene en cuenta los anexos respecto de los valores de las servidumbres que fueron objeto de pago y dichos valores están incluidos en las escrituras, las cuales fueron remitidas por el Instituto Agropecuario ICA y validadas por la CGR, pero no enviaron certificados de libertad que den cuentan de la inclusión de los valores correspondientes a las servidumbres, y aún más tratándose de recursos públicos, estos deben obedecer al correspondiente perfeccionamiento a través de la tradición de inmueble, en el correcto registro conforme la ley.

Por tal razón se mantiene la observación, se ajusta la redacción, y se constituye como hallazgo Administrativo.

Hallazgo N° 08 – Servidumbres Sin las Formalidades Jurídicas - Predio el Mira. Tumaco – Nariño. (A).

ARTÍCULO 879 del Código Civil: *Servidumbre predial o simple servidumbre, es un gravamen impuesto sobre un predio, en utilidad de otro predio de distinto dueño.*

ARTÍCULO 880 del Código Civil: *Se llama predio sirviente el que sufre el gravamen, y predio dominante el que reporta la utilidad. Con respecto al predio dominante, la servidumbre se llama activa, y con respecto al predio sirviente, se llama pasiva.*

ARTICULO 759. Del Código Civil: *“Los títulos traslaticios de dominio que deben registrarse, no darán o transferirán la posesión efectiva del respectivo derecho mientras no se haya verificado el registro en los términos que se dispone en el título del registro de instrumentos públicos”–*

El Título del registro de instrumentos públicos, a que se refiere este artículo fue derogado por el artículo 96 del Decreto 1250 de 1970. - Artículo declarado executable por la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia del 18 de febrero de 1972

ARTÍCULO 760 del Código Civil: *La tradición de un derecho de servidumbre se efectuará por escritura pública, debidamente registrada, en el que el tradente exprese constituirlo y el adquirente aceptarlo; podrá esta escritura ser la misma del acto o contrato principal a que acceda el de la constitución de la servidumbre.*

En la visita realizada al predio de propiedad del Instituto Colombiano Agropecuario –ICA-, denominado “GRANJA EXPERIMENTAL EL MIRA”, ubicado en el paraje Tangareal, Corregimiento de Jorge H. Leal, del Municipio de Tumaco, con cabida o extensión superficial de 449 has- 8500 m.2, como consta en el certificado de libertad No 252-1201, se observó que éste soporta el gravamen de 9 servidumbres pasivas, 6 de paso y una con instalación de 3 torres de redes de energía de alta tensión; las cuales, a la fecha no se encuentran legalizadas mediante escritura pública debidamente registrada al folio de matrícula inmobiliaria del predio sirviente, como lo dispone las normas del Código Civil, indicadas en los criterios jurídicos establecidos precedentemente.

Al examinar las condiciones fácticas y jurídicas que presenta actualmente el predio denominado la “GRANJA EXPERIMENTAL EL MIRA”, la CGR aprecia que la situación física observada, no es congruente con la realidad jurídica que refleja el folio de matrícula inmobiliaria No 252-1201, donde no aparecen las anotaciones correspondientes, que den cuenta de la legalización mediante escritura pública, de las servidumbres observadas en la visita, las cuales se relacionan continuación:

LOTE	CLASE DE SERVIDUMBRE
P3A	Energía y paso de tránsito
G5	Paso de tránsito
Entre G5 y P8	Paso de tránsito
Entre T8 y H4	Paso de tránsito
Entre T20 y Bancos de Germoplasma	Paso de tránsito
Parte trasera Zona Administrativa	Paso de tránsito
P2	Energía (3 Torres)
Vía principal entre Tumaco a Pasto.	Paso de tránsito permanente.
Vía alterna Tangarial- Imbili	Paso de tránsito permanente

FUENTE: Visita de Campo CGR - 2021

Lo anterior, es demostrativo, de una falta de gestión por parte de los representantes legales del ICA, que han tenido a su cargo la administración de este bien inmueble, y no han hecho posible, la legalización de las servidumbres pasivas conforme a lo establecido en el Código Civil Colombiano, respecto de la de la constitución de escrituras y los correspondientes registros en el certificado de libertad, que conforman la tradición del inmueble, conllevando a la constitución de un hallazgo de tipo administrativo.

Respuesta de la Entidad

El ICA mediante el contrato GGC-190-2020 realizó el levantamiento topográfico del predio C.I El Mira, dicho insumo técnico sirve como base para la legalización de las servidumbres.

El Grupo de Infraestructura Física y Mantenimiento del ICA en visita realizada el día 20 al 24 de septiembre de la presente anualidad, identificó longitud y área de cada una de las servidumbres que afectan el predio ICA. Lo anterior para iniciar la elaboración de la Escritura Pública y posteriormente realizar el trámite Notarial y Registral.

Cabe destacar que los titulares de dominio de cada uno de los predios dominantes deberán firmar la Escritura Pública mediante la cual se realiza el gravamen con efectos registrales.

Se adjunta Plano con la identificación de las servidumbres.

Análisis de la Respuesta y Conclusión

El instituto mediante su respuesta ha reconocido la observación presentada por la auditoría, por tal razón, La CGR, tiene en consideración la celebración del contrato GGC-190-2020, cuyo objeto era realizar levantamientos topográficos en los predios que fueron objeto de observación en la auditoría del 2016, (realizó el levantamiento topográfico del predio C.I El Mira) por cuanto fue objeto de análisis en esta auditoría, y el ICA ha manifestado que el resultado de ese levantamiento es un insumo técnico que sirve de base para la legalización de las servidumbres.

En consideración a lo anterior, La CGR no desestima lo manifestado por el ICA, por tal razón se retira la connotación Disciplinaria, y se configura en hallazgo administrativo.

Hallazgo N° 09 – Pago de Impuesto Predio El Mira - Nariño (A) (D7)

ARTÍCULO 209, Constitución Política de Colombia: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.*

Artículo 923 del Código Civil: “El dueño del predio sirviente tendrá derecho para que se le pague el precio de todo el terreno que fuere ocupado por el acueducto; el de un espacio a cada uno de los costados, que no bajará de un metro de anchura en toda la extensión de su curso, y podrá ser mayor por convenio de las partes, o por disposición del juez, cuando las circunstancias lo exigieren; y un diez por ciento más sobre la suma total. Tendrá, además, derecho para que se le indemnice de todo perjuicio ocasionado por la construcción del acueducto y por sus filtraciones y derrames que puedan imputarse a defectos de construcción”.

ARTICULO 760 del Código Civil: La tradición de un derecho de servidumbre se efectuará por escritura pública, debidamente registrada, en el que el tradente exprese constituirlo y el adquirente aceptarlo; podrá esta escritura ser la misma del acto o contrato principal a que acceda el de la constitución de la servidumbre.

Ley 9 de 1989 Artículo 5º. “Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción

de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes.

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amueblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo”.

PARÁGRAFO 1. El espacio público resultante de la adopción de instrumentos de planeamiento o de gestión o de la expedición de licencias urbanísticas se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización o la parcelación en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo.

El espacio público resultante del desarrollo de proyectos de infraestructura se incorporará mediante el registro de la escritura de entrega o cesión en la oficina de instrumentos públicos. Así mismo, previo procedimiento de desenglobe y apertura del folio de matrícula inmobiliaria en la escritura de cesión se debe determinar su localización, cabida y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la puesta en funcionamiento de la infraestructura construida.

Luego de la suscripción de la escritura del espacio público generado mediante cesión o entrega de infraestructura, se notificará por parte de la oficina de instrumentos públicos a las entidades territoriales como representantes del patrimonio inmueble municipal o distrital, quienes en un término máximo de 15 días hábiles verificarán su concordancia con las normas y estándares del espacio público establecidas en los instrumentos de ordenamiento territorial de cada municipio o distrito si la encuentran acorde, manifestarán su aceptación, caso contrario solicitarán al notario los ajustes y aclaraciones respectivas y radicarán

las escrituras ajustadas a la respectiva oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

De otra parte, artículo 21 de la Ley 2044 del 2020. establece potestad para la titulación de predios uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística. *“los registradores de instrumentos públicos o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, plazoletas, edificaciones institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización. dicho trámite se adelantará previa solicitud del representante legal de la entidad oficial o ente territorial, o de quien este delegue”.*

Ley 734 de 2002, ARTÍCULO 34. Deberes. *“Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente”.*

De la visita realizada al predio El Mira, donde opera la granja experimental que lleva su nombre, por parte de AGROSAVIA, se observó que el Instituto Colombiano Agropecuario ICA ha venido cancelado el impuesto predial liquidado de acuerdo con el área de terreno registrada en el certificado de libertad, sin considerar que este predio fue afectado por el paso de una vía nacional, y sobre esta no existe registro alguno; sin embargo, el área afectada no ha sido descontada del predio de mayor extensión.

No obstante, el presente hecho y existiendo las herramientas jurídicas que le otorga la Ley en estas eventualidades jurídicas para subsanar estas imprecisiones, el Instituto no ha hecho posible el desenglobe del terreno con el respectivo levantamiento topográfico y la celebración de escritura pública, con la correspondiente actualización del área real que le pertenece, para un consecuente registro con la realidad jurídica y física del predio, conllevando a la afectación de los estados financieros en el reflejo de áreas y valores en los predios, que no son coherente con la situación real evidenciada.

En virtud de lo anterior, se establece un hallazgo con incidencia administrativa y de carácter Disciplinario.

Respuesta de la Entidad

“Frente al presunto desenglobe que tiene que realizar el ICA por la afectación de la Vía Nacional que conduce de Tumaco a Pasto se aclara que dicho desenglobe no es viable, en razón que desde la adjudicación del terreno baldío el predio ICA colinda con Vía Nacional, tal como se puede leer en la página 1 de la Resolución 1119 de 1977 que a letra dice:

Punto de Partida: se tomó como tal el punto 4 donde concurren las colindancias de RIO CAUNAPI, CLEOTILDE ARAUJO Y EL INTERESADO. Colinda así: NOR-ESTE: [...] EN 753 METROS CON CARRETERA PASTO –TUMACO.

El plano registrado en el INCORA con el No. B-216040 que se declaró incorporado a la Resolución antes señalada se anexa a la presente comunicación.

Así las cosas, la presente Observación debe desestimarse dado que no se requiere realizar el desenglobe que se establece en la presente observación”.

Análisis de la Respuesta y Conclusión

La CGR observa que el ICA, en el momento de la repuesta, no consideró la normativa aplicable en estos eventos jurídicos, como se observó en las consideraciones de la misma.

La respuesta expuesta por el ICA no desestima la observación, dado que, dentro de la jerarquía de las normas, una resolución no se impone sobre la Ley. Es así como el artículo 5 de la ley 9 de 1989 que, sobre este tema, establece de manera clara el concepto de espacio público.

Ley 9 de 1989 Artículo 5º. “Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes.

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios

públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amueblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo”.

PARÁGRAFO 1. El espacio público resultante de la adopción de instrumentos de planeamiento o de gestión o de la expedición de licencias urbanísticas se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización o la parcelación en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo.

El espacio público resultante del desarrollo de proyectos de infraestructura se incorporará mediante el registro de la escritura de entrega o cesión en la oficina de instrumentos públicos. Así mismo, previo procedimiento de desenglobe y apertura del folio de matrícula inmobiliaria en la escritura de cesión se debe determinar su localización, cabida y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la puesta en funcionamiento de la infraestructura construida.

Luego de la suscripción de la escritura del espacio público generado mediante cesión o entrega de infraestructura, se notificará por parte de la oficina de instrumentos públicos a las entidades territoriales como representantes del patrimonio inmueble municipal o distrital, quienes en un término máximo de 15 días hábiles verificarán su concordancia con las normas y estándares del espacio público establecidas en los instrumentos de ordenamiento territorial de cada municipio o distrito si la encuentran acorde, manifestarán su aceptación, caso contrario solicitarán al notario los ajustes y aclaraciones respectivas y radicarán las escrituras ajustadas a la respectiva oficina de Registro de Instrumentos Públicos”.

De otra parte, el artículo 21 de la Ley 2044 del 2020, establece la potestad para la titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística: *“los registradores de instrumentos públicos o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público,*

tales como vías, parques, plazoletas, edificaciones institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización. dicho trámite se adelantará previa solicitud del representante legal de la entidad oficial o ente territorial, o de quien este delegue”.

En consideración a lo anterior, no resulta caprichoso para el Organismo de Control, los motivos jurídicos que llevaron a establecer la presente observación, Por lo anterior, se ajusta en su redacción la observación, se mantiene y constituye como hallazgo Administrativo y se le da alcance Disciplinario y se agregan los criterios enunciados en el análisis.

Hallazgo N° 10 – Recibo del Predio Chaparral - Tolima (A) (D8).

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

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

Ley 1474 de 2011, obligaciones de los supervisores. *“Artículo 83: Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un interventor, según corresponda.*

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No

obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del Supervisor.

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

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

PARÁGRAFO 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002: quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal: k) <sic> <Literal CONDICIONALMENTE exequible. Literal adicionado por el parágrafo 2o. del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

ARTICULO 2203. Código Civil: RESPONSABILIDAD DEL COMODATARIO EN EL CUIDADO DE LA COSA: *“El comodatario es obligado a emplear el mayor cuidado en la conservación de la cosa, y responde hasta de la culpa levísima. Es, por tanto, responsable de todo deterioro que no provenga de la naturaleza o del uso legítimo de la cosa; y si este deterioro es tal, que la cosa no sea ya susceptible de emplearse en su uso ordinario, podrá el comodante exigir el precio anterior de la cosa, abandonando su propiedad al comodatario...”*

Contrato de comodato 253 de 2008 celebrado entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF y el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA; y Prorroga No. 1 de fecha 2 de septiembre de 2013.

Clausula Primera: Objeto: *“(...) EL ICA haga entrega al COMODATARIO y este recibe en calidad de comodato o préstamo de uso el siguiente inmueble: Un (1) lote de terreno que está ubicado entre las instalaciones de los colegios José María Melo y Nuestra Señora del Rosario en área urbana de la ciudad de Chaparral en la carrera 10 No. 1-400 Cuira que figura el Catastro Nacional bajo el numero 01 02000100190000, identificado con el folio de matrícula Inmobiliaria No. 355-0020733 determinado por los siguientes linderos. (...) con dos (2) instalaciones físicas con área construida de ochocientos dieciséis (816) metros cuadrados, conformado por 5 oficinas, un auditorio, dos (2) baños una(1) ducha, dos (2) laboratorios, una (1) sala de necropsias, dos (2) bodegas, una (1) sala de espera, una (1) alberca, construcción de material de ladrillo, piso de cemento cubierta de eternit, puertas y ventanas de hierro, servicio de agua, luz con transformador de 45 KVA y todas sus demás servidumbres activas y pasivas, según discriminación en el Acta de entrega(...)”*

CLAUSULA TERCERA. - OBLIGACIONES DEL COMODANTE. *“(...) EL COMODANTE se obliga con el COMODATARIO, en general a cumplir cabalmente con el objeto del presente contrato a la luz de las disposiciones legales vigentes y en especial, a 3) Suscribir el acta de entrega y recibo del bien inmueble objeto del comodato (...)”*

CLAUSULA CUARTA.- OBLIGACIONES: *EL COMODATARIO se obliga con el “ICA” A: 1) Cuidar y mantener el bien inmueble sus construcciones e instalaciones dadas en comodato, respondiendo por todo daño grave o deterioro que sufran, salvo los que se derivan del uso natural aquí autorizado y responderá por todo daño que se cause a terceros, 2) Restituir el bien al término del comodato en el*

mismo estado en que lo recibió, salvo el deterioro causado por el uso legítimo y normal 6) EL COMODATARIO responderá hasta de la culpa leve en el cuidado y conservación del inmueble que recibe en préstamo.

CLAUSULA DECIMA. - INTERVENTORIA “*La interventoría del presente contrato será ejercida por el Gerente Regional del ICA, o quien delegue a través de oficio, conforme a lo dispuesto sobre el particular (...)*” (Negrilla y subrayada fuera del texto).

CLAUSULA DECIMA PRIMERA: - RESTITUCION DEL INMUEBLE: *El COMODATARIO se obliga a restituir al COMODANTE, el bien inmueble objeto del presente contrato: en cualquiera de los siguientes eventos: 1. A expiración del término estipulado. 3. Por mutuo acuerdo entre las partes.*

CLAUSULA DECIMA SEXTA. – TERMINACION Y LIQUIDACIÓN: *El presente contrato se dará por terminado en los siguientes eventos; 1) por extinción del plazo pactado para la ejecución. 3) Por acuerdo bilateral. En los eventos numerados con 3 se deberá suscribir acta donde conste tal hecho, el interventor deberá proyectar la liquidación dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de terminación. En el caso que el COMODATARIO no lo suscriba, el COMODANTE lo expedirá por acto administrativo motivado.*

De la revisión efectuada a la carpeta del contrato de comodato No. 253 de 2008, celebrado entre el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF del Predio Chaparral, se evidenció en el acta No. 1 de recibo del inmueble de fecha 4 de septiembre de 2018, en donde se menciona que el estado físico en que se encuentra el inmueble es REGULAR, justificado por deterioro natural; de igual forma, en el acta de liquidación (sin fecha), se dejó constancia del cumplimiento a cabalidad tanto del objeto contractual como de las obligaciones específicas por parte del comodatario como del comodante, así como el paz y salvo, por todo concepto, sin la debida justificación de las razones de la liquidación, tal como lo establece dicho contrato.

De acuerdo con la inspección ocular realizada al predio y al estudio de los documentos que hacen parte integral de este contrato de comodato, se evidenció que este predio jamás fue entregado física ni materialmente por el ICBF ni recibido por el ICA; sin embargo, el ICBF lo siguió utilizando para el desarrollo de sus fines misionales, encontrándolo en un estado de deterioro y amenaza de ruina en algunas de sus instalaciones, por la falta de mantenimiento adecuado.

Adicionalmente, se evidenció la suscripción de un nuevo contrato en septiembre de 2020, sin que, a la fecha de la visita, es decir, un año después de su

suscripción, se haya elaborado el plan de mantenimiento y conservación, tal como lo establece dicho contrato.



FUENTE: Visita CGR Septiembre-2021

Los hechos anteriormente descritos, denotan las deficiencias en la supervisión y la falta de una política de control y seguimiento por parte de la administración de los activos del Instituto y, en consecuencia, conlleva a la inobservancia de las obligaciones legales de cuidado y conservación del patrimonio del instituto., convirtiéndose en un hallazgo administrativo con alcance disciplinario de acuerdo con la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la Entidad

La entidad en su respuesta manifiesta que en aras de cumplir con los principios constitucionales y los derechos fundamentales de la población que ostenta protección especial del estado como lo son los niños y niñas, el ICA no materializó la restitución de la franja de terreno, sino que realizó los actos tendientes a suscribir nuevamente el Contrato de Comodato, tal como se ha manifestado por el ente de control.

Ahora bien, la Honorable Corte Constitucional en Sentencia T-731/17, Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas expuso:

“[...] en reiterada jurisprudencia ha reconocido el carácter prevalente de los derechos de los niños y las niñas, poniendo a consideración el grado de vulnerabilidad de los menores y sus necesidades especiales para lograr su correcto desarrollo, crecimiento y formación, teniendo en cuenta que cada uno de ellos demanda condiciones específicas que deben ser atendidas por su familia, la sociedad y el Estado [...]”

Igualmente señala que para la vigencia 2019, *se realizaron peritajes estructurales, en los que se concluyó que el estado de la estructura de la Bodega es bueno, así como su estabilidad y que la edificación cumple con las condiciones mínimas de sismo resistencia establecidas en la NSR-10, de igual manera, las oficinas y el laboratorio tuvieron las mismas consideraciones, sin embargo, se recomendó someter la edificación a reparaciones menores de algunos elementos de concreto.*

Por lo anterior, no se presentaron a la fecha de la suscripción del Contrato de Comodato las edificaciones en amenaza de ruina, como quiera que por parte del Comodatario se hubiese manifestado dicha situación.

Análisis de la Respuesta y Conclusión

Para la CGR es claro el pronunciamiento de la Corte, lo que no se acepta es que el Instituto justifique su omisión, por una parte, en la restitución del bien al vencimiento del término pactado en el contrato de comodato inicial y, por otra, en la suscripción del nuevo contrato celebrado 2 años después, sin el debido control y supervisión, afectando la preservación del patrimonio de la entidad.

Vale anotar, que los equipos auditores están conformados interdisciplinariamente del cual hacen parte, ingenieros civiles y el trabajo se realiza en equipo. Por otra parte, si bien en su respuesta asegura que “(...) *no existe un peritaje estructural aportado por un profesional de la materia que indique sobre la amenaza de ruina (..)*”, es evidente que el mismo contrato GGC 150-2020 en su cláusula quinta: Obligaciones del Comodatario numeral 4 establece “(...) *para evacuar en primer lugar aquellos terrenos, construcciones que requieren de inmediata acción por parte del comodatario, en razón a sus condiciones **de deterioro y/o amenaza de ruina**. Este plan deberá acordarse antes de finalizar el último día hábil del mes de febrero de cada vigencia (..)*” (negritas fuera de texto).

El aparte de la respuesta referenciada en el párrafo precedente, confirma las malas condiciones del inmueble y lo expresado por la CGR inicialmente, dadas las deficiencias en la supervisión y la falta de una política de control, razón por la cual se ratifica como hallazgo con las connotaciones comunicadas inicialmente.

Hallazgo N° 11 – Estado Predio ICA Marañoses - Tolima (A) (D9).

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

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

Ley 1474 de 2011, obligaciones de los supervisores. “Artículo 83: Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un interventor, según corresponda.

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del Supervisor.

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

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

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

PARÁGRAFO 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002: quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal: k) <sic> <Literal CONDICIONALMENTE exequible. Literal adicionado por el parágrafo 2o. del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

Artículo 2200 – Código de Procedimiento Civil DEFINICIÓN Y PERFECCIONAMIENTO DEL COMODATO O PRÉSTAMO DE USO: “...El comodato o préstamo de uso es un contrato en que la una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie mueble o raíz, para que haga uso de ella, y con cargo de restituir la misma especie después de terminar el uso...”

ARTICULO 2203, Código de Procedimiento Civil: RESPONSABILIDAD DEL COMODATARIO EN EL CUIDADO DE LA COSA: “El comodatario es obligado a emplear el mayor cuidado en la conservación de la cosa, y responde hasta de la culpa levísima. Es, por tanto, responsable de todo deterioro que no provenga de la naturaleza o del uso legítimo de la cosa; y si este deterioro es tal, que la cosa no sea ya susceptible de emplearse en su uso ordinario, podrá el comodante exigir el precio anterior de la cosa, abandonando su propiedad al comodatario (...)”

Contrato de Comodato Celebrado entre el Instituto Colombiano Agropecuario ICA y el Municipio de Espinal 30 diciembre de 2016.- CLAUSULA PRIMERA. – OBJETO: “(...) El COMODANTE entregará al COMODATARIO, y este as u vez recibe en calidad de comodato o préstamo de uso los siguientes bienes ubicados

dentro del predio denominado ICA- MARAÑONES identificado con la cédula catastral 00-02-003-0127-000, a saber: 1. Una bodega de quinientos cuatro metros cuadrados (504m²) distribuidos así: 1.1.tres (03)oficinas de sesenta y uno punto sesenta y cuatro (61.64m²), cuarenta y seis punto cuarenta y cinco metros cuadrados (46.45 m²) y cincuenta y dos punto cincuenta metros cuadrados (52.50 M²); 1.2. área de bodega de trescientos cuarenta y tres, punto cuarenta metros cuadrados (343.40 M²) (...)

CLAUSULA CUARTA – ENTREGA: “(...) La entrega formal se llevará a cabo mediante Acta suscrita por el Gerente Seccional Tolima del ICA y el Representante Legal del Municipio del El Espinal, Tol., en la cual se describirá detalladamente las áreas que se entregan, así como el estado en que EL COMODATARIO las recibe en comodato, junto con todas sus características generales y particulares...”

CLAUSULA QUINTA. – OBLIGACIONES DEL COMODATARIO: “(...) EL COMODATARIO, se obliga con EL COMODANTE a: 1) velar por el uso adecuado del inmueble entregado en comodato. 2) cuidar y mantener el inmueble entregado, sus construcciones e instalaciones, respondiendo por todo daño o deterioro que sufran, salvo los que se derivan del uso natural aquí autorizado y responderá por todo daño que cause a terceros. 3) Restituir el inmueble entregado al término del comodato en el mismo estado que se entrega. 4) Correr con todos los gastos de conservación, reparación, mantenimiento locativo del inmueble (...)

CLAUSULA SEXTA. - OBLIGACIONES DEL COMODANTE: “(...) EL COMODANTE, se obliga con EL COMODATARIO a) Entregar el inmueble en las condiciones pactadas al momento del perfeccionamiento del contrato o préstamo de uso, mediante acta relacionando en ella y dejando constancia de la descripción de los viene, características, cantidad y estado de entrega. d) Realizar el control y monitoreo EL COMODATARIO sobre el buen uso, estado del inmueble entregado. e) Cumplir y hacer cumplir las condiciones pactadas en este documento y en los que forman parte de él (...)

Revisados los documentos que hacen parte del contrato celebrado por el Instituto Colombiano Agropecuario ICA y el Municipio del Espinal, en el Departamento de Tolima, se pudo observar:

- Que el acta de entrega firmada entre el Gerente General del ICA y el alcalde del Municipio del Espinal, el 20 de abril de 2017, no detalló el estado ni las características generales y particulares del bien entregado al Comodatario, incumpliendo la formalidad prevista en las cláusulas cuarta y sexta del contrato.

- Durante la vigencia 2020 se observaron dos actas de supervisión que describen la falta de mantenimiento y reparaciones del inmueble, así mismo, en acta del 24 de agosto de 2021, el Representante legal del Municipio del Espinal solicita la terminación anticipada del contrato, con el argumento de la declaratoria de la emergencia sanitaria, por lo que los recursos para el centro de acopio se destinarán a brindar seguridad y salud a los habitantes del Municipio.
- Con Fecha 27 de septiembre de 2021, la Gerente Seccional del Tolima envía acta de liquidación firmada por el alcalde municipal para la firma de la Gerente General del ICA, en donde deja la constancia de lo descrito en el párrafo anterior y, además, la declaración de paz y salvo por todo concepto.

Sin embargo, en la visita efectuada al predio Marañoses, donde se ubica la bodega objeto de este comodato, se pudo evidenciar que efectivamente fue utilizada por la administración municipal, encontrándose residuos producto de una actividad llevada a cabo por el Comodatario, dando aspecto de abandono total, desaseo, mal olor y la presencia de gran cantidad de murciélagos, que conlleva a un riesgo de transmisión de enfermedades zoonóticas, con posible afectación en la salud de los funcionarios, tanto de ICA como de AGROSAVIA, que trabajan en el lugar.

Los hechos anteriormente descritos, denotan las deficiencias en la supervisión y la falta de una política de control y seguimiento por parte de la administración de los activos del Instituto y, en consecuencia, conllevan con esto un riesgo de pérdida de valor patrimonial, al no contar con mecanismos idóneos para el control de los activos del instituto, convirtiéndose en un hallazgo administrativo con alcance disciplinario, de acuerdo con la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la Entidad

“La Bodega entregada en Comodato tal como se menciona en la presente observación, no fue utilizada durante todo el plazo contractual, por tal motivo y de acuerdo a las circunstancias manifiestas por la emergencia sanitaria, no se dio cumplimiento al objeto contractual y por ende el Alcalde Municipal solicitó la terminación anticipada del Contrato.

No obstante, la Alcaldía Municipal del Espinal realizó jornadas de aseo para mantener aseada la bodega sin importa el desarrollo del objeto contractual. Se aporta registro fotográfico remitido por la Alcaldía Municipal del Espinal y que

versa sobre la jornada de limpieza realizada en la Bodega dentro del predio ICA Marañones”.

Análisis de la Respuesta y Conclusión

Si bien el ICA adjunta como soporte un oficio enviado por la Alcaldía municipal que contiene fotografías de la bodega en buenas condiciones de aseo, de fecha 28 de septiembre de 2021, donde afirma la no utilización de la bodega, fecha que coincide con la visita realizada por parte de la CGR, en donde se evidenció que sí fue utilizada por la administración municipal, hecho confirmado por el funcionario ICA que acompañó dicha visita.

Los anteriores hechos demostrados en los registros fotográficos relacionados a continuación, y que corroboran las condiciones de desaseo, desorden y presencia de murciélagos, razón por la cual no se acepta lo expresado por el Instituto.



FUENTE: Visita CGR septiembre 2021

En conclusión y de acuerdo con lo expuesto en el análisis realizado, se configura en hallazgo con las mismas connotaciones como fue comunicado.

Hallazgo N° 12 – Acta de Inventario Centro de Investigación el Mira - Tumaco (A) (D10)

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

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

Ley 1474 de 2011, obligaciones de los supervisores: *“Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un interventor, según corresponda.*

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del Supervisor.

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

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

PARÁGRAFO 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002: quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal: k) <sic> <Literal CONDICIONALMENTE exequible. Literal adicionado por el parágrafo 2o. del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

Contrato de arrendamiento entre el INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO - ICA y la CORPORACION COLOMBIANA DE INVESTIGACION AGROPECUARIA No. 0036 C.I. MIRA 2 de febrero 2007.

CLAUSULA SEPTIMA: ENTREGA: "(...) La entrega del inmueble, se formalizará por parte del ICA mediante acta de entrega e inventario, suscritos por las partes o sus delegados, donde se hará constar el estado en que se encuentran las instalaciones e infraestructura y todos los elementos existentes en él...

CLAUSULA SEPTIMA. - PARAGRAFO PRIMERO. - “(...) CORPOICA se obliga a cuidar, mantener y restituir en las mismas condiciones en que recibe los bienes, respondiendo por todo daño grave o deterioro que sufran, salvo el deterioro natural causado por el uso y goce legítimo...”

CLAUSULA DECIMA.- SUPERVISIÓN Y CONTROL.- “...El ICA ejercerá la supervisión inspección y control al cumplimiento de las obligaciones surgidas de este contrato, a través del Coordinador Seccional del ICA, cuya jurisdicción corresponda al inmueble objeto del presente contrato; en consecuencia podrá efectuar inspecciones en cualquier momento al área arrendada, constricciones e instalaciones, comunicando por escrito las observaciones e irregularidades formulando sugerencias y recomendaciones al respectivo Director del Centro de Investigación de CORPOICA, las que deberán ser acatadas de inmediato por CORPOICA. El incumplimiento de lo anterior es causal suficiente para dar por terminado el presente contrato en forma anticipada, dando lugar a la restitución inmediata del inmueble.

Tanto en la visita efectuada al Centro de Investigación El Mira en el departamento de Nariño, como en respuesta del ICA de fecha 29/09/21 donde manifiesta: “(...) Revisado el expediente y los documentos relacionados al Contrato de Arrendamiento del predio El Mira, no se encuentra el Acta de entrega que se solicita por el ente de control (...)”, no se recibió el acta de entrega del inventario, situación que no permitió efectuar el control de los bienes del Instituto.

Al no contar con el Acta antes mencionada debidamente firmada por las partes contratantes, en donde se detalle el estado de los bienes entregados, no se cumplió legalmente con la formalidad de la entrega del bien prevista en la cláusula séptima del contrato, manteniéndose esta omisión, pese a que está ad portas de la terminación del contrato por término, documento indispensable para la entrega del bien al ICA, con el fin de verificar el estado actual de conservación y mantenimiento de predio en mención.

Lo anterior obedece a deficiencias en los mecanismos de supervisión, inspección y control al cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato, al no contar con el insumo para efectuar las inspecciones a las construcciones e instalaciones, conllevando con esto riesgos de pérdida y daños, fuera del deterioro natural de los bienes del Instituto, hechos que constituyen un hallazgo de tipo administrativo con posible alcance disciplinario conforme lo establece la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la Entidad

“En el contrato de arrendamiento entre el ICA y Corpoica ahora Agrosavia, el Instituto hizo entrega real y efectiva de la totalidad de las áreas y edificaciones que componen el C.I El Mira, es decir, que en su momento si bien no se elevó un Inventario de cada una de las edificaciones, el ICA no se reservó edificación o franja de terreno alguna para la prestación del servicio”.

Análisis de la Respuesta y Conclusión

En su respuesta, el Instituto corrobora el hecho de que no se elevó un acta de entrega inventario, incumpliendo la obligación contractual contenida en la cláusula séptima del contrato de arrendamiento, razón por la cual se reitera del texto y se configura en hallazgo con las connotaciones iniciales.

Hallazgo N° 13 – Control de Instalaciones y Construcciones en contratos de Arriendo (A) (D11).

MANUAL DE POLITICAS CONTABLES Instituto Colombiano Agropecuario ICA 5. Propiedad Planta y Equipo 5.1 Alcance *“...El Instituto Colombiano Agropecuario, por medio del Grupo de Gestión de Control de Activos y Almacén, llevará el control de sus activos individualmente por placa y seccionales, en un aplicativo auxiliar de detalle, diferente al Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF Nación II), según el Decreto 1068 de 2015 y sus modificatorios emitida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.” (...)*

Contrato de Arriendo, Clausula Primera – Parágrafo Primero.

“El centro de Investigación (Nombre del Centro) cuenta con instalaciones y construcciones de diversa índole, las cuales serán discriminadas y detalladas en el acta de entrega de dicho inmueble, documento que debe ser suscrito por el Gerente Seccional del ICA y el Director Ejecutivo de CORPOICA o a quien este delegue, la cual hará parte integral del presente contrato.”

Contrato de Arriendo, Clausula Séptima.

“La entrega del inmueble se formalizará por parte del ICA mediante Acta e Inventario, suscrito por las partes o sus delegados, donde se hará constar el estado en que se encuentran las instalaciones, la infraestructura y todos los elementos existentes en él.”

El cumplimiento de lo establecido en la cláusula primera, parágrafo primero y la cláusula séptima en los contratos de arrendamiento de los centros de

investigación, se dio solamente al momento de formalizar la entrega de C.I Obonuco y C.I Palmira.

Al verificar el inventario detallado de estos elementos, relacionados en las actas de entrega de los contratos de arriendo del CI Obonuco y CI Palmira, se evidencia que algunos de ellos no existen en el control de inventario a 31 de diciembre de 2020, los cuales se relacionan en los siguientes cuadros:

**Elementos que ya no están en el inventario de activos
a 31 de diciembre de 2020 – CI OBONUCO**

Placa N°	Descripción y Características	Valor \$
228218	Cancha de Futbol Obonuco	792.740
228219	Cancha de Voleibol LAT. 1.19982 LONG - 77.30436	117.495
228220	Cancha Múltiple	254.218
228221	Tanque de Agua Unidad de Frutales	201.771
228320	Instalaciones Oficinas Bodegas	3.342.919
228332	Vías	2.439.129
228333	Tanque Desarenador y Bocatoma	134.514
228236	Cancha de Tenis	380.434
		7.663.220

Fuente: Acta de entrega Centro de Investigación – OBONUCO

**Elementos que ya no están en el inventario de activos
a 31 de diciembre de 2020 – CI PALMIRA**

Placa N°	Descripción y Características	Área
0225125	Caset Pozo manejo de Aguas	23 M2
0225161	Galpón Avicultura No.6	585 M2
0225163	Taller de Mantenimiento	210 M2
0225164	Umbráculo No.1, No.2 y No.3	153 M2
0225167	Propagadores Cacao	488 M2
0227802	Silos bunker 1,2 y 3, Ganado de Leche	486 M2
0227816	Silo bunker 1, Ganado de carne	672 M2
0227887	Caseta Aljibe Hortalizas (a Demoler)	
0225198	Cancha de Futbol	11800 M2
0227823	Cancha Múltiple	738 M2
0227822	Vías	16.14 Km
0228720	Lote CI Palmira sin servidumbres	387.47 Ha
SN	Caseta Bascula (Hoy Vivienda)	67 M2
SN	Cobertizo Parqueo Nuevo	106 M2

Fuente: Acta de entrega Centro de Investigación – PALMIRA

Especialmente, en el CI Palmira se observa cómo el activo que corresponde al lote en arriendo identificado con la placa de inventario N° 0228720, no aparece en el inventario de activos a 31 de diciembre de 2020.

Lo anterior representa una debilidad respecto a la actualización que se debe hacer a los contratos de arriendo respecto a las novedades de bajas e incorporaciones realizadas, de igual forma en la identificación detallada de las anexidades que se tienen en cada centro de investigación en arriendo.

Hallazgo administrativo con posible alcance disciplinario, de acuerdo con el artículo 34 de la ley 734.

Respuesta de la Entidad

“De la presente observación se manifiesta que algunos bienes no se encuentran en los inventarios del Instituto, para el caso en concreto el CI OBONUCO, bienes como canchas y vías corresponden a instalaciones que no se encontraban reconocidas dentro del informe técnico emitido por el Grupo de Infraestructura Física y Mantenimiento a corte de 2016, toda vez que se consideran parte del terreno y los tanques se consideran una mejora a la infraestructura.

En cuanto a las Instalaciones, Oficinas – Bodegas, identificado con placa de inventario 0228320, se realizó la baja de acuerdo a lo indicado por la Oficina Asesora Jurídica mediante memorando 20213105387 del 12 de marzo de 2021.

Ahora bien, los bienes del C.I PALMIRA, identificados con placas 0225125, 0225161 y 0225163 fueron dados de baja en septiembre de 2015, acorde con lo comunicado al Grupo Gestión Control de Activos y Almacenes.

Las edificaciones con placas 0225164 y 0225167, no presentan valor económico de acuerdo con los informes técnicos con los que cuenta el Instituto, no obstante, en la transición a Normas Internacionales para el Sector Público, el Grupo Gestión Control de Activos y Almacén los incorporó a los inventarios sin que afectaran los estados financieros, es decir, con valor cero.

Los bienes con placa de inventario 0227802 y 0227816 sufrieron un movimiento de baja el 30 de diciembre de 2014.

La placa de inventario 0227887 correspondiente a la caseta aljibe hortalizas no se encuentra registrada en la base de datos por cuanto no se evidencia en los dos últimos informes técnicos emitidos por el Grupo de Infraestructura Física y Mantenimiento; en cuanto a las canchas y las vías no se reconocerán en los inventarios, ya que hacen parte del terreno como tal.

Finalmente, para la caseta báscula (hoy vivienda) y cobertizo parqueo nuevo, se incorporaron el 30 de diciembre de 2014 mediante CMI 2014051 y CMI 2014053 con placas de inventario 0625398 y 0625400 respectivamente.

Se aportan tres (3) documentos en formato PDF que soporta la baja de inventario de seis (6) edificaciones en Nariño y Palmira.” (...)

Análisis de la Respuesta y Conclusión

Predio Obonuco

Respecto a las Canchas, Vías y tanques no se allegan soportes que justifiquen el proceso de baja del inventario de activos, de estos elementos. Solamente se menciona que no están reconocidas en el informe técnico del Grupo de Infraestructura Física y Mantenimiento con corte a 2016.

Se debe tener en cuenta que estos elementos estaban relacionados explícitamente dentro del contrato de arrendamiento y debían ser mantenidos en buen estado por parte del arrendatario.

Respecto a la placa 228320 “Instalaciones Oficinas Bodegas” se adjunta un CMI con fecha 24/05/2021, dando de baja el elemento por valor de \$0 pesos, cuando de acuerdo con el inventario de entrega de elementos del predio Obonuco a 28 de septiembre de 2012 representaba un valor de \$3.342.919, no se allegan soportes que justifiquen la baja del elemento, solo se menciona que se actuó de acuerdo a lo indicado por la Oficina Asesora Jurídica mediante memorando 20213105387.”

Predio Palmira

Las placas 0225125, 0225161 y 0225163 se dieron de baja según CMI INM 150016 del 30/09/2015, novedad 202 BAJA (BAJA DEMOLICION) Costo \$9.007, \$582.783 y \$254.587, respectivamente. No se adjuntan más soportes de esta baja, solo se menciona lo siguiente:

“Ahora bien, los bienes del C.I PALMIRA, identificados con placas 0225125, 0225161 y 0225163 fueron dados de baja en septiembre de 2015, acorde con lo comunicado al Grupo Gestión Control de Activos y Almacenes.”

Las placas 0225164 y 0225167 no se encuentran en los inventarios a 31 de diciembre de 2020, sin embargo, el ICA en su respuesta menciona lo siguiente:

“Las edificaciones con placas 0225164 y 0225167, no presentan valor económico de acuerdo con los informes técnicos con los que cuenta el Instituto, no obstante, en la transición a Normas Internacionales para el Sector Público, el Grupo Gestión Control de Activos y Almacén los incorporó a los inventarios sin que afectaran los estados financieros, es decir, con valor cero.”

No se adjuntan soportes de la incorporación a los inventarios que menciona el ICA y se confirma que no aparecen en el inventario de activos, a 31 de diciembre de 2020.

Las placas de inventario 0227802 y 0227816 se dieron de baja según CMI 2014062 del 30/12/2014 novedad 202 BAJA (BAJA EDIFICACIÓN), con un costo de \$99.816 y \$70.387, respectivamente. No se adjuntan soportes de este proceso de baja.

Para las placas 0227887, 0225198, 0227823 y 0227822, el ICA responde lo siguiente:

“La placa de inventario 0227887 correspondiente a la caseta aljibe hortalizas no se encuentra registrada en la base de datos por cuanto no se evidencia en los dos últimos informes técnicos emitidos por el Grupo de Infraestructura Física y Mantenimiento; en cuanto a las canchas y las vías no se reconocerán en los inventarios, ya que hacen parte del terreno como tal.”

No se adjuntan soportes del proceso de baja de estos elementos.

Los elementos que no tienen identificación en el acta de entrega de inventario del contrato de arriendo, de acuerdo con la respuesta del ICA, corresponden a lo siguiente: (No se adjuntaron soportes)

“Finalmente, para la caseta báscula (hoy vivienda) y cobertizo parqueo nuevo, se incorporaron el 30 de diciembre de 2014 mediante CMI 2014051 y CMI 2014053 con placas de inventario 0625398 y 0625400 respectivamente.”

Según inventario a 31 de diciembre de 2020, estos elementos están registrados de la siguiente forma:

Placa de inventario	Descripción	Ubicación	Fecha de Ingreso	Valor inicial	Valor Actual	Cuenta
0625398	CASA VIVIENDA	SECCIONAL VALLE DEL CAUCA	30/12/2014	35.780,00	17.374.600,00	164001002
0625400	COBERTIZO PARQUEADERO	SECCIONAL VALLE DEL CAUCA	30/12/2014	31.248.927,00	30.038.073,00	16409000104

Finalmente, en su respuesta, el ICA no hace referencia al elemento con placa de inventario 0228720 “Lote CI Palmira sin servidumbres”, elemento que no se

encuentra en el inventario de elementos a 31 de diciembre del 2020, y que constituye el principal elemento del contrato de arrendamiento del CI Palmira.

Por lo descrito anteriormente, se concluye que los contratos de arriendo no se encuentran actualizados de acuerdo con las novedades de bajas e incorporaciones realizadas a la fecha, situación que no permite establecer de forma clara y detallada sobre la responsabilidad del mantenimiento que debe realizar el arrendatario sobre los bienes contenidos en cada uno de los lotes o terrenos en arriendo y que hacen parte integral del contrato.

Adicionalmente, el ICA no aporta ningún soporte que justifique el proceso de baja y/o incorporación realizada para los elementos mencionados.

Por lo anterior, se configura como hallazgo con sus alcances inicialmente comunicados.

Hallazgo N° 14 – Predio Tulio Ospina- Declaratoria de Utilidad Pública – Proyecto de Obra de Infraestructura- Proceso de Negociación Directa. (A) (D12) (F1).

ARTICULO 209, Constitución Política de Colombia: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.*

Ley 388 de 1997 ARTÍCULO 59º.- *Entidades competentes. “Además de lo dispuesto en otras leyes vigentes, la Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios podrán adquirir por enajenación voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles para desarrollar las actividades previstas en el artículo 10 de la Ley 9 de 1989.*

Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores, de los órdenes nacional, departamental y municipal, que estén expresamente facultadas por sus propios estatutos para desarrollar alguna o algunas de las actividades previstas en el artículo 10 de dicha Ley, también podrán adquirir o decretar la expropiación de inmuebles para el desarrollo de dichas actividades.”

Ley 9 DE 1989 Artículo 13º.- “Corresponderá al representante legal de la entidad adquirente, previas las autorizaciones estatutarias o legales respectivas expedir el oficio por medio del cual se disponga la adquisición de un bien mediante enajenación voluntaria directa. El oficio contendrá la oferta de compra, la transcripción de las normas que reglamentan la enajenación voluntaria y la expropiación, la identificación precisa del inmueble, y el precio base de la negociación. Al oficio se anexará la certificación de que trata el artículo anterior. Este oficio no será susceptible de recurso o acción contencioso-administrativa”.

Artículo 14º.- “Si hubiere acuerdo respecto del precio y de las demás condiciones de la oferta con el propietario, se celebrará un contrato de promesa de compraventa, o de compraventa, según el caso. A la promesa de compraventa y a la escritura de compraventa se acompañarán un folio de matrícula inmobiliaria actualizado”.

Ley 3 de 1991 Artículo 34º.- Los incisos 2 y 3 del artículo 14 de la ley 9 de 1989, quedarán así: “Otorgada la escritura pública de compraventa, ésta se inscribirá con prelación sobre cualquier otra inscripción solicitada, en la Oficina de Registro instrumentos Públicos, previa cancelación de la inscripción a la cual se refiere el artículo 13 de la presente Ley.

Realizada la entrega real y material del inmueble a la entidad adquirente, el pago del precio se efectuará en los términos previstos en el contrato. El cumplimiento de la obligación de transferir el dominio se acreditará mediante copia de la escritura pública de compraventa debidamente inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria en el cual conste que se ha perfeccionado la enajenación del inmueble, libre de todo gravamen o condición, sin perjuicio de que la entidad adquirente se subroge en la hipoteca existente”.

Código Civil Colombiano artículo 1461. “otorgamiento por escritura pública de las donaciones con causa onerosa, Las donaciones con causa onerosa, como para que una persona abrace una carrera o estado, o a título de dote, o por razón de matrimonio, se otorgarán por escritura pública, expresando la causa; y no siendo así, se considerarán como donaciones gratuitas”.

Código Civil Colombiano artículo 740. Definición de tradición DISPONE. “La tradición es un modo de adquirir el dominio de las cosas, y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo por una parte la facultad e intención de transferir el dominio, y por otra la capacidad e intención de adquirirlo. Lo que se dice del dominio se extiende a todos los otros derechos reales”.

Instructivo No.6, La Superintendencia de Notariado y Registro “*Lineamientos para la aplicación del artículo 53 de la Ley 1943 de 2018*”. En este instructivo se precisa el alcance y la aplicación del artículo 53 de la Ley 1943 de 2018, tanto en la autorización por parte de los notarios, de las escrituras públicas que contengan actos de enajenación y/o declaración de construcción, como en la inscripción de éstos por parte de los registradores de instrumentos públicos.

Ley 1682 del 2013 Artículo 36. “Cesión de inmuebles entre entidades públicas. Cesión de inmuebles entre entidades públicas. Los predios de propiedad de entidades públicas que se requieran para el desarrollo de proyectos de infraestructura deberán ser cedidos a la entidad responsable del proyecto, a título oneroso o como aporte de la respectiva entidad propietaria al proyecto de infraestructura de transporte.

Para efectos de determinar el valor del inmueble, la entidad cesionaria deberá contratar un avalúo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la entidad que cumpla sus funciones o con peritos privados inscritos en las lonjas de propiedad raíz o asociaciones legalmente constituidas.

El avalúo que dichas entidades o personas establezcan tendrá carácter obligatorio para las partes.

La cesión implicará la afectación del bien como bien de uso público.

En todo caso, la entrega anticipada del inmueble deberá realizarse una vez lo solicite la entidad responsable del proyecto de infraestructura de transporte”

Ley 1882 de 2018 ARTÍCULO 27. Permiso de intervención voluntario. Mediante documento escrito suscrito por la entidad y el titular inscrito en el folio de matrícula el poseedor regular o los herederos determinados del bien, podrá pactarse un permiso de intervención voluntario del inmueble objeto de adquisición o expropiación. El permiso será irrevocable una vez se pacte.

Con base en el acuerdo de intervención suscrito, la entidad deberá iniciar el proyecto de infraestructura de transporte.

Lo anterior, sin perjuicio de los derechos de terceros sobre el inmueble los cuales no surtirán afectación o detrimento alguno con el permiso de intervención voluntaria, así como el deber del responsable del proyecto de infraestructura de transporte de continuar con el proceso de enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial, según corresponda”

La Sentencia C-669 de 2015 Corte Constitucional, dispuso: *"El permiso debe pactarse por escrito y por motivos de utilidad pública o interés social, frente a los cuales, por expreso mandato constitucional debe ceder el interés particular frente al interés público o social. Igualmente, de una interpretación sistemática con el artículo 19 de la misma normativa, se define que dicha ley prevé medidas para la ejecución y/o desarrollo de proyectos de infraestructura del transporte, y todas las actividades conexas como construcción, mantenimiento, rehabilitación o mejora, por motivos de utilidad pública e interés social".*

Ley 610 de 2000. Artículo 3°. *"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".*

Ley 610 de 2000. Artículo 4°. *Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culpable de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.*

Parágrafo 1°. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.

DECRETO 403 DEL 2020 Artículo 126. *"Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: Daño patrimonial al Estado. "Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y*

control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de este”.

Ley 734 de 2002, ARTÍCULO 34. Deberes. “*Son deberes de todo servidor público:*

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

A propósito del Principio de Planeación, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, se refirió al principio de planeación como una manifestación del principio de economía en la contratación estatal, en los siguientes términos:

“(…) El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición”.

El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).

(…) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutaran por medio de la celebración de los diferentes contratos”.

Por otra parte, el Consejo de Estado en reiterados pronunciamientos respecto al principio de planeación ha manifestado:

“(...) De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...)”

“La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...)”

Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no solo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración (...)”

En esta perspectiva, la planeación y, en este sentido, la totalidad de sus exigencias constituyen sin lugar a dudas, un precioso marco jurídico que puede catalogarse como requisito para la actividad contractual. Es decir que los presupuestos establecidos por el legislador, tendientes a la racionalización, organización y coherencia de las decisiones contractuales, hacen parte de la legalidad del contrato y no pueden ser desconocidos por los operadores del derecho contractual del estado. En otras palabras, la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado”.

En la visita realizada al predio Tulio Ospina, ubicado en el Municipio de Bello, Departamento de Antioquia, que incluyó el estudio de títulos relacionados con el folio de matrícula inmobiliaria 01 N-5203717, se pudo establecer que el inmueble fue afectado por disposición del Acuerdo No 03 de 2016, con los proyectos de infraestructura vial, denominado fase 2, por la Junta del Área Metropolitana del Valle de Aburra, habiéndose afectado un área de terreno de DIECIOCHO MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y CUATRO COMA TREINTA Y CUATRO METROS CUADRADOS (18.694,34m²) y un área construida de MIL NOVECIENTOS TRES COMA CINCUENTA Y TRES METROS CUADRADOS (1.903,53m²), con todas sus mejoras y anexidades.

La zona de terreno afectada fue evaluada el 30 de julio de 2019, por la Lonja-Gremio Inmobiliario de Medellín y Antioquia, de la siguiente manera:

Código No. LPR-IAV-1206-2019: Valor del Terreno \$7.627.290.720; valor de la Construcción principal \$911.746.690; Valor de las construcciones anexas \$95.410.875 y el valor correspondiente a las especies vegetales de \$12.371.000. Todos estos valores suman OCHO MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS DIECINUEVE MIL PESOS M/L (\$8.646.819.000), que correspondió a la oferta de compra 050880100110700010008000000000 que se hizo mediante oficio No 1000 Bello, del 28 de agosto de 2019, suscrito por la alcaldesa Encargada del Municipio de Bello, para la época del oficio.

Terreno requerido	Área M2	Especies vegetales	Valor terreno	Valor construcciones Principales y anexas
01N-5159817,	18.694,34	12.371.000	\$7.627.290.720	\$911.746.690- \$95.410.875
01N5072471,				
01N-5203717				
Valor total				\$8.646.819.000

FUENTE: Avalúo técnico lonja de Medellín- Antioquia – 30/julio/2019.

La oferta de compra fue objetada oportunamente por la representante legal del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-, mediante oficio No.20192123932 de 01 de noviembre de 2019.

Como consecuencia de la objeción, la Alcaldía de Bello modificó los numerales segundo y quinto de la oferta de compra contenida en el oficio 28 de agosto de 2019, con el acto administrativo contenido en el oficio calendado el 2 de marzo de 2021, mediante la cual se confirmó el avalúo comercial realizado por la lonja y se estructuró una nueva forma de pago, que se transcribe a continuación:

“El valor correspondiente a la construcción principal y anexas que se encuentran dentro de la faja de terreno requerida identificada con la Ficha Predial N°ALSE-14-25, que hace parte del inmueble de mayor extensión identificado con el folio de matrícula inmobiliaria Nro.01 N-5159817, será indemnizado a título de REPOSICIÓN DE OBRA NUEVA por parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá - AMVA.

Las especificaciones de la reposición del inmueble serán determinadas en el contrato de promesa de cesión suscrito por las partes.

CUARTO REPOSICION DE OBRA: *El Área Metropolitana del Valle de Aburra tiene a cargo la reposición de las construcciones (principal y anexas) en calidad de obra nueva y adecuación de área restante que se vio afectada con el aporte de las fajas de terreno requerido para el proyecto " Vía Regional Fase 2"*

De acuerdo con los antecedentes mencionados en esta observación, el grupo auditor evidenció presuntas irregularidades en el proceso de negociación de la zona de afectación vial del predio “Tulio Ospina”, para la construcción de la vía requerida por el área Metropolitana del Valle de Aburra, como quiera que el Instituto Colombiano Agropecuario hizo entrega irregular de la franja de terreno, sin que se hubiese iniciado formalmente el proceso de negociación.

En efecto, el permiso de intervención se otorgó el 22 de mayo de 2019, y el proceso de negociación directa se inició el 28 de agosto de 2019, fecha esta que corresponde a la primera oferta de compra; la manera como se condujo la gestión administrativa del ICA en este proceso, contraviene los procedimientos establecidos en la ley y el principio de planeación.

Igualmente, se observó que a la fecha de esta actuación especial y luego de haber transcurrido (2) dos años y dos (2) meses, desde el momento de la oferta inicial de compra de la zona de terreno afectada por las obras del proyecto vial mencionado, y como consecuencia de la demora en el proceso de negociación, la Representante Legal del Instituto Colombiano Agropecuario no celebró en el tiempo indicado ni a la fecha el CONTRATO DE CESIÓN GRATUITA, convenido y establecido legalmente, como fórmula para culminar el proceso de negociación directa; donde debió determinarse cada una de las condiciones específicas que permitan obtener la reposición de las construcciones principales y de las anexidades que fueron demolidas por causa de la construcción de la obra pública del plan vial y que, actualmente, no han sido construidas, cuyo costo debe asumir el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, por valor de \$1.130.867.569.

Al no celebrarse el contrato de cesión, la auditoría no tuvo evidencia de las condiciones y obligaciones que debieron ser desarrolladas y ejecutadas a través de un contrato de obra pública, que comporte como regla general una obligación de resultados, responsabilidades, riesgos, objeto acordado, garantías, entre otros, trayendo como consecuencia, la imposibilidad por parte de Instituto, de transferir el dominio, solo es posible realizarlo y acreditarlo con la copia *“de la escritura pública de compraventa debidamente inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria en el cual conste que se ha perfeccionado la enajenación del inmueble, libre de todo gravamen o condición”*.

En virtud de lo expuesto, la auditoría encuentra suficientes evidencias sobre las omisiones en las que ha incurrido el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- en el proceso de negociación de la zona de terreno afectada por las obras de la fase 2, de la infraestructura vial del Valle de Aburrá; las cuales, desprenden consecuencias económicas en detrimento de la Entidad auditada, en cuantía de \$1.130.867.569; así como también una eventual falta disciplinaria, conforme al Artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la Entidad

“Colofón de lo anterior, se puede evidenciar que, no hubo falta al principio de planeación, pues de manera clara se determinó el área objeto de intervención, así como las obligaciones de las partes, entre las cuales se encontraba la reposición de una edificación que fue demolida de acuerdo al diseño de la obra de infraestructura.

El permiso de intervención voluntario fue suscrito el día 22 de mayo de 2019 y posteriormente, el proceso de negociación directa inició el 28 de agosto de 2019, ahora bien, realizando una lectura integral a la Sentencia C-669-2015 de la Honorable Corte Constitucional -la cual ha sido citada por ustedes como uno de los sustentos en la observación que aquí se reprocha (No. 14 en el ACES-ICA-027)- se puede encontrar en sus conclusiones que:

De igual forma, frente al proceso de reposición en obra nueva de la edificación requerida, se advierte que, mientras se realiza la construcción del nuevo edificio, el responsable del proyecto realizó las siguientes obras civiles con la finalidad de suplir las necesidades del ICA, lo cual da cuenta de una planeación en las actividades de demolición y permiso de intervención en pro de no afectar la misionalidad de este Instituto:

*Entrega de contenedores recibidos a entera satisfacción por parte del ICA.
Adecuación del edificio conocido como "edificio de tablas".*

Por lo que, a la fecha, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, ha realizado las actividades tendientes a la construcción del edificio de reposición; sin embargo, durante el año 2020 debido a la contingencia sanitaria (Covid19), los tiempos de ejecución de este y de todos los proyectos tuvieron una modificación, circunstancia que es ajena a las partes.

Si bien es cierto, este Principio de Planeación que se hace alusión en la observación (No.14 en el ACES-ICA-027), es correlativo y se extiende a todas las entidades públicas; también lo es, que el ICA no es el ejecutor del proyecto vial, pues en la relación “contractual” este Instituto es el sujeto pasivo, razón por la cual no es viable endilgarle responsabilidades que no tiene a su cargo como lo es dicho Principio”

Análisis de la Respuesta y Conclusión

Se aclara que para la CGR no hay ninguna objeción sobre la Declaratoria de Utilidad Pública, y tiene claridad jurídica sobre las prioridades que demandan

estas obras que se desarrollan en pro del interés general sobre el particular, en un proyecto de infraestructura vial y los procedimientos que estos demanda; lo que advierte la CGR, es la forma como se surtió el proceso de negociación, sin la mediación de un contrato de CESION, como lo establece la ley, que conlleva a que no exista evidencia de los términos de la negociación y de las obligaciones que surgieron en este proceso.

Igualmente, a la fecha no se ha realizado por parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, el correspondiente desenglobe, para establecer la realidad física y jurídica del predio, que conlleve a una correcta liquidación del pago de los impuestos, y el consecuente registro en sus estados financieros, con las correspondientes actualizaciones.

El Instituto, en su respuesta, no envió Contrato de Promesa de Cesión, ni se pronunció al respecto, tampoco envió prueba documental que demuestre que el área Metropolitana del Valle de Aburrá haya iniciado las obras, por el contrario, justifica la ausencia de estas obras en lo siguiente:

“De igual forma, frente al proceso de reposición en obra nueva de la edificación requerida, se advierte que, mientras se realiza la construcción del nuevo edificio, el responsable del proyecto realizó las siguientes obras civiles con la finalidad de suplir las necesidades del ICA, lo cual da cuenta de una planeación en las actividades de demolición y permiso de intervención en pro de no afectar la misionalidad de este Instituto”

De otra parte, en su respuesta, el instituto desconoció la responsabilidad que le asiste al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, en el sentido de adecuar de manera transitoria los espacios objeto de la demolición, no solo para suplir las necesidades del ICA, sino que además evitar la paralización del servicio y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

Es preciso anotar que estas obras no forman parte del proceso de negociación en cuestión, y la adecuación se realizó en pro del cumplimiento de las actividades realizadas por ICA, en desarrollo de su objeto Misional.

Respecto a la segunda parte de respuesta, relacionada con el hallazgo, el ICA. Manifiesta que: *“(...) el área metropolitana del Valle de Aburrá, ha realizado las actividades tendientes a la construcción del edificio de reposición; sin embargo, durante el año 2020 debido a la contingencia sanitaria (Covid19), los tiempos de ejecución de este y de todos los proyectos tuvieron una modificación, circunstancia que es ajena a las partes”*, sobre estos hechos no se tuvo evidencia documental ni en la visita de campo realizada por este ente de control, el instituto

remitió nuevamente todos los documentos que constituyen un proceso de negociación, pero no allegó estudios previos para las construcciones correspondientes.

Adicional a lo anterior, el ICA manifiesta: *“que el área metropolitana del Valle de Aburrá ha realizado las actividades tendientes a la construcción del edificio de reposición”*; sin embargo, no envía la relación de las actividades y los soportes que den cuenta de las obras a realizar. No obstante, en la visita de campo realizada por la comisión auditora no se tuvo evidencia alguna de la realización de obras, como producto de la reposición por parte del responsable del proyecto de Infraestructura Vial, a pesar que, en dicha visita, se solicitó reunión con el Representante Legal del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, con quien no fue posible dicho acercamiento, por sus múltiples ocupaciones, razón por la cual dichas actividades realizadas por este, tampoco se pudieron comprobar.

Ahora bien, en cuanto principio de planeación, el instituto expresa que: *“Si bien es cierto, este Principio de Planeación que se hace alusión en la observación (No. 14 en el ACES-ICA-027), es correlativo y se extiende a todas las entidades públicas; también lo es, que el ICA no es el ejecutor del proyecto vial, pues en la relación “contractual” este Instituto es el sujeto pasivo, razón por la cual no es viable endilgarle responsabilidades que no tiene a su cargo como lo es dicho Principio”*.

De otra parte, el ICA manifiesta que: *“Lo anterior, esclarece que el Instituto Colombiano Agropecuario- ICA, actuó de forma correcta y sin contrariar el Principio de Planeación y la Ley, los cuales siempre acompañaron todos los actos jurídicos del proceso que acá nos atañe (permiso de intervención, la oferta de compra y la negociación que aún continua en curso”*.

En lo que corresponde al Principio de Planeación, la CGR, considera que el ICA, es contradictorio en sus apreciaciones, como quiera que, de un lado, manifiesta que en el desarrollo de esta negociación de cesión del inmueble por declaratoria de utilidad pública no le es aplicable dicho principio, manifestando que el ICA no es el ejecutor del proyecto vial y en la relación contractual el Instituto es el sujeto pasivo, por cuanto no le es aplicable este principio. Razón por la cual *“no es viable endilgarle responsabilidades que no tiene a su cargo como lo es dicho Principio”*, Y por otra parte, manifiesta que *“actuó de forma correcta y sin contrariar el Principio de Planeación y la Ley”*.

Lo expresado por el ICA en los párrafos precedentes, denotan el desconocimiento sobre la obligatoriedad que deben atender los funcionarios públicos, en el ejercicio de su gestión administrativa y en el cumplimiento de la correcta planeación, en el desarrollo de sus actividades pública.

Ante la ausencia de pruebas, en el inicio de las obras que son demostrativos, y frente a la inaplicabilidad de las normas citadas en los criterios de la observación, se constituye como hallazgo las cuales, desprenden consecuencias económicas en detrimento de la Entidad auditada, en cuantía de \$1.130.867.569; así como también una eventual falta disciplinaria, conforme al Artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo N° 15 – Exenciones Tributarias- Pago de Impuesto Predial (A) (D13).

Constitución Política de Colombia 1991: *“ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.*

Artículo 268. Constitución Política de Colombia, *El Contralor General de la Republica tendrá las siguientes atribuciones:*

“(…)8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado”.

Oferta modificatoria del 2 de marzo del 2021. CLAUSULA PRIMERA, PARÁGRAFO PRIMERO: *En virtud de la autonomía de la que goza el municipio de Bello para la administración de los recursos, dentro de los límites de la Constitución Política y la Ley, conforme a lo establecido en el numeral 3 del artículo 287 de la Constitución Política, otorgará un tratamiento preferencial al ICA en materia tributaria, previa aprobación por parte del Concejo Municipal.*

PARÁGRAFO SEGUNDO: Para el goce del beneficio tributario, el ICA deberá aportar las fajas de terreno requeridas para la ejecución del proyecto de utilidad pública "Vía Regional Fase 2, construcción de la conexión vial y cíe/o peatonal entre el intercambio de Acevedo, su conexión con el intercambio La Seca, hasta el sector de Machado, por la margen derecha del Río Medellín, para el proyecto desarrollo vial del Aburrá Norte-2" en el marco del artículo 36 de la Ley 1682 de 2013.

Principio de Planeación. A propósito del Principio de Planeación, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, se refirió al principio de planeación

como una manifestación del principio de economía en la contratación estatal, en los siguientes términos:

“(…)El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición”.

El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).”

(…) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutaran por medio de la celebración de los diferentes contratos”.

Por otra parte, el Consejo de Estado en reiterados pronunciamientos respecto al principio de planeación ha manifestado:

(…) De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato

(…) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no solo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración

(...) En esta perspectiva, la planeación y, en este sentido, la totalidad de sus exigencias constituyen sin lugar a dudas, un precioso marco jurídico que puede catalogarse como requisito para la actividad contractual. Es decir que los presupuestos establecidos por el legislador, tendientes a la racionalización, organización y coherencia de las decisiones contractuales, hacen parte de la legalidad del contrato y no pueden ser desconocidos por los operadores del derecho contractual del estado. En otras palabras, la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado”.

La CGR observó en el proceso de negociación, mencionada en el hallazgo anterior que el Municipio de Bello y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá propusieron que la faja de terreno requerida (lote) y avaluada en siete mil seiscientos veintisiete millones doscientos noventa mil setecientos veinte pesos, moneda legal (\$7.627.290.720 M.L), identificado con la Ficha Predial N'ALSE-14-25, matrícula inmobiliaria Nro.01N-5159817 “*sea aportada por parte del ICA a favor del municipio de Bello con destino al proyecto de utilidad pública de la afectación Vial Del Predio Tulio Ospina”* .

Como consecuencia del aporte señalado anteriormente, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, a través de su representante alcalde del Municipio de Bello, se comprometió, a conferirle al ICA, unas exenciones tributarias, previa aprobación del Concejo Municipal, congruentes con el valor del terreno cedido gratuitamente.

A pesar de los acuerdos mencionados anteriormente, luego de 2 años y 2 meses de la primera oferta de compra, y de haber hecho la entrega física del terreno en 2019, para la construcción de la obra vial; el Instituto se pronunció sobre la aceptación, en agosto del 2021, y a la fecha no se conoce pronunciamiento de la autoridad local (Concejo Municipal) sobre la aceptación del beneficio tributario.

Ante la ausencia del principio de planeación que conllevan estos procesos de negociación, y ante el incumplimiento de los levantamientos topográficos con fines de cabida y linderos, de las áreas remanentes, para efectos de adelantar las declaraciones a que haya lugar, como quedó consignado en el permiso de intervención y la no legalización de la cesión, mediante la correspondiente escritura pública, ha conllevado a que el Instituto Colombiano Agropecuario soporte la carga de la obligación del pago total del impuesto predial, sobre un área de terreno que no le corresponde, y sobre unas vigencias donde hubiera podido evitar el pago.

En virtud de lo expuesto, la auditoría encuentra suficientes evidencias sobre las omisiones en las que ha incurrido el Instituto Colombiano Agropecuario-ICA-, en el proceso de negociación de la zona de terreno afectada por las obras de la fase 2 de la infraestructura vial del Valle de Aburrá; las cuales, se desprenden de una

gestión antieconómica, conllevando a que no refleje la realidad jurídica y financiera del predio, y como consecuencia el Instituto estaría abocado a responder por una eventual responsabilidad Disciplinaria conforme al Artículo 34 de la ley 734 del 2002.

Respuesta de la entidad

Se manifiesta por parte del Instituto, que la observación que se hace referencia frente a la cesación de los impuestos y la falta del Principio de Planeación en la negociación, les indico que el mismo no es de recibo por parte del ICA.

Ahora bien, teniendo en cuenta el presunto incumplimiento del Principio de Planeación, respecto del tema que acá nos atañe, es menester indicar que esta observación se aleja de la realidad, pues es dable aclarar que, el Instituto ha actuado de manera diligente, coordinada y congruente con la Ley y los principios rectores de la Administración Pública, los cuales se evidencian en el momento en que la Administración del Instituto, informó de la modificatoria de oferta de compra al Consejo Directivo del ICA en la sesión 631 del 26 de noviembre del 2020, con el único fin de informar y poner en conocimiento a todos los Consejeros, de la situación que acaece en la negociación antes mencionada.

Así las cosas, en aras de dar cumplimiento al principio de planeación y de moralidad pública, el ICA, nuevamente pone en conocimiento al Consejo Directivo, de dicha modificatoria de oferta, la cual es socializada en la sesión No. 637 del 2021, en la que, se hace claridad que en el evento en el que el Concejo Municipal del Bello, no apruebe la exención tributaria, como mecanismo alternativo el Municipio será el llamado a realizar los pagos efectivos que se causen por parte de este tributo.

Aunado a lo anterior, el Instituto por medio de los oficios ICA 2021211294 y 2021211295 del 04 de agosto del año 2021, acepta las respectivas ofertas de compra, condicionando las mismas en el siguiente sentido: que, el oficio No.20212006986 y 20212006987, (...).

En el mismo sentido, previo a dar aceptación escrita por parte de este Instituto, se requería la radicación de una comunicación proveniente del Municipio de Bello, en el que se indicará de manera clara y expresa, que la condición arriba escrita, sería trasladada a la Minuta de promesa de cesión, escritura pública y/o demás documentos necesarios.

“Así mismo, y teniendo en cuenta las condiciones en las cuales se expidieron las ofertas de compra, dentro del contrato de promesa de cesión será necesario incorporar una condición resolutoria frente a la cesión de las fajas de

terreno, la cual se encuentra sujeta a la aprobación del proyecto de Acuerdo por parte del Consejo Municipal”. (Negrilla y subrayada fuera del texto).

Colofón de lo anterior, si bien el trámite ha sido extenso, no se puede perder de vista la afectación que sufren todas las entidades de país con ocasión a la pandemia mundial (Covid-19), la cual, ha afectado todos los cronogramas pactados y planeados en todas las negociaciones contractuales; afectaciones estas que no fueron ajenas a este Instituto.

Por tal motivo, queda evidenciado que el ICA a pesar de haber sufrido tropiezos no imputables al Instituto (Pandemia Covid-19) en el desarrollo de toda esta negociación, es cierto que este Instituto ha puesto toda su capacidad operativa para desarrollar la misma en los mejores términos, tanto es así que, se pretende una exención del pago de impuesto predial y de plusvalía por un término de 20 años. Lo que generaría consigo unas condiciones de mejora para el Instituto a futuro (principio de planeación).

De tal manera que, debe desestimarse la presente observación, toda vez que el Instituto ha actuado conforme a la Ley, a la Jurisprudencia, a los Principios Constitucionales y en pro de la mejoría del ICA.

Análisis de la Respuesta y Conclusión

Además de los tramites que fueron surtidos en el proceso de negociación, los cuales fueron enunciados en las observaciones sobre la situación en la cesión de este predio, el hecho cuestionado para la CGR se refiere a que el Municipio de Bello se comprometió a conferirle al ICA unas exenciones tributarias, previa aprobación del Concejo Municipal, congruentes con el valor del terreno cedido gratuitamente, y a la fecha no se ha dado.

En los apartes de la respuesta, se destacan los que se relacionan con el hallazgo, sin desconocer las demás explicaciones señaladas por el ICA, uno se refiere a que: *“el tramite ha sido extenso, porque no se puede perder de vista la afectación que sufren todas las entidades de país con ocasión a la pandemia mundial (Covid-19), la cual, ha afectado todos los cronogramas pactados y planeados en todas las negociaciones contractuales; afectaciones estas que no fueron ajenas a este Instituto”.* Y la otra donde expresa que *“queda evidenciado que el ICA a pesar de haber sufrido tropiezos no imputables al Instituto (Pandemia Covid-19) en el desarrollo de toda esta negociación, es cierto que este Instituto ha puesto toda su capacidad operativa para desarrollar la misma en los mejores términos, tanto es así que, se pretende una exención del pago de impuesto predial y de plusvalía por un término de 20 años. Lo que generaría consigo unas condiciones de mejora para el Instituto a futuro (principio de planeación)”.*

Sin embargo, en el desarrollo del proceso Auditor y en respuesta a la observación, el Instituto no envió soporte que evidencie la gestión por parte del Municipio de Bello, que dé cuenta de la presentación de un proyecto de acuerdo presentado al Concejo Municipal, que tenga por finalidad la aprobación de las exenciones tributarias, que fueron objeto del acuerdo de negociación directa del predio de propiedad del Instituto.

De otra parte, y teniendo en cuenta la respuesta del Instituto: “(...) se pretende una exención del pago de impuesto predial y de plusvalía por un término de 20 años. Lo que generaría consigo unas condiciones de mejora para el Instituto a futuro (principio de planeación (...))”, deja en evidencia, que el Instituto al momento de la negociación con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, no consideró el principio de autonomía y las competencias para la aprobación de exenciones tributarias, en relación con el impuesto predial, las que corresponden por ley solo a los consejos municipales, en este caso, del Municipio de Bello.

Por tal razón se mantiene la observación con su connotación y se configura como hallazgo con las connotaciones inicialmente comunicadas.

Hallazgo N° 16 – Invasiones del Predio el Mira- Tumaco Nariño (A).

Artículo 209, Constitución Política de Colombia: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.*

Artículo 139. Del Código Nacional de Policía: *“Definición del espacio público. “Es el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional”.*

En la inspección física realizada al Predio el MIRA, se evidenció que este, está delimitado por varios lotes de terreno, que forman parte de la franja de mayor extensión, y algunos de ellos se encuertan invadidos, como quedó demostrado en la visita, los cuales se relacionan a continuación:

- En el lote P4A se adelantaron actividades por parte de AGROSAVIA para desalojar a los invasores a través de una querrela como medida preventiva. Es de anotar que este lote cuenta con una medida de protección decidida por el Juzgado Tercero Civil Especializado en Restitución de Tierras, quedando pendiente el lanzamiento o desalojo de una casa ubicada en este lote.
- Igualmente, en el lote P3 existe la construcción de una casa y en la entrada al predio existe la construcción de una escuela de propiedad del ICA, que está en posesión del Municipio, y es utilizada para el aprendizaje de los niños de la región; frente a este último y, ante la ausencia de información por parte del ICA, se realizó visita a la Secretaria de Educación, área de Información, Infraestructura programas y proyectos y nos informaron que, de acuerdo con el control de cédulas institucionales educativas- (Código – DANE), la identificación del predio corresponde al código número 252835000477, el cual aparece sin titulación.
- En lote P4B se permitió el cultivo de plátano por terceras personas.

No obstante, y a pesar de las situaciones encontradas, el Instituto en desarrollo de su gestión administrativa no ha hecho posible el cumplimiento de las normas creadas en esta materia, para lograr evitar, regular y controlar el comportamiento de los ciudadanos, y través de ellas garantizar y respaldar el derecho a la propiedad en bienes del Estado o en su defecto las legalizaciones correspondientes, si a bien lo considera.

Respuesta de la Entidad

“De acuerdo con el lote P3 es importante precisar que este Instituto presentó Demanda Reivindicatoria el día 8 de octubre de la anualidad en curso y asignada por medio de reparto al Juzgado Primero Civil del Circuito de Tumaco el día 26 de octubre de 2021.

Estando actualmente a la espera de que el Juzgado admita la misma y se pueda dar inicio al trámite procesal correspondiente.

No obstante, frente a situaciones de hecho que se presentan en el predio C.I El Mira, esta entidad siempre ha estado dispuesta a prestar la ayuda necesaria al arrendatario, debida cuenta son las visitas y las acciones jurídicas que se han realizado”.

Análisis de la Respuesta y Conclusión

De acuerdo con la Respuesta, respecto de la presentación de la Demanda Reivindicatoria, el día 8 de octubre del 2021, y cuyo reparto fue asignado al Juzgado Primero Civil del Circuito de Tumaco el día 26 de octubre de 2021, gestión iniciada con posterioridad a la visita fiscal realizada a la Granja Experimental el Mira, el día 13 de septiembre del 2021, y teniendo en cuenta que actualmente se encuentra a la espera de que el Juzgado admita la misma para que el Instituto pueda dar el trámite correspondiente, como lo informó en su respuesta, se mantiene la observación, se retira la connotación Disciplinaria y se configura como Hallazgo Administrativo.

Hallazgo N° 17 – Estado Predio Riohacha (A) (D14).

Artículo 209, Constitución Política de Colombia: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.*

Ley 1474 de 2011, obligaciones de los supervisores: *“Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un interventor, según corresponda.*

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo,

técnico financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del Supervisor.

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

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

PARÁGRAFO 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002: quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal: k) <sic> <Literal CONDICIONALMENTE exequible. Literal adicionado por el parágrafo 2o. del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

CIRCULAR CONJUNTA 02 DE 2003. DEBERES DE LAS ENTIDADES EN LA ADMINISTRACIÓN Y CUIDADO DE LOS BIENES; RESPONSABILIDAD FISCAL Y DISCIPLINARIA DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS POR PÉRDIDA O DAÑO DE LOS BIENES A SU CARGO. (Contraloría General de la República Y Procuraduría General de la Nación.)

“Todas las entidades públicas, en desarrollo de su gestión fiscal, tienen la obligación legal de implementar mecanismos idóneos que permitan cumplir con la función de vigilancia y control de los fondos y bienes públicos asignados, sin perjuicio de la competencia del órgano de control fiscal, a fin de prever el daño o pérdida patrimonial, por acción u omisión. En ese orden de ideas, resulta prioritario el establecimiento de controles internos necesarios que impidan o por lo menos minimicen los riesgos sobre sus activos.”

La actuación de los servidores públicos que tienen entre sus funciones la de ser ordenadores del gasto o representantes legales debe enmarcarse dentro de los postulados de la "Gestión Fiscal" descrita en la Ley 610 de 2000, entendida como el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, realizadas por los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, cuyo fin sea la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de tales haberes; de igual manera, comprende la recaudación, manejo e inversión de sus rentas a fin de cumplir los fines esenciales del Estado, observando permanentemente los principios de eficiencia, eficacia, equidad, economía, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”

Manual de Políticas Contables: *“5. Propiedad Planta y Equipo. 5.1 Alcance: (...) El Instituto Colombiano Agropecuario, por medio del Grupo de Gestión de Control de Activos y Almacén, llevará el control de sus activos individualmente por placa y seccionales, en un aplicativo auxiliar de detalle, diferente al Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF Nación II), según el Decreto 1068 de 2015 y sus modificatorios emitida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.”*

“5.6 Deterioro: Para efectos de determinar el deterioro de una propiedad, planta y equipo, el Instituto Colombiano Agropecuario aplicará lo establecido en la Norma de deterioro del valor de los activos no generadores de efectivo. La compensación procedente de terceros por elementos deteriorados de propiedades, planta y equipo, o por indemnizaciones recibidas producto de pérdidas o abandonos se reconocerá como ingreso en el resultado del periodo en el momento en que la compensación sea exigible”.

En las instalaciones del predio denominado Riohacha, funciona la Gerencia Seccional del ICA – La Guajira, el cual cuenta con un solo colindante, ya que los otros tres linderos corresponden a vías públicas, que fueron construidas después de la escritura; sin embargo, no ha sido actualizada.

Se evidenció que existe una diferencia de área, la cual fue confirmada en visita a las Secretarías de Planeación y Hacienda de la Alcaldía Municipal, así como al IGAC, como operador catastral, en donde se registra un área de 4.668 m², pese que la escritura pública reconoce 12.800 m².; sin que a la fecha se haya realizado la actualización del predio, dado que además los impuestos se están cancelando sobre el área de menor extensión.

Se confirma que las edificaciones se encuentran en mal estado, debido a la falta de mantenimiento, pues cuenta con grietas, humedades, desprendimiento de cielo rasos, fisuras y agrietamientos considerables en vigas de concreto, falta de resanes; aspectos que generan un deterioro progresivo del inmueble, que no obedecen a su deterioro normal, por la falta de cuidado y conservación de este, lo que conlleva a una desmejora considerable y desvalorización del bien, y por ende a la merma del patrimonio del Instituto.

La falta de mantenimiento de las edificaciones, especialmente lo relacionado a los agrietamientos y fisuras en vigas y columnas como también las humedades en techos y paredes deterioran sistemáticamente las edificaciones ya que la humedad ingresa a la estructura y es uno de los mayores impulsos en debilidad estructural, que termina por afectar la resistencia del concreto y por ende la vida útil de las edificaciones.

Las humedades evidenciadas en las instalaciones generan deterioro de la red eléctrica por lo que se corre el riesgo de generar un corto circuito y por ende un posible incendio, poniendo en peligro tanto las edificaciones como al personal que se encuentra laborando, así mismo a los usuarios que acuden a las instalaciones del ICA para realizar sus respectivos trámites.

Los hechos anteriormente descritos, denotan las deficiencias en el control y seguimiento por la falta de una política por parte de la administración de los activos del Instituto y en consecuencia conllevando a la inobservancia de las obligaciones legales de cuidado y conservación del patrimonio del instituto, convirtiéndose en una observación administrativa con alcance disciplinario de acuerdo con la Ley 734 de 2002.



FUENTE: Visita CGR - 2021

Respuesta de la Entidad

“Con respecto a la diferencia de área del predio Riohacha, el Grupo de Infraestructura Física y Mantenimiento para la vigencia 2021, adelantó la contratación del levantamiento topográfico mediante el contrato GGC-250-2021 y que se encuentra en proceso de ejecución. Una vez se cuente con el insumo la Oficina Asesora Jurídica procederá a realizar los trámites correspondientes ante la entidad competente para su actualización.

El ICA para la vigencia 2020 realizó un estudio de vulnerabilidad sísmica, patología estructural y estudio de suelos a la seccional Guajira mediante el contrato GGC-290- 2020, con el fin de determinar la viabilidad técnica de uso del predio. Una vez recopilada y analizada la información por parte de la empresa consultora KRIBA INGENIEROS LTDA, la recomendación es realizar la demolición y construcción de obra nueva que cumpla con la totalidad de los requerimientos especificados en el Reglamento Colombiano De Construcción Sismo Resistente NSR-10.

Por lo anterior, el Instituto a través de la Subgerencia Administrativa y Financiera ha venido adelantando el proceso de búsqueda de Sede en la modalidad de arrendamiento con el fin de mitigar el riesgo; se aporta concepto técnico del Grupo de Infraestructura de la visita realizada los días 26 y 27 de agosto de 2021 a las posibles alternativas de sede. Al respecto se remiten los siguientes documentos: 1. Contrato GGC-250-2021 Levantamientos Topográficos. Folios 12. 2. Acta inicio GGC-250-2021. Folio 1. 3. Informe de Patología Riohacha. Folios 130. 4. Análisis de Vulnerabilidad Sísmica Riohacha. Folios 51. 5. Concepto viabilidad Inmuebles Riohacha Guajira. Folios 10”

Análisis de la Respuesta y Conclusión

Tal como lo acepta el Instituto en su respuesta, se presenta diferencia de área, razón por la cual suscribió el contrato GGC-250, con el fin de realizar el respectivo levantamiento, el cual a la fecha de la visita no se había efectuado.

El documento denominado viabilidad inmueble Riohacha corresponde a registros fotográficos de un inmueble para un posible traslado de la sede; sin embargo, no cumple con las necesidades del Instituto, tal como lo afirma el grupo de infraestructura física del ICA, que realizó dicho procedimiento, razón por la cual sigue funcionando en el mismo lugar, corriendo riesgos de accidente.

Si bien el Instituto realizó un estudio de vulnerabilidad sísmica, patología de suelos entre otros, a través del contrato 290, éste no fue allegado en la respuesta, afirma además que el resultado sugiere realizar la construcción nueva sin mencionar demolición alguna.

Se concluye que, si bien el Instituto relaciona una serie de actividades realizadas, estas son producto de la visita de la CGR, las cuales, a la fecha, no se han llevado a cabo con efectividad, por lo que las deficiencias registradas persisten, razón por la cual se confirma el hallazgo con sus connotaciones comunicadas previamente.

Hallazgo N° 18 – Gestión Recuperación Predios de Propiedad del ICA - Oficinas Nacionales. (A) (D15) (P2).

Artículo 209, Constitución Política de Colombia: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.*

De los Principios y finalidades de la Función Administrativa.- ARTICULO 3o. PRINCIPIOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

Ley 1474 de 2011, obligaciones de los supervisores: “Artículo 83. *Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un interventor, según corresponda.*

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del Supervisor.

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

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

PARÁGRAFO 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002: quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas

técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal: k) <sic> <Literal CONDICIONALMENTE exequible. Literal adicionado por el parágrafo 2o. del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

Ley 0599 de 2000, artículo 398. Peculado por uso. “El servidor público que indebidamente use o permita que otro use bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, o bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a setenta y dos (72) meses e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término.”

CLAUSULA DECIMA PRIMERA. Contrato tipo- RESTITUCION ANTICIPADA: “No obstante lo dispuesto habrá lugar a la restitución a la restitución anticipada en los siguientes casos: 1. Cuando EL COMODATARIO destine el bien inmueble a usos distintos de los previstos en este contrato. 6. Por incumplimiento de EL COMODATARIO en sus obligaciones. 7. Por incumplimiento, del objeto del contrato ejerciendo actividades, operaciones o servicios NO autorizados o al destinar el inmueble (s) a actividades o servicios, no acordados o autorizaciones expresamente o no relacionadas con su Objeto. 10. Sí EL COMODATARIO diere motivo, por mera negligencia, a que el inmueble, accesorios o elementos integrados al espacio, sufran grandes daños, desperfectos o deterioros o por no realizar las reparaciones locativas a las que por Ley está obligada, durante el uso y disfrute del inmueble. 11. Por introducir modificaciones, accesorios o reparaciones que no tengan el carácter de locativas en el inmueble, sin previa autorización de EL COMODANTE y de negarse a no aceptar su desmonte o retiro (...)”

En las diferentes visitas de campo realizadas por la CGR a los predios de propiedad del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, se observó que, si bien el Instituto cuenta con una relación de los inmuebles bajo su administración y responsabilidad, no se evidencia que se adelanten gestiones tendientes a recuperar la tenencia de los bienes adquiridos con justo título con el fin de proteger el patrimonio a través de las acciones de dominio incluidas en la legislación Colombiana, tal como se relacionan a continuación:

NOMBRE PREDIO	UBICACIÓN	ESTADO ACTUAL
LA MATA	La Gloria - Cesar	Invasión total, construcción viviendas, colegio.
NATAIMA MARAÑONES	El Espinal - Tolima	El sector Maraños cuenta con una invasión tanto de una edificación como de lote de terreno con cultivo de plátano por parte de un exfuncionario ICA, en donde funciona un laboratorio. -Por otro lado, el uso de parte de terreno como servidumbre de tránsito por los moradores del lugar.
Tinagá	Cerrito – Santander	<ul style="list-style-type: none"> - Posesión Exfuncionario ICA de vivienda y lote de terreno con cultivos y ganadería. - Posesión vivienda Granja por parte de supuestos cuidadores y su familia, cultivos y ovino-caprinos. - Posesión vivienda 2 Familia con cultivos y ganado. - Posesión vivienda y lote de terreno parte alta del predio.
El Nus	San Roque – Antioquia	70 construcciones de vivienda.

FUENTE: Visitas de campo CGR - 2021

Si bien algunos predios se encuentran en contrato de arrendamiento o de comodato, es claro que el deber de velar por los fines del estado y el patrimonio corresponde al Instituto, adelantando visitas periódicas a los mismos, situación que no ocurrió durante los últimos años en varios de los predios visitados, conllevando en ocasiones a una pérdida y menoscabo del patrimonio, por las deficiencias en la supervisión y control, así como la falta del deber de cuidado y conservación de estos.

Los hechos anteriormente descritos, con posible alcance disciplinario de acuerdo con la Ley 734 de 2002 y posible connotación penal conforme lo establece en la Ley 0599 de 2000.

Respuesta de la Entidad

“Se manifiesta que el ICA ha realizado radicaciones de demandas ante la Jurisdicción Ordinaria y querellas policivas ante las Alcaldías competentes que se enlistan así:

1. Predio La Mata:

Demanda Reivindicatoria en contra de Terceros indeterminados sobre el Predio ICA denominado La Mata, conocido por el Juzgado Promiscuo Municipal de La Gloria con Radicación No.20383 4089 001 2021 00053 00.

Mediante Auto del 26 de abril de 2021 se inadmitió la demanda como quiera que no se aportó el Avalúo Catastral tal como se establece en el numeral 3 del artículo 26 del C.G.P., es dable destacar que el Municipio de La Gloria no le cobra impuesto predial al ICA dado que el predio no cuenta con código catastral, lo que imposibilita la presentación de la demanda en atención a la documentación contenida en la Ley Procesal.

2. Predio Marañones – Nataima:

Se presentaron dos (2) querellas policivas así: A) Querella Policiva en contra de indeterminados (Vía Interna ICA) con radicación 2021-032-001016-8, de la cual el día 24 de septiembre de 2021, se realizó inspección ocular a efectos de continuar el trámite procesal correspondiente; B) Querella Policiva en contra de Juan de Jesús Cardozo (Edificación Laboratorio ICA) con radicación 2021-032-001017-8, de la cual el día 24 de septiembre de 2021 se realizó inspección ocular a efectos de continuar el trámite procesal correspondiente.

3. Predio Tinagá:

Se presentaron dos (2) Querellas Policivas así: A) Querella Policiva en contra de Wilber Florez, a fin de restituir una (1) edificación y una franja de terreno, la Radicación se efectuó mediante correo electrónico, al momento se encuentra al despacho de la inspección de Policía; B) Querella Policiva en contra de Luis María Niño y Cleofelina Vargas, a fin de restituir una (1) edificación y una franja de terreno, la Radicación se efectuó mediante correo electrónico, al momento se encuentra al despacho de la inspección de Policía. Las radicaciones se efectuaron al correo electrónico inspeccion@cerrito-santander.gov.co y secre.general@cerrito-santander.gov.co

Ahora bien, frente a la situación de hecho que se presenta con el señor que presuntamente fue funcionario del ICA, se está realizando el escrito de Demanda

Reivindicatoria a efectos de intentar la restitución la franja de terreno la cual se proyecta radicar para la última semana del mes de noviembre de 2021. Finalmente, se establece por el ente de control una cuarta (4) invasión la cual debe desestimarse, como quiera que, en el acompañamiento realizado por parte de representantes del ICA a los representantes de la CGR, sólo se encontraron tres (3) presuntas invasiones de las cuales ya se presentaron dos (2) acciones jurídicas y otra se encuentra en trámite.

4. Predio El Nus

Tal como se manifestó en respuesta al ACES-ICA-04, el Instituto presentó demanda reivindicatoria a efectos de intentar restituir una franja de terreno denominada Asentamiento Marbella. El Juzgado Promiscuo del Circuito de Cisneros Antioquia, admitió la demanda reivindicatoria mediante Auto del 26 de mayo de 2021, el proceso tiene como radicación 05 190 31 89 001 2021 00060 00.

Al respecto se remiten los siguientes documentos: 1. Auto que inadmite demanda reivindicatoria Predio ICA La Mata. Folios 2. 2. Auto que rechaza demanda reivindicatoria Predio ICA La Mata. Folios 1. 3. Auto Admite y decreta inspección Vía Marañones. Folios 2. 4. Notificación Auto que Ordena Inspección ICA Vía Interna. Folios 1. 5. Auto admisión Querrela ICA Vs Jesús Cardozo. Folios 2. 6. Notificación Auto que Ordena Inspección vs Jesús Cardozo. Folios 1. 7. Escrito de Querrela Policiva ICA vs Wilber Flórez. Folios 53. 8. Prueba de envío de correo electrónico con Querrela Policiva vs Wilber Flórez. Folios 1. 9. Escrito de Querrela Policiva ICA vs Luis María Niño y otro. Folios 53. 10. Prueba de envío de correo electrónico con Querrela Policiva vs Luis María Niño y otro. Folios 1. 11. Auto Admisorio Demanda Reivindicatoria radicación No.2021 00060. Predio ICA El Nus. Folios 2.

Análisis de la Respuesta y Conclusión

Conforme lo expresado por el Instituto, en su comunicación, donde hace una relación de las actuaciones adelantadas por el ICA, es preciso aclarar que han sido producto del presente proceso auditor tal como se evidencia en la respuesta de cada predio y sus documentos soportes.

La Mata:

El Instituto no había hecho presencia en dicho predio con la justificación de encontrarse en invasión total, las condiciones de difícil acceso, así como el orden público, situaciones que no correspondían a la realidad y confirmadas en la visita de campo junto con los funcionarios del ICA.

Si bien el registro que corresponde a la escritura no se encuentra vigente ni con información alguna, no se comparte lo afirmado por el Instituto en su respuesta: “(...) *lo que imposibilita la presentación de la demanda en atención a la documentación contenida en la Ley Procesal*”, dado que en reunión con las autoridades municipales, catastral y de registro se sugirió el procedimiento por medio del cual se debería sanear el predio, hechos que quedaron consignados en acta de visita.

Predio Marañones:

A pesar que una de las ocupaciones irregulares lleva muchos años, sólo hasta la presente vigencia se presentaron las querellas policivas, sin que a la fecha haya pronunciamiento de fondo.

Tinagá:

Evidenciada la falta de presencia del Instituto con el mal estado del inmueble, la mala utilización del predio y las múltiples ocupaciones irregulares, que fueron confirmadas físicamente por el equipo que realizó la visita en compañía de los funcionarios ICA, quienes además sugirieron no desplazarse hasta la edificación ubicada en la parte alta del predio teniendo en cuenta la distancia y el poco tiempo con que se contaba para el desplazamiento, lo que desmiente lo afirmado por el Instituto en su respuesta donde menciona no existir la cuarta invasión u ocupación.

Las actuaciones legales y policivas relacionadas en su respuesta obedecen a las adelantadas, producto de la presente visita de auditoría.

El Nus:

Tal como se verificó en la visita de campo, donde se observaron las edificaciones de vivienda, escuela, acueducto que datan de más de 50 años, sin que el Instituto haya tomado medidas oportunas y efectivas, para sanear dicho predio; sólo hasta la presente Actuación Especial Fiscal se interpone una demanda la cual es inadmitida, con lo que se confirma la ausencia de gestión por parte del ICA en recuperar los predios en condición de ocupación irregular.

Por todo lo anteriormente expuesto, y teniendo en cuenta que la respuesta no desvirtúa los hechos relacionados, se mantiene el hallazgo con sus connotaciones comunicadas.

Hallazgo N° 19 – Predio Tinagá – Cerrito, Santander (A) (D16).

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

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

Ley 1474 de 2011, obligaciones de los supervisores: *“Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un interventor, según corresponda.*

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del Supervisor.

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del

cumplimiento obligacional por la entidad contratada sobre las obligaciones a cargo del contratista.

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

PARÁGRAFO 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002: quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal: k) <sic> <Literal CONDICIONALMENTE exequible. Literal adicionado por el parágrafo 2o. del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

Artículo 2203. Código Civil: RESPONSABILIDAD DEL COMODATARIO EN EL CUIDADO DE LA COSA: “El comodatario es obligado a emplear el mayor cuidado en la conservación de la cosa, y responde hasta de la culpa levísima. Es, por tanto, responsable de todo deterioro que no provenga de la naturaleza o del uso legítimo de la cosa; y si este deterioro es tal, que la cosa no sea ya susceptible de emplearse en su uso ordinario, podrá el comodante exigir el precio anterior de la cosa, abandonando su propiedad al comodatario (...).”

Artículo 2205. Código Civil: TERMINO PARA LA RESTITUCION DE LA COSA PRESTADA: “El comodatario es obligado a restituir la cosa prestada en el tiempo convenido, o a falta de convención, después del uso para que haya sido prestada,

pero podrá exigirse la restitución aún antes del tiempo estipulado en tres casos: 3. Si ha terminado o no tiene lugar el servicio para el cual se ha prestado la cosa.

Contrato de comodato celebrado entre el Municipio del Cerrito (Santander) y el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA 30 de diciembre de 2016.- CLAUSULA PRIMERA.- OBJETO: *EL COMODANTE entregara a EL COMODATARIO, y este a su vez recibe calidad de comodato o préstamo de uso, el predio denominado GRANJA TINAGA identificado con matricula inmobiliaria Numero 308-0000749 de la oficina de instrumentos públicos de Concepción Santander, con una área total de CIEN HECTAREAS (100 Has) CON NUEVE MIL CUATROCIENTOS METROS CUADRADOS (9.400 M2).*

CLAUSULA SEGUNDA. - USO AUTORIZADO: *EL COMODATARIO utilizará el bien inmueble objeto de este contrato única y exclusivamente para el ejercicio de “las prácticas de proyectos productivos agrícolas para comunidades vulnerables y de escasos recursos que con ayuda de este facilitará que estas familias cultiven y tengan una fuente de ingresos económicos de igual manera el municipio se beneficia aumentando su índice de empleo,”*

CLAUSULA QUINTA. - OBLIGACIONES DEL COMODATARIO: *EL COMODATARIO, se obliga con EL COMODANTE a 1) Velar por el uso adecuado del inmueble entregado en comodato. 2) cuidar y mantener el inmueble entregado, sus construcciones e instalaciones, respondiendo por todo daño o deterioro que sufran, salvo las que deriven del uso natural aquí autorizado y responderá por todo daño que se cause a terceros, 3) Restituir el inmueble entregado al termino del comodato en el mismo estado en que se entrega (...)*

CLAUSULA OCTAVA. - MEJORAS: *EL COMODATARIO, realizará las adecuaciones pertinentes para la utilización del inmueble, previa autorización del supervisor del contrato podrá instalar los muebles y equipos requeridos dentro del área objeto de este comodato y el comodante no responderá por su custodia*

CLAUSULA DECIMA PRIMERA. - RESTITUCION ANTICIPADA: *“No obstante lo dispuesto habrá lugar a la restitución a la restitución anticipada en los siguientes casos: 1. Cuando EL COMODATARIO destine el bien inmueble a usos distintos de los previstos en este contrato. 6. Por incumplimiento de EL COMODARARIO en sus obligaciones. 7. Por incumplimiento, del objeto del contrato ejerciendo actividades, operaciones o servicios NO autorizados o al destinar el inmueble (s) a actividades o servicios, no acordados o autorizaciones expresamente o no relacionadas con su Objeto. 10. Sí EL COMODATARIO diere motivo, por mera negligencia, a que el inmueble, accesorios o elementos integrados al espacio, sufran grandes daños, desperfectos o deterioros o por no realizar las reparaciones locativas a las que por Ley está obligada, durante el uso y disfrute del inmueble.*

11. *Por introducir modificaciones, accesorios o reparaciones que no tengan el carácter de locativas en el inmueble, sin previa autorización de EL COMODANTE y de negarse a no aceptar su desmonte o retiro (...)*”

CLAUSULA DECIMA SEGUNDA. - SUPERVISION Y CONTROL: “*EL COMODANTE ejercerá la supervisión, inspección y control de las obligaciones surgidas de este comodato, a través del Gerente Seccional Santander y EL COMODATARIO a través del funcionario que designe para el efecto (...)*”

Una vez analizado el expediente documental y la visita de campo realizada al predio Tinagá, municipio de Cerrito, se determinó un incumplimiento de lo pactado contractualmente por parte del comodatario, sin que el ICA adelante las medidas jurídicas necesarias para hacer exigible dicho acuerdo, toda vez que si bien el objeto era el de adelantar proyectos productivos agrícolas para comunidades vulnerables y de escasos recursos, aumentando así el índice de empleo, éste a la fecha no se ha llevado a cabo, sin que se la supervisión por parte del ICA se haya manifestado al respecto.

Por otra parte, se observó la falta de control en el acceso y utilización del lugar, dado que se ingresa ganado bovino, equino y se hacen trabajos de herrería, entre otros, los cuales no corresponden a ningún proyecto productivo, sino por el contrario a ganado de propiedad de funcionarios de la administración municipal.

De igual manera ganado bovino y ovino de personas particulares que además de ser poseedoras irregulares de franjas de terreno del predio Tinagá, también tienen cultivos de diferentes productos como maíz, papa, ajo, fresas, entre otros, que no corresponden a proyectos de que trata el objeto del presente convenio.

Se evidenció, además, que el predio cuenta con varias invasiones u ocupaciones irregulares, algunas de más de 50 años, como es el caso del señor José de Jesús Villamizar, quien fuera trabajador del ICA, obteniendo su pensión estando en el Instituto, y quien a la fecha es poseedor de una de la construcción denominada “Casa Cóndor” y de cerca de 60 Ha del predio, en el cual tiene cultivos y ganado para su propio beneficio.

La construcción denominada “El Llanito”, en la parte alta del predio, donde se encuentra viviendo otra persona particular y quien posee además cultivos y ganado para su propio beneficio.

La Construcción denominada “Laboratorio sala de necropsias”, ocupada por el señor Wilmer Flores y su familia desde hace aproximadamente 3 años, quien además ha cultivado fresa y ajos, entre otros.

La construcción “Oficina y Sala de Conferencias” ocupada desde hace 6 años por la señora Cleofelina Vargas y su familia, quien ejerce funciones de cuidadora y administradora del lugar con el manejo de las llaves para el ingreso a las diferentes construcciones, y quien manifiesta que verbalmente una funcionaria ICA le autorizó su permanencia en el lugar, además le solicita realice siembras en dicho predio; conllevando este hecho a posibles demandas laborales, dadas las funciones que ejerce.

Se encontró además que, si bien la escritura pública No. 1587 de 1973, registra un área de 100 Ha más 9.400 m², en el levantamiento topográfico realizado en octubre de 2020 arrojó un resultado de 115 Ha más 6.664 m²., evidenciándose una diferencia considerable, sin que a la fecha el Instituto haya realizado la actualización respectiva.

Los hechos descritos en los párrafos precedentes, dan cuenta de las deficiencias presentadas en el manejo, control y seguimiento a los bienes inmuebles del Instituto que van en menoscabo de su patrimonio, y la falta de una política de control y seguimiento por parte de la administración de los activos del Instituto; lo que en consecuencia, conlleva a la inobservancia de las obligaciones legales de cuidado del patrimonio del instituto, así como a las deficiente función de supervisión y control, convirtiéndose en una observación administrativa con posible alcance disciplinario de acuerdo con la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la entidad

“La supervisión realizada al Contrato de Comodato suscrito entre el ICA y la Alcaldía de Cerrito – Santander, realizada por la gerencia Seccional Santander se realizó con diligencia, tanto así que por parte de la supervisora se puso en conocimiento a la Corporación Ambiental de Santander sobre la tala de árboles que se encontraron en el predio ICA Tinagá lo que generó un informe de incumplimiento contractual por parte del Comodatario (Alcaldía).

Frente a las presuntas invasiones se requiere que se remita a la respuesta dada en la observación No. 18, contenida en el presente escrito.

Con respecto a la diferencia de áreas, el Grupo de Infraestructura Física y Mantenimiento adelantó el concreto GGC-190-2020 donde se realizó el levantamiento topográfico con fines de cabida y linderos del predio denominado Tinagá y aportado en respuesta ACES-ICA-03.

Al respecto se remiten los siguientes documentos:

1. Informe de incumplimiento emitido por el supervisor del contrato. Folios 11.
2. Acta de seguimiento supervisión no. 001 de 2021. Folios 6.
3. ACTA DE SEGUIMIENTO SUPERVISIÓN No. 001-2018. Folios 7.
4. ACTA DE SEGUIMIENTO SUPERVISION No. 001-2020. Folios 7.
5. ACTA DE SEGUIMIENTO SUPERVISION No. 002-2019. Folios 6.
6. ACTA DE SEGUIMIENTO SUPERVISION No. 002-2021. Folios 8.
7. APERTURA INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA CAS. Folios 11.
8. CORREO SOLICITUD AL ALCALDE CESE TALA. Folios 1.
9. INFORME SUPERVISIÓN INCUMPLIMIENTO TINAGA. Folios 11.
10. REQUERIMIENTO SUPERVISION. Folios 1.
11. RESPUESTA Y REQUERIMIENTO ALCANCE ENTREGA. Folios 1.

Análisis de la Respuesta y Conclusión

Si bien el Instituto en su respuesta se remite a la entrega para la observación 18, esta no desvirtúa los hechos conocidos y comunicados como el deterioro de las edificaciones, tal como se muestran en los registros fotográficos adelante relacionados, las múltiples ocupaciones, las cuales vienen de más de 50 años y otras de 6 años aproximadamente, sin que se haya adelantado gestión alguna oportunamente, tendiente a recuperar el bien y garantizar su buen uso, y un adecuado mantenimiento con el fin de evitar el deterioro normal.



FUENTE: Visita de Campo CGR – Septiembre -2021

Por otra parte, relaciona una serie de documentos, los cuales no han sido efectivos en la recuperación y conservación del inmueble, algunos otros obedecen a producto de la presente visita fiscal. Por lo anterior, el hallazgo se ratifica con sus connotaciones inicialmente comunicadas.

Hallazgo N° 20 – Levantamientos Arquitectónicos y Peritajes Predio Tinagá (A) (D17).

Ley 734 de 2002, artículo 34. Deberes. *“Son deberes de todo servidor público:*

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

Resolución conjunta 1732 2 (SNR) y 221 (IGAC) del 21 de febrero de 2018, con vigencia desde el 1° de mayo, “por la cual se establecen lineamientos y procedimientos para la corrección o aclaración, actualización, rectificación de linderos y área, modificación física e inclusión de área de bienes inmuebles”.⁴

“Resolución 388 de 2020 del IGAG Por la cual se establecen las especificaciones técnicas para los productores de información generada por los procesos de

De acuerdo con lo observado en visita a la Granja Tinagá del municipio del Cerrito en Santander y el estudio efectuado al levantamiento arquitectónico de 2019, se evidenció que no están incluidas en este levantamiento dos de las edificaciones existentes como son: “Casa El Cóndor” y casa “El llanito”, las cuales se encuentran en condición de invasión o posesión irregular por particulares.

Además, se evidencia la falta de un peritaje técnico que sirva para determinar la estabilidad de la construcción y las intervenciones y obras a realizar, que lleven progresiva o definitivamente a disminuir la vulnerabilidad sísmica de la edificación, cuando a ello hubiere lugar.

La anterior situación obedece a la falta de conocimiento y control de los predios de su propiedad y a la aplicación de la norma establecida para tal fin, así como las debilidades en la coordinación entre oficinas nacionales y las gerencias

⁴ Que en términos de implementación remite a las especificaciones técnicas definidas por la máxima autoridad catastral, para los levantamientos planimétricos o topográficos de los predios a los que alude esa regulación; Que la citada resolución conjunta busca generar soluciones a las inconsistencias de la información catastral y registral que suelen presentarse en las transacciones y demás actos sobre bienes inmuebles, y ajustar la información de los sistemas de catastro y registro a la realidad física de estos bienes en territorio, como contribución a la seguridad jurídica, mediante actuaciones administrativas promovidas por parte de las autoridades catastrales o solicitadas por los propietarios de los predios, en el marco de los procesos de formación, actualización y conservación catastral.

seccionales. Hechos que conllevan a un hallazgo administrativo con posible connotación disciplinaria de acuerdo lo establecido en la ley 734 de 2002.

Respuesta de la entidad

“Sea la oportunidad para aclarar que el predio ICA denominado Lote El Rincón con folio de matrícula inmobiliaria No.008-2435 de la ORIP de Apartadó – Antioquia, es diferente del predio ICA Tulenapa con folio de matrícula inmobiliaria No.008-4080, es decir, que el levantamiento arquitectónico de la vigencia 2018 se realizó conforme a las edificaciones existentes en el predio ICA Tulenapa.

Así las cosas, el predio ICA Lote El Rincón no se encuentra dentro del hallazgo, ni dentro del Plan de Mejoramiento de la entidad, a efectos de realizar los levantamientos arquitectónicos.

Con respecto a los levantamientos arquitectónicos y peritajes del predio Tinagá de las edificaciones existentes: “Casa El Cóndor” y casa “El llanito” el grupo de Infraestructura visitó el predio denominada “Granja Tinagá” los días 10, 11 y 12 de septiembre de 2019 evidenciando que las construcciones mencionadas estaban en posesión de terceros y no fue posible la inspección física y la realización del levantamiento arquitectónico teniendo en cuenta que no se tuvo acceso a las áreas internas de la edificación.

No obstante, el ICA realizará el levantamiento arquitectónico de las edificaciones, en el momento que no exista oposición por parte de terceros. Al respecto se remite los siguientes documentos:

- 1. Copia de Folio de Matrícula Inmobiliaria No.008-2435 Lote El Rincón. Folios 3.*
- 2. Copia de Folio de Matrícula Inmobiliaria No.008-4080 Tulenapa. Folios 4”.*

Análisis de la Respuesta y Conclusión

Se acepta lo expuesto en respuesta por parte del ICA, respecto del predio Tulenapa, razón por la cual se retira lo observado sobre dicho predio; sin embargo, tal como lo confirma el Instituto sobre la no realización del levantamiento topográfico debido a: *“(…) posesión de terceros y no fue posible la inspección física y la realización del levantamiento arquitectónico teniendo en cuenta que no se tuvo acceso a las áreas internas de la edificación (...)”*, se ratifica el hallazgo respecto del predio Tinagá, por lo que se ajusta su redacción y se mantienen el hallazgo con las connotaciones comunicadas.

Hallazgo N° 21 – Construcciones e instalaciones C.I. El Mira en deterioro (A)

Manual de Políticas Contables

“5. Propiedad Planta y Equipo

5.1 Alcance

...El Instituto Colombiano Agropecuario, por medio del Grupo de Gestión de Control de Activos y Almacén, llevará el control de sus activos individualmente por placa y seccionales, en un aplicativo auxiliar de detalle, diferente al Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF Nación II), según el Decreto 1068 de 2015 y sus modificatorios emitida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.”

“5.6 Deterioro

Para efectos de determinar el deterioro de una propiedad, planta y equipo, el Instituto Colombiano Agropecuario aplicará lo establecido en la Norma de deterioro del valor de los activos no generadores de efectivo. La compensación procedente de terceros por elementos deteriorados de propiedades, planta y equipo, o por indemnizaciones recibidas producto de pérdidas o abandonos se reconocerá como ingreso en el resultado del periodo en el momento en que la compensación sea exigible.

EL Grupo de Gestión de Control de Activos y Almacén reportara al Grupo de Gestión Contable un informe detallado de los bienes cuando exista evidencia objetiva de deterioro, para su cálculo y reconocimiento en los estados financieros, dicho informe deberá ser consolidado con la información remitida por las seccionales, laboratorios y demás dependencias que tengan a cargo el control de activos de la entidad. El análisis y cálculo de deterioro se adelantará y se reconocerá si a ello hay lugar para activos no generadores de efectivo cuyo valor en libros sea superior a 300 SMMLV.

En el caso de los bienes inmuebles, tanto el informe de indicios de deterioro como la verificación y cálculo de deterioro estarán a cargo del Grupo Gestión de Infraestructura Física y Mantenimiento y la Oficina Asesora Jurídica.”

Falta de control por parte del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA en la administración de los bienes inmuebles que se encuentran en arriendo y en especial aquellos en estado de deterioro.

En visita realizada al C.I. El Mira, se evidencia el estado de ruina de las “Instalaciones Planta Extractora de aceite” identificada con placa de inventario N°

0222837, y valor actual de \$77.313.283, de acuerdo con el Listado de activos a diciembre 31 de 2020.

El ICA no aportó el soporte documental, acta de entrega e inventario de arriendo del Centro e Investigación El Mira, razón por la cual no es posible determinar si esta construcción hace parte de las instalaciones y construcciones entregadas a AGROSAVIA, como parte del contrato de arriendo.

Finalmente, las instalaciones se encuentran en un estado total de ruina desde hace muchos años (fecha indeterminada); sin embargo, a 31 de diciembre de 2020, se siguen presentando en estados financieros del Instituto.

Las situaciones anteriormente descriptas obedecen a que el ICA no cuenta con los criterios para darle aplicabilidad a la política contable respecto a los conceptos de deterioro de propiedad planta y equipo, afectando la revelación de los saldos contables en la cuenta de propiedad planta y equipo.

Respuesta de la Entidad

“El ICA en visita realizada por representantes del Grupo de Infraestructura Física y Mantenimiento del 20 al 24 de septiembre de 2021, realizó levantamientos arquitectónicos de las edificaciones que componen lo que en su momento fue la Planta Extractora de Aceite las cuales se encuentran en proceso de digitalización, sin embargo, estas no han sido sujetas de peritaje estructural, motivo por el cual no se ha realizado el debido proceso de demolición, que en consecuencia soporta la baja de los activos del Instituto.

Dicho peritaje se tiene programado para la vigencia del 2022.”

Análisis de la respuesta y Conclusión

Las acciones que menciona el ICA, en su respuesta, son actividades realizadas en fecha posterior a la visita de campo realizada por la CGR; las cuales tendrán resultados hasta la vigencia 2022.

Adicionalmente, el ICA en su respuesta no informa si esta infraestructura hace parte del contrato de arrendamiento con AGROSAVIA (antes CORPOICA), de acuerdo con lo estipulado en la cláusula 7 del contrato de arriendo; razón por la cual no es posible determinar la responsabilidad sobre el mantenimiento de esta construcción, según cláusula 6 del contrato de arriendo. Con base a lo anterior se configura en hallazgo administrativo.

Hallazgo N° 22 – Informe de Actividades Centros de Investigación El Mira y Obonuco (A) (D18).

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

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

Ley 1474 de 2011, obligaciones de los supervisores: *“Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un interventor, según corresponda.*

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del Supervisor.

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del

cumplimiento obligatorio por la entidad contratada sobre las obligaciones a cargo del contratista.

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

PARÁGRAFO 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002: quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal: k) <sic> <Literal CONDICIONALMENTE exequible. Literal adicionado por el parágrafo 2o. del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

Contrato de Arrendamiento entre el Instituto Colombiano Agropecuario y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria No. 0023 C.I EL MIRA, de febrero 2 de 2007.

CLAUSULA SEGUNDA DESTINACION. - CORPOICA en calidad de arrendatario destinara el inmueble las construcciones e instalaciones para realizar actividades en investigación capacitación y transferencia de tecnología agropecuaria.

PARAGRAFO SEGUNDO. – CORPOICA, en desarrollo de las actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación se compromete a presentar al ICA un informe dentro del año siguiente a la suscripción del presente contrato y así sucesivamente año por año.

CLAUSULA DECIMA.- SUPERVISIÓN Y CONTROL.- El ICA ejercerá la supervisión inspección y control al cumplimiento de las obligaciones surgidas de este contrato, a través del Coordinador Seccional del ICA, cuya jurisdicción corresponda al inmueble objeto del presente contrato; en consecuencia podrá efectuar inspecciones en cualquier momento al área arrendada, constricciones e instalaciones, comunicando por escrito las observaciones e irregularidades formulando sugerencias y recomendaciones al respectivo Director del Centro de Investigación de CORPOICA, las que deberán ser acatadas de inmediato por CORPOICA. El incumplimiento de lo anterior es causal suficiente para dar por terminado el presente contrato en forma anticipada, dando lugar a la restitución inmediata del inmueble.

CLAUSULA DECIMA QUINTA. ENTREGA DE DOCUMENTOS. - CORPOICA se obliga a entregar a la firma del contrato y antes del 31 de enero de cada año los siguientes documentos: e) Informe de las actividades descritas en el párrafo primero de la cláusula segunda del presente contrato.

Las obligaciones descritas, también están establecidas en la cláusula segunda. - Destinación; Párrafo Segundo: Cláusula Decima. - supervisión y Control y Decima Sexta. - Entrega de documentos en el Contrato de arrendamiento entre el Instituto Colombiano Agropecuario ICA y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria CORPOICA, CI OBONUCO de fecha 1 de junio de 2012.

Los contratos de arrendamiento suscritos por el ICA con CORPOICA (hoy AGROSAVIA), donde operan los centros de Investigación Obonuco y El Mira ubicados en el departamento de Nariño, en el desarrollo de sus actividades, no presentan los informes de investigación, desarrollo tecnológico, capacitación e innovación, contenidos en cumplimiento de lo establecido en el párrafo segundo de la Clausula segunda y la décima quinta de los contratos, argumentando que se encuentran consignados en las actas de supervisión, como fue informado por la Gerente General del ICA, en respuesta a la solicitud 2021EE0156107, así como la Gerente Seccional del ICA Nariño, en desarrollo de la visita al predio.

La situación anterior, implica que al no presentar estos informes no se tiene certeza del cumplimiento del objetivo del contrato, al igual que la independencia por parte del supervisor para exigir el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del arrendatario, hechos que constituyen un hallazgo

administrativo, con posible alcance disciplinario conforme lo establece la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la Entidad

“Mediante Oficio ICA20212006200, en respuesta al ACES-ICA-14, se aportó documentos que versan sobre Actas de Supervisión al predio ICA C.I El Mira, los informes de las actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, que se mencionan en la presente observación, se encuentran consignados en dichas Actas.

Ahora bien, el Objeto Contractual de los contratos de arrendamiento del C.I El Mira y C.I Obonuco se estableció así: [...] “El ICA se compromete a entregar a título de arrendamiento a CORPOICA y este recibe al mismo título parte del bien inmueble denominado CENTRO DE INVESTIGACIÓN C.I OBONUCO.” [...]

Colofón de lo transcrito, se tiene que los elementos de la esencia del Contrato de arrendamiento son la entrega de una franja de terreno y el pago de un canon, los informes que se encuentran son un elemento accesorio que no interrumpe el objeto contractual Lo anterior se fundamenta en lo contenido en el artículo 1973 del Código Civil que reza:

“ARTICULO 1973. <DEFINICION DE ARRENDAMIENTO>. El arrendamiento es un contrato en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado”.

Análisis de la Respuesta y Conclusión

Si bien es cierto que la entidad, manifiesta que los informes de las actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación se encuentran consignados en las actas de supervisión, es de resaltar que la presentación de estos informes es una obligación del arrendatario, contemplada en el párrafo segundo del artículo segundo del contrato y la supervisión es una responsabilidad del arrendador en cuanto a la inspección, control del cumplimiento de las obligaciones interdependientes entre sí.

Por las razones expuestas se configura en hallazgo y se mantienen las connotaciones inicialmente comunicadas.

Hallazgo N° 23 – Demolición Placa Polideportiva para el CI La Selva (A) (D19).

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

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

Ley 1474 de 2011, obligaciones de los supervisores: “Artículo 83. *Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un interventor, según corresponda.*

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del Supervisor.

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del

cumplimiento obligacional por la entidad contratada sobre las obligaciones a cargo del contratista.

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

PARÁGRAFO 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002: quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal: k) <sic> <Literal CONDICIONALMENTE exequible. Literal adicionado por el parágrafo 2o. del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

Manual de propiedad planta y equipo 5. PROPIEDAD PLANTA Y EQUIPO 5.2 Reconocimiento "(...) *Para el reconocimiento de las adiciones, mejoras reparaciones y mantenimientos de propiedades, planta y equipo basado en los siguientes criterios:*

- *Las adiciones y mejoras efectuadas a una propiedad, planta y equipo se reconocerán como mayor valor de esta y, en consecuencia, afectaran el cálculo futuro de la depreciación, Las adiciones y mejoras son erogaciones en las que incurre la entidad para aumentar la vida útil del activo, ampliar su*

capacidad productiva y eficiencia operativa, mejorar la calidad de los productos y servicios, o reducir significativamente los costos.

- *Las reparaciones de la propiedad, planta y equipo se reconocerán como gasto en el resultado del periodo. Las reparaciones son erogaciones en que incurre la entidad con el fin de recuperar la normal del uso del activo.*
- *El mantenimiento de la propiedad, planta y equipo se reconocerá como gasto en el resultado del periodo, salvo que deba incluirse en el valor de libros de otros activos de acuerdo con la Norma de inventarios. El Mantenimiento corresponde a erogaciones en que incurre la entidad con el fin de conservar la calidad normal del uso del activo (...)*

Contrato de Arrendamiento celebrado entre el Instituto Colombiano Agropecuario ICA y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria CORPOICA Centro de Investigación la Selva

CLAUSULA DECIMA PRIMERA. MEJORAS. - CORPOICA no podrá efectuar demoliciones, ampliaciones, construcciones o inversiones en cultivos permanentes en el inmueble objeto del presente contrato, sin que cuente con la autorización previa y escrita del Representante Legal del ICA (...)

“Informe de supervisión de marzo 6 de 2020 Numeral 4. 4. Obras adicionales que no estaban contempladas en el Plan 2019. - A parte de las obras establecidas en el plan de mantenimiento y adecuación, pasado para desarrollar en el año 2019, AGROSAVIA, considerando las necesidades de este centro de investigación, especialmente debido al alto deterioro de los espacios para la recreación y el deporte, dispuso algunos recursos para ejecutar obras como la demolición y construcción de una nueva Placa Polideportiva. Es por ello que se suscribió un contrato de \$29.422.424, dineros suficientes para dejar una nueva obra, adecuada para la práctica de disciplinas deportivas en este centro.”

Del análisis efectuado al informe de supervisión de marzo de 2020, del centro de investigación La Selva, en cumplimiento del contrato de arrendamiento celebrado entre el ICA y AGROSAVIA, se evidenció que, en la vigencia 2019, se hizo la demolición de la placa polideportiva para la remodelación de la misma, sin la debida autorización por parte del ICA, pese de la solicitud por parte del arrendatario del concepto técnico que permitiera dicha obra.

La situación anteriormente descrita obedece a que el ICA, no cuenta con los criterios para darle aplicabilidad a la política contable respecto a los conceptos de mantenimiento, reparaciones adiciones y mejoras en los casos de los bienes inmuebles que se encuentran en poder de terceros, incumpliendo con el desarrollo de la función administrativa, al igual que la cláusula decima primera del contrato, lo

que conlleva una eventual falta disciplinaria conforme lo establece la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la Entidad

“Como se mencionó en respuesta al ACES-ICA-20 mediante radicado ICA20212007454, se determinó que la placa no requería de una licencia de construcción o similar para realizar la mejora de dicha área de terreno, en la mentada respuesta, se anexo el concepto técnico realizado por parte de un representante de AGROSAVIA, en el que se manifestó que no era necesario tramitar licencias o permisos de autoridades competentes.

En respuesta al ACES-ICA-26 se manifestó que bienes como canchas y vías corresponden a instalaciones que no se encontraban reconocidas dentro del informe técnico emitido por el Grupo de Infraestructura Física y Mantenimiento a corte de 2016, toda vez que se consideran parte del terreno, en este sentido, las mejoras a las canchas no se modifican en los estados financieros y registros contables del ICA. En razón a lo anterior, la presente observación debe desestimarse por parte del ente de control”.

Análisis de la Respuesta y Conclusión

Si bien es cierto el concepto técnico, emitido por el representante de AGROSAVIA en donde justifica las razones por las cuales no se requiere permiso o licencia de construcción ante la autoridad de planeación, situación que no glosó la CGR, por el contrario, la autorización de que trata el hecho corresponde a la obligación que tenía el ICA de expedir la autorización de la demolición de la placa, tal como lo establece la cláusula decima primera del contrato.

Respecto a lo que menciona la entidad del informe técnico emitido por el Grupo de Infraestructura Física y Mantenimiento, a corte del 2016, se observa que, por técnica contable, no tiene razonabilidad ni consistencia, al no existir un criterio, política o soporte oficial que permita evidenciar el tratamiento que se le está aplicando a los bienes como canchas y vías, en la preparación y presentación de los estados financieros del instituto.

De conformidad con lo expuesto se ratifica este hallazgo con las connotaciones comunicadas.

Hallazgo N° 24 – Construcciones Centro de Investigación la Suiza (A) (D20).

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

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

Ley 1474 de 2011, obligaciones de los supervisores: “Artículo 83. *Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un interventor, según corresponda.*

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del Supervisor.

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del

cumplimiento obligatorio por la entidad contratada sobre las obligaciones a cargo del contratista.

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

PARÁGRAFO 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002: quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal: k) <sic> <Literal CONDICIONALMENTE exequible. Literal adicionado por el parágrafo 2o. del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

Manual de propiedad planta y equipo 5. PROPIEDAD, PLANTA Y EQUIPO 5.2 Reconocimiento “(...) Para el reconocimiento de las adiciones, mejoras reparaciones y mantenimientos de propiedades, planta y equipo basado en los siguientes criterios:

- *Las adiciones y mejoras efectuadas a una propiedad, planta y equipo se reconocerán como mayor valor de esta y, en consecuencia, afectaran el cálculo futuro de la depreciación, Las adiciones y mejoras son erogaciones en las que incurre la entidad para aumentar la vida útil del activo, ampliar su*

capacidad productiva y eficiencia operativa, mejorar la calidad de los productos y servicios, o reducir significativamente los costos.

- *Las reparaciones de la propiedad, planta y equipo se reconocerán como gasto en el resultado del periodo. Las reparaciones son erogaciones en que incurre la entidad con el fin de recuperar la normal del uso del activo.*
- *El mantenimiento de la propiedad, planta y equipo se reconocerá como gasto en el resultado del periodo, salvo que deba incluirse en el valor de libros de otros activos de acuerdo con la Norma de inventarios. El Mantenimiento corresponde a erogaciones en que incurre la entidad con el fin de conservar la calidad normal del uso del activo (...)*

Contrato de Arrendamiento celebrado entre el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – CORPOICA, Centro de Investigación La Suiza 28 de diciembre de 2012

“PARAGRAFO PRIMERO CLAUSULA PRIMERA. - El centro de investigación la Suiza cuenta con instalaciones y construcciones de diversa índole, las cuales serán discriminadas y detalladas en el acta de entrega de dicho inmueble, documento que debe ser suscrito por el Gerente Seccional del ICA SANTANDER y el director ejecutivo de CORPOICA o a quien este delegue, la cual hará parte integral de este contrato.

CLAUSULA SEPTIMA. ENTREGA. - La entrega del inmueble se formalizará por parte del ICA mediante Acta de inventario, suscrito por las partes o sus delegados, donde se hará constar el estado en que se encuentran las instalaciones, la infraestructura y todos los elementos existentes en el.

CLAUSULA DECIMA PRIMERA. MEJORAS. - CORPOICA no podrá efectuar demoliciones, ampliaciones, construcciones o inversiones en cultivos permanentes en el inmueble objeto del presente contrato, sin que cuente con la autorización previa y escrita del Representante Legal del ICA. (...)

De la visita efectuada al Centro de Investigación la Suiza, con el fin de verificar el estado actual del inventario con el cual se formalizó la entrega del inmueble a CORPOICA (hoy AGROSAVIA), se evidenciaron nuevas construcciones que no hacen parte del inventario de febrero de 2013:

- Cancha polideportiva
- Caseta para acopio de residuos sólidos que se encuentra diagonal a la caseta de la subestación eléctrica
- Parqueadero, senderos en adoquín y las instalaciones de sillas tipo parque

- Kiosco de 40 mts ubicado hacia el costado noroccidental parte de arriba del establo (su construcción se terminó hace 3 meses)
- Construcción en curso, adecuación para el proceso de compostaje
- Kiosco que hace parte del inventario fue ampliado de 36m a 120 m

Las anteriores construcciones y modificaciones no cuentan con la debida autorización por parte del ICA, como lo establece la cláusula decima primera del contrato.

De otra parte, es importante resaltar la dificultad que se presenta para verificar el inventario, toda vez que este obedece a una relación que no cumple con los parámetros establecidos para llevar el control de los activos individualmente, por placa del Instituto. Esta misma situación se presentó en el centro de Investigación Nataima.

Las anteriores situaciones, fueron ocasionadas por la inobservancia de la obligación contractual de autorización por parte del Instituto, conllevando con esto la falta de control de las construcciones que se tiene en el centro de investigación en poder de terceros, constituyéndose en una falta disciplinaria conforme lo establece la Ley 734 de 2002

Respuesta de la Entidad

“El ICA mediante Oficio 20192115671 autorizó a Agrosavia para que realizara el proyecto No. OR-170/17 mediante el cual se realizaron las obras de instalación de media tensión.

Con respecto a Parqueaderos, senderos en adoquín y las instalaciones de sillas tipo parque, dichas mejoras hacen parte integral de los Laboratorios, así que el ICA dio la autorización de manera completa frente a dichos bienes en el Oficio 20182118874 del 25 de septiembre de 2018.

Frente al Kiosco de 40 mts ubicado hacia el costado noroccidental, este no se completó por falta de trámite de la Licencia de construcción ante la autoridad competente.

La adecuación de los módulos de compostaje tiene como fin mantener la estructura previa y no construir una infraestructura adicional, es decir, es una reparación locativa lo que no implica una autorización por parte del Instituto.

Con respecto a la cancha polideportiva se manifiesta que bienes como canchas y vías corresponden a instalaciones que no se encontraban reconocidas dentro del

informe técnico emitido por el Grupo de Infraestructura Física y Mantenimiento a corte de 2016, toda vez que se consideran parte del terreno, en este sentido, las mejoras a las canchas no se modifican en los estados financieros y registros contables del ICA

Frente a las otras obras, no se cuenta con los soportes de autorizaciones emitidas por el Instituto. No obstante, se remitirán en el momento en que el ICA o AGROSAVIA.

- 1. Autorización ICA Red Eléctrica La Suiza. Folios 2.*
- 2. Autorización ICA 20182118874 Red de Laboratorios. Folios 2”.*

Análisis de la Respuesta y Conclusión

La entidad en su respuesta da las justificaciones por cada una de las construcciones así:

Respecto a la justificación de la cancha polideportiva, retomando el texto de la respuesta, estas afirmaciones no contienen información suficiente y clara, que permitan identificar aquellos elementos conceptuales que lo validen como soporte oficial MPC, para evidenciar el tratamiento contable al rubro de canchas en la presentación de los estados financieros.

En lo referente a la caseta de la subestación eléctrica, se acepta la autorización dada por el ICA, por lo tanto, se retira este ítem del hallazgo.

En cuanto a la construcción en curso, adecuación para el proceso de compostaje, manifiesta la entidad que es una reparación locativa lo que no implica una autorización por parte del Instituto; sin embargo, la CGR no comparte la apreciación toda vez que, en el momento de la visita se evidenció que se estaba construyendo en material.

Respecto a los parqueaderos, senderos en adoquín y las instalaciones de sillas tipo parque, no se comparte que se tenga como autorización la de la construcción de los laboratorios, toda vez que, verificadas las licencias de construcción, no relacionan dichas construcciones, las cuales contienen material de construcción.

Kiosco de 40 m. ubicado hacia el costado noroccidental parte de arriba del establo (su construcción se terminó hace 3 meses), la entidad manifiesta que este no se completó por falta de trámite de la licencia de construcción ante la autoridad competente; sin embargo, tal como lo demuestra el registro fotográfico tomado en la visita de campo, se evidenció completamente terminado.



FUENTE: Visita de Campo CGR – Septiembre-2021

No se recibió respuesta del Kiosco que hace parte del inventario, el cual fue ampliado de 36m a 120 m y de la Caseta para acopio de residuos sólidos, que se encuentra diagonal a la caseta de la subestación eléctrica.

Dadas las anteriores consideraciones, se retira lo concerniente a la caseta por la justificación dada por la entidad, quedando lo demás como hallazgo con sus connotaciones iniciales.

Hallazgo N° 25 – Construcción Laboratorios Predio La Suiza – Santander (A)

Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio 1077 de 2015. *“El titular de la licencia debe dar cumplimiento de las siguientes obligaciones establecidas: (...)”* Numeral 10. *Copia de las actas de supervisión técnica independiente que se expidan durante el desarrollo de la obra, así como el certificado técnico de ocupación(...)*”

Resolución No. 68615-0-18-0123 del 7 de diciembre de 2018 se concede la licencia de construcción en modalidad de obra nueva, suscrito por el secretario de Planeación e Infraestructura del municipio de Rionegro, Santander.

A través del numeral 9: (...) *“La ejecución de las obras debe realizarse de acuerdo con el proyecto arquitectónico y estructural aprobado, para poder ser recibidas a satisfacción por la dependencia responsable de la Alcaldía Municipal de Rionegro, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones técnicas:*

- *Los planos arquitectónicos, planos estructurales, memorias de cálculo estructural y estudio de suelos presentados, hacen parte integral de la presente actuación.*
- *De acuerdo con la norma sismorresistente NSR10, la edificación se clasifica en el grupo R (Residencial), subgrupo R2 (multifamiliar), con una carga de ocupación de 18 personas por m², categoría de riesgo (I) y una distancia de recorrido desde el punto más remoto de una unidad de vivienda a la salida menor a 60 metros.*
- *Debe seguir las recomendaciones del estudio de suelos.” (...)*

“Artículo 1°- Otorgar licencia de construcción en modalidad de obra nueva para el predio denominado LA SUIZA de la vereda Alto Bello del corregimiento La Ceiba, jurisdicción del municipio de Rionegro - Santander, a nombre del señor ARIEL HURTADO RODRIGUEZ, identificado con cédula de ciudadanía 79.738.786, primer representante legal suplente AGROSAVIA Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria.

Se deben efectuar en concordancia los planos aprobados y las disposiciones urbanísticas y ambientales vigentes en el Municipio de Rionegro.” (...). El área aprobada para la construcción de la edificación se desglosa así: primera planta de 506.54 m² y segunda planta de 494.23 m².

Reglamento Colombiano De Construcción Sismo Resistente NSR-10 – Capítulo C.2 – Notación y definiciones: (...) *“Los términos “carga muerta” y “carga viva” se refieren a las cargas sin factores de carga (cargas de servicio) definidas o especificadas en el Título B del Reglamento NSR-10. Las cargas de servicio (cargas sin factores de carga) deben emplearse donde lo establece el Título C del Reglamento NSR-10, para diseñar o verificar elementos de manera que tengan un adecuado funcionamiento, como se indica en C.9.5, Control de Deflexiones.” (...)*

De acuerdo con el diseño estructural presentado para la solicitud de la licencia estructural de obra nueva, se considera una estructura de dos niveles, con distribución de áreas separadas por muros de mampostería y áreas destinadas para el posicionamiento de equipos eléctricos, que influyen en el funcionamiento de la edificación, además de las zonas sociales y un espacio denominado en la licencia de construcción como “polivalente por distribuir”; sin embargo, durante la visita técnica se informó que se encuentra en adecuación, para ser utilizada como oficinas.

Dentro del diseño estructural no se incorporó dicha área como destino de oficinas, por lo que puede generar un riesgo a la edificación, ya que esto acarrea mayor

carga por los muros de mampostería construidos para las divisiones de las oficinas, el mobiliario y el personal que puede afectar la estructura que fue diseñada para un uso diferente, ya que las fallas estructurales se pueden presentar por el mal uso de las edificaciones o un cambio de uso, sin realizar los respectivos refuerzos estructurales a los que hubiere lugar.

De acuerdo con los planos arquitectónicos de las FACHADAS Y PERFIL DEL LABORATORIO DE FITOPATOLOGIA Y SUELOS, presentados el 28 de septiembre de 2019, se notan incongruencias con respecto a las áreas y distribución espacial que fueron aprobadas en la licencia de construcción No. 68615-0-18-0123, del 7 de diciembre de 2018, ya que, según la planimetría suministrada, el área construida es inferior.

Además de esto, se establece que no concuerdan con el diseño presentado para la obtención de la licencia de construcción, bajo modalidad de obra nueva, atendiendo los siguientes hechos:

- La altura diseñada para la primera planta de la edificación es de 3.05 metros y para la segunda planta se diseñó con altura central de 4.30 metros, considerando la pendiente de la teja de fibrocemento a dos aguas.
- Una vez analizados los planos arquitectónicos presentados el 28 de septiembre de 2019, de FACHADAS Y PLANTA DEL LABORATORIO DE FITOPATOLOGIA Y SUELOS, se establece que no concuerdan con el diseño presentado para la obtención de la licencia de construcción bajo modalidad de obra nueva, toda vez que las alturas de muros, las áreas y distribuciones espaciales allí plasmadas no coinciden con la descripción aprobada en la licencia de construcción.



Fuente: Evidencia de construcción del laboratorio durante la visita realizada por CGR.

Los hechos descritos, pueden conllevar a la aparición de grietas y fallas estructurales al cambio de uso sin los respectivos refuerzos estructurales.

Lo anterior evidencia debilidades en la supervisión y control del contrato de comodato, además de un deficiente apoyo técnico dado que el manejo y responsabilidad de este tipo de obras se encuentran en cabeza de las Oficinas Nacionales y sus oficinas de apoyo, con lo cual se configura una observación de tipo administrativo.

Respuesta de la Entidad

“(…)Se observa que la CGR realizó la verificación con base en los planos de la licencia original que se emitió el 7 de diciembre de 2017 mediante la resolución No. 68615-0-18-0123, sin embargo, esta fue modificada mediante la resolución No. 68615-0-19-0149 del 13 de noviembre de 2019 “Por medio de la cual se otorga licencia de construcción en modalidad de ampliación – modificación de una licencia de construcción vigente”.

Para esta licencia, Agrosavia entregó los planos originales a la oficina de planeación y según lo manifestado por dicha corporación no se tiene copia de los mismos y se manifiesta que se están tramitando copia de estos.

El área polivalente se encuentra sin uso y su proyección de ocupación son posiblemente oficinas, el ICA mediante Oficio solicitará para la segunda semana de noviembre de la presente anualidad, concepto por parte del diseñador estructural del proyecto donde manifieste que se contempló las cargas adicionales para el uso de oficinas.

1. Licencia de Construcción en modalidad de ampliación – modificación del 13 de noviembre de 2019. Folios 6 (…)

Análisis de la Respuesta y Conclusión

La documentación suministrada por el ICA para la revisión del estado legal de las edificaciones del predio La Suiza en el municipio de Rionegro, Santander, corresponde a la licencia de construcción bajo modalidad de obra nueva con la resolución No. 68615-0- 18-0123 del 7 de diciembre de 2018, suministrando los planos arquitectónicos correspondientes al año 2019 y que de acuerdo con sus aclaraciones corresponden a la licencia de construcción No. 68615-0-19-0149 del 13 de noviembre de 2019, *“Por medio de la cual se otorga licencia de construcción en modalidad de ampliación – modificación de una licencia de construcción vigente”*. De la que anexan la copia de la Licencia de Construcción en modalidad de ampliación – modificación del 13 de noviembre de 2019.

Para la segunda semana del mes de noviembre del año actual, se programará la solicitud mediante oficio del análisis estructural a la firma encargada, donde se evidencie el diseño con cargas adicionales para el uso del área polivalente, destinada a oficinas en el segundo piso de la edificación de laboratorios.

La CGR considera que es razonable la respuesta emitida por el ICA concerniente a los planos presentados el 28 de septiembre de 2019, para el trámite de la licencia de construcción con modalidad de modificación No. 68615-0-19-0149 del 13 de noviembre de 2019, “Por medio de la cual se otorga licencia de construcción en modalidad de ampliación – *modificación de una licencia de construcción vigente*”.

Sin embargo, para el estudio estructural se mantendrá la observación, por cuanto a la fecha no se ha realizado ninguna actividad tendiente a corregir esta situación, que puede presentar riesgos a la salud de las personas y a los bienes de la entidad; por lo tanto, se configura como hallazgo administrativo.

Hallazgo N° 26 – Planes de Mantenimiento y Conservación (A) (D21)

(...) El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición”.

El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).

(...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutaran por medio de la celebración de los diferentes contratos”.

Por otra parte, el Consejo de Estado en reiterados pronunciamientos respecto al principio de planeación ha manifestado:

(...)“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no solo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración (...).

En esta perspectiva, la planeación y, en este sentido, la totalidad de sus exigencias constituyen sin lugar a dudas, un precioso marco jurídico que puede catalogarse como requisito para la actividad contractual. Es decir que los presupuestos establecidos por el legislador, tendientes a la racionalización, organización y coherencia de las decisiones contractuales, hacen parte de la legalidad del contrato y no pueden ser desconocidos por los operadores del derecho contractual del estado. En otras palabras, la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado.

Ley 1474 de 2011, obligaciones de los supervisores. “Artículo 83: *Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un interventor, según corresponda.*

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No

obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del Supervisor.

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

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

PARÁGRAFO 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002: quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal: k) <sic> <Literal CONDICIONALMENTE exequible. Literal adicionado por el parágrafo 2o. del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

Para determinar las siguientes observaciones, en primera instancia se tuvieron en cuenta los contratos de arrendamientos entre el Instituto Colombiano Agropecuario y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria “Corpoica”, ahora llamada Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria “AGROSAVIA”, donde se especifican las cláusulas y las consideraciones necesarias para llevar a cabo el objeto del contrato.

En la suscripción del contrato de arrendamiento No. 0039 del 2 de enero del 2007 quedaron sujeta una serie de acuerdos que se deben cumplir en los términos y condiciones correspondientes, dadas las siguientes consideraciones:

Titulo h): *“Que, en los acuerdos con CORPOICA, se tenga en cuenta el componente de mantenimiento ANUAL de la infraestructura disponible en los centros, de tal forma que, por ausencia de este, cause detrimento patrimonial al ICA”*

CLAUSULA PRIMERA OBJETO: *“el ICA se compromete a entregar a título de arrendamiento a CORPOICA y este recibe el mismo título de bien inmueble denominado CENTRO DE INVESTIGACION C.I PALMIRA, ubicado en el municipio de Palmira, departamento del Valle, con los terrenos, las construcciones e instalaciones”.*

CLAUSULA SEXTA: MANTENIMIENTO – CORPOICA : *“Se obliga además del canon pactado, a la presentación del plan anual de conservación y mantenimiento del inmueble, incluidas sus construcciones e instalaciones antes del 31 de enero de cada año y a su ejecución, evitando que, por ausencia de este, se cause detrimento patrimonial al ICA; el incumplimiento de esta responsabilidad dará derecho al ICA para hacer cesar inmediatamente los efectos de este contrato y exigir judicial o extrajudicial la restitución del inmueble, construcciones e instalaciones”.*

CLAUSULA DECIMA: SUPERVISION Y CONTROL – EI ICA *ejercerá la supervisión, inspección y control al cumplimiento de las obligaciones surgidas de este contrato, a través del Coordinador Seccional del ICA, cuya jurisdicción corresponda al inmueble objeto del presente contrato: en consecuencia podrá efectuar inspecciones en cualquier momento al área arrendada, construcciones e instalaciones, comunicando por escrito las observaciones o irregularidades y formulando sugerencias y recomendaciones al respectivo Director de Centro de*

investigación de CORPOICA, las que deberán ser acatadas de inmediato por CORPOICA, El incumplimiento de los anterior, es causal suficiente para dar por terminado el presente contrato en forma anticipada, dando lugar a la restitución inmediata del inmueble.

CLAUSULA DECIMA CUARTA: DOCUMENTOS: Formaran parte de este contrato de arrendamiento. “(...)”

“El plan de mantenimiento anual del centro y bienes inmuebles entregados en arrendamiento preparado por CORPOICA”.

CLAUSULA DECIMA QUINTA ENTREGA DE DOCUMENTOS -CORPOICA: Se obliga a entregar a la firma del contrato y antes del 31 de enero de cada año los siguientes documentos: ***“Plan de conservación y mantenimiento de los inmuebles e instalaciones”.***

De acuerdo con los planes de conservación y mantenimiento radicados para los periodos 2017 - 2021, la documentación analizada y las visitas realizadas en campo, se observaron deficiencias en la realización y ejecución de los mismos, evidenciando los siguientes hechos.

- Los planes radicados y aprobados no cumplen con las necesidades particulares requeridas para cada centro de investigación, determinando las cantidades de obras ejecutadas y los valores unitarios correspondientes a cada ítem. Especificando la periodicidad de su ejecución.
- De acuerdo con las actas de entrega y recibo final de las obras de mantenimiento, realizadas desde el año 2017 al año 2020, se encuentran inconsistencias respecto a las cantidades de obra ejecutadas y el valor unitario correspondiente a cada ítem.
- En la documentación obtenida, se identificó que los valores de los planes de mantenimiento y conservación que radican para las ejecuciones de los años 2017 al 2021 como quedó estipulado en la cláusula sexta dentro del contrato 0039 del 2 de enero del 2017 la importancia de los mantenimientos anuales a las sedes que le corresponden al ICA; esto con el fin de evitar que, por ausencia de este cause un deterioro en el bien inmueble. Una vez la CGR evidenció el estado de algunas sedes, se determina que dichos planes no tienen en cuenta las necesidades individuales prioritarias de cada sede, esto con el fin de evitar el detrimento de los inmuebles, de igual manera se observó que el valor ejecutado al valor contratado es diferente, notando debilidades en la planeación de las actividades que se incluyen.

- Una vez realizadas las visitas técnicas, se puede observar que los planes radicados años tras año, no obedecen a las necesidades prioritarias de cada centro de Investigación.
- A pesar de que AGROSAVIA radica los planes de mantenimiento y conservación a ejecutar durante el período 2021 - 2024, éstos no son producto de un diagnóstico claro y específico de las necesidades reales de cada centro, con el fin de destinar anualmente el presupuesto requerido para la ejecución de las obras a realizar que permitan adelantar el seguimiento y control de estas.

Los hechos descritos anteriormente dan cuenta de las deficiencias en la supervisión y debilidades en la planeación, lo que conlleva a una falta de seguimiento y control por parte de la administración respecto de los inmuebles del Instituto, convirtiéndose en un hallazgo de tipo administrativo con posible alcance disciplinario de acuerdo con la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la Entidad

Los planes de mantenimiento y conservación de los inmuebles e infraestructura entregados por parte de AGROSAVIA, los cuales deben ser verificados por el ICA, de tal manera que se prioricen cada una de las necesidades de los predios.

“La entidad AGROSAVIA sustenta que realizaron las intervenciones a la infraestructura desde el año 2017 de manera anual, teniendo en cuenta las mejoras locativas a los diferentes inmuebles a efectos de preservar la infraestructura, de tal manera no se realizan en los mismos años a las mismas edificaciones, si no a las que así lo requieran.

La planificación para cada centro de investigación se determina de acuerdo con los lineamientos que la Corporación AGROSAVIA establece, sin embargo, manifiestan que el ICA vela por que las obras se ejecuten de la mejor manera, pero no es de su competencia hacer el respectivo seguimiento y control al recurso destinado para dichas actividades, de igual manera no realizan ningún tipo de auditoría.

Finalmente, argumentan que durante la etapa de ejecución se pueden presentar imprevistos que generen la realización de obras y actividades no contempladas, generando variaciones en los recursos, reiterando que el ICA no audita los contratos de obra y mucho menos los balances financieros por parte de AGROSAVIA”.

Análisis de la Respuesta y Conclusión

Si bien la CGR en sus observaciones no observa que se debe realizar un seguimiento desde el ICA a AGROSAVIA como tal, si es responsabilidad del ICA, como propietario del bien público y quien tiene la obligación de garantizar su cuidado, realizar el respectivo seguimiento a los planes de mantenimiento y conservación, toda vez que es de su competencia la aprobación de los mismos, corroborar la ejecución de estos, para evitar el deterioro de dichos bienes.

De acuerdo con los planes radicados año tras año, tal como lo indica el ICA en la respuesta, y que las intervenciones no se realizan sobre cada uno de los centros de investigación si no a diferentes edificaciones con el fin de preservar la infraestructura, en las visitas de campo realizadas por parte de la Contraloría se evidenció el mal estado de la infraestructura en algunos centros de investigación, concluyendo que no se realizaron visitas técnicas por parte de las entidades intervinientes, con el fin de determinar el estado de cada una de las sedes y priorizar las intervenciones correspondientes.

De conformidad con lo expuesto anteriormente, se ratifica el hallazgo con sus respectivas connotaciones iniciales.