INFORME DEFINITIVO AUDITORÍA INTERNA

AUDITORÍA REGULAR BASADA EN RIESGOS AL PROCESO

SPI - GESTIÓN DE DESAFECTACIÓN DE PREDIOS Y RESOLUCIONES IRRIGADORAS AMB

LÍDER DEL PROCESO

NELSON GONZALEZ TARAZONA

Subdirector de Planeación e Infraestructura

VIGENCIA AUDITADA:

2023

ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA

DIEGO FERNANDO CAMACHO VILLAMIZAR

Jefe Oficina de Control Interno

Bucaramanga, 03 de agosto de 2023

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN....3
1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA....3
2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA....4
3. CRITERIOS DE LA AUDITORÍA....4
4. PROGRAMA DE EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA....4
5. RESUMEN EJECUTIVO....5
6. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA....8
7. CONCLUSIONES BASADAS EN RIESGOS....18
8. RECOMENDACIONES....19
9. APROBACIÓN DEL INFORME DE AUDITORÍA....19

INTRODUCCIÓN

La Oficina de Control Interno en consonancia con lo establecido en la Ley 87 de 1993 y demás normas concordantes con el establecimiento de sistemas de gestión y control en las entidades públicas del estado colombiano, atendiendo las guías y normas internacionales de auditoria, cajas de herramientas propuestas por el DAFP y el modelo de auditoria basada en riesgos, se presta a suscribir el presente informe de auditoría interna, bajo la aprobación del Plan Anual de Auditoría por parte del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno para la vigencia 2023.

1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

Establecer el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, proyectos y metas de la Subdirección de Planeación e Infraestructura, en lo que se refiere al procedimiento de desafectación de predios y modificación a resoluciones irrigadoras AMB.

Verificar el estado actual de la desafectación de predios declarados de utilidad pública y la modificación a resoluciones irrigadoras que fueran emitidas por el AMB, para la realización de proyectos de infraestructura vial, dentro de la competencia de la Subdirección de Planeación e Infraestructura.

Conocer el grado de implementación, uso y eficiencia de los recursos, bienes y sistemas tecnológicos con que cuenta la Subdirección de Planeación e Infraestructura para la realización del procedimiento.

Establecer el nivel de riesgo, impacto y responsabilidad en el proceso de irrigación y desafectación de predios declarados de utilidad pública, por parte de funcionarios públicos y contratistas adscritos a la Subdirección de Planeación e Infraestructura, con funciones y objetos relacionados con la materia.

Verificar la efectividad de los controles definidos para los procedimientos y actividades, identificando los riesgos.

Verificar la existencia de indicadores de gestión caracterizados y adoptados.

2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

De conformidad con el Plan Anual de Auditorias de la OCI aprobado por el CICCI se llevó a cabo la auditoria al proceso de SPI – GSTIÓN DE DESAFECTACIÓN DE PREDIOS Y RESOLUCIONES IRRIGADORAS AMB en el periodo de tiempo comprendido entre el martes 27 de junio y el viernes 14 de julio de 2023, en las instalaciones del AMB ubicadas en Neomundo.

3. CRITERIOS DE LA AUDITORÍA

Ley 9 de 1989, Ley 1682 de 2013, Decreto 2400 1989, Ley 388 de 1997, Acuerdos Metropolitanos relacionados, Ley 1625 de 2013, artículo 8 de la Constitución Política de Colombia, Ley 99 de 1993, artículo 1° del Decreto Ley 2811 de 1974 y demás normas relacionadas.

4. PROGRAMA DE EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

Actividad	Fecha inicio (vigencia 2022)
Reunión de Inicio de la Auditoria	Viernes 23 de junio - 11 am Oficina de Control Interno
Planeación	Lunes 26 de junio
Ejecución	Entre el 27 de junio y el 14 de julio
Reunión de Cierre de la Auditoria	Lunes 17 de julio - 10 am
Socialización informe preliminar	Dentro de los 5 días hábiles posteriores a la reunión de cierre
Replica al informe y/o mesa de trabajo	Dentro de los 5 días hábiles posteriores a la entrega del informe preliminar
Emisión de Informe Final	Dentro de los 5 días hábiles posteriores al recibo de réplica y/o realización de mesa de trabajo
Entrega de Plan de Mejoramiento	Dentro de los 10 días hábiles posteriores al recibo del informe final
Seguimiento Plan de Mejoramiento	Periódicamente de acuerdo al plazo de las metas

5. RESUMEN EJECUTIVO

Conforme la información obtenida como respuesta al requerimiento realizado por este despacho al sujeto auditado, y con el fin de contar con material que dé cuenta del estado actual de los proyectos de obra Parque lineal Quebrada la Iglesia, Proyectos de mitigación del riesgo y Transversal Malpaso, correspondientes a los Acuerdos metropolitanos No. 007 de 2015, 009 de 2016 y 017 de 2016, respectivamente, se estableció, que, aún persiste la afectación de predios declarados de utilidad pública, para la realización de proyectos de infraestructura, que, a pesar de haber transcurrido más de 6 años, aun las obras no se han realizado o realizado parcialmente.

Datan los resultados posteriores a la indagación realizada a través de mesas de trabajo, entrevistas y revisión documental, que, en comparativa con lo observado en informe de auditoría vigencia 2022 en relación a los tres (3) proyectos en los cuales nos hemos enfocado, no existen cambios sustanciales respecto del avance de ejecución de las obras proyectadas. Persiste la situación evidenciada en auditoría de la vigencia 2022 en lo que a los predios afectados respecta, determinando que, en virtud de las fechas de expedición de los acuerdos metropolitanos No. 007 de 2015, 009 de 2016 y 017 de 2016 y el estado actual de avance de ejecución de las obras, que los términos de duración de la afectación de los predios por causa de las obras públicas, al tenor de lo señalado por el artículo 37 de la Ley 09 de 1989 modificada por el artículo 73 de la Ley 1682 de 2013, a la fecha, se encuentran sin efecto de pleno de derecho, debido a que la entidad no adquirió tales predios, razón por la cual, al día de hoy, acogiéndonos a lo expresado por la norma mencionada, el Registrador se encontraría facultado, una vez constate el hecho, para realizar la cancelación de las inscripciones correspondientes por solicitud de cualquier persona.

En igual sentido, la Ley 1579 de 2012, artículo 64, faculta al Registrador para que, por intermedio de Acto administrativo debidamente motivado y contra el cual no procede recurso alguno, cancele la medida cautelar en razón del vencimiento de la vigencia que corresponde a diez (10) años contados a partir de su registro, previa solicitud por escrito del titular del derecho real de dominio o de quien demuestre interés legítimo en el inmueble. El vencimiento de dicho término se vería interrumpido por solicitud de renovación de la entidad que decretó la medida. Lo anterior en concordancia con el inciso 4° del artículo 22 de la Ley 1682 de 2013 que determina las limitaciones, afectaciones, gravámenes al dominio, medidas cautelares, impuestos, servicios públicos y contribución de valorización dentro del proceso de adquisición de predios requeridos para proyectos de infraestructura de transporte.

Se denota que, en cuanto a las acciones conducentes a la realización de desafectaciones de los predios en comento, no hay ningún avance que dé cuenta de la voluntad del AMB para cancelar la medida cautelar inscrita a los predios que fueron afectados conforme lo ordenado por los Acuerdos Metropolitanos No. 007 de 2015, 009 de 2016 y 017 de 2016, a excepción de un número mínimo de predios cuyos afectados solicitaron, mediante oficio, su respectiva cancelación, y que en efecto el AMB solicitó a la Oficina de Registro de Instrumentos públicos quedando canceladas.

Se observa que en gestión realizada por el sujeto auditado, han sido radicadas solicitudes de Conceptos jurídicos a la Secretaría General, para lo cual resulta pertinente mencionar que conforme lo establece el artículo 28 del Código de procedimiento Administrativo y de lo contencioso administrativo “los conceptos jurídicos emitidos por las autoridades, como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas, no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución” por consiguiente, los conceptos, al no gozar de fuerza vinculante, resultan ser orientaciones, puntos de vista y no una imposición, y en consecuencia sobre temas que la Ley contempla taxativamente, deberá acudirse a su aplicación y no a interpretaciones o conceptos que en el caso hipotético, lleguen a contrariar lo dispuesto por la Ley. Lo anterior en atención al documento evidenciado como solicitud de concepto jurídico bajo radicado CD-555 5/06/2023 presentado a la Secretaría General y del cual, no se evidencia respuesta aportada.

En general, se encontraron múltiples particularidades detectadas tanto en Mesa de trabajo como en la información presentada, frente a los proyectos de obra objeto de revisión, acudiendo a observar la auditoria de la vigencia 2022 como referente, los cuales, se presentan a continuación:

Cuadro. Diagnóstico estado de avance en las obras de los proyectos Parque lineal Quebrada la Iglesia, Proyectos de mitigación del riesgo y Transversal Malpaso.

Proyecto de Construcción	Observaciones
Parque Lineal Quebrada la Iglesia	Se encontró gestión realizada frente a dos desafectaciones efectuadas en la oficina de registro de instrumentos públicos, las cuales dieron lugar en respuesta al requerimiento presentado por los directamente afectados, los predios corresponden a las matriculas 300-15343 y 300269274 cuyas medidas cautelares quedaron canceladas el día 11 de abril de 2023. Se encontró cero (0) avance de la obra.

Proyecto de Construcción	Observaciones
	Se menciona la existencia de voluntad por parte de la Dirección General de avanzar en la realización del proyecto, por lo que se indican, por parte del sujeto de control, actividades que a continuación se relacionan: 1. Solicitud ante la CFA (*Climate Finance Accelerator)* para Colombia, ofertando el proyecto como un aporte a la región, enfocado como un corredor verde que permite implementar modos alternativos de transporte limpio, con efectos de disminución de gases efecto invernadero, adecuación de espacio público que aumente niveles de actividades lúdicas, recreativas y de sano esparcimiento. 2. Actualización del proyecto en varios de sus componentes a través del proyecto de fortalecimiento de parques metropolitanos.
Proyectos de mitigación del riesgo	La Subdirección de Planeación e Infraestructura aduce que, por razones de competencia, este tema debe ser remitido a la Subdirección Ambiental, no obstante, no se encontraron actividades de ejecución del proyecto, manteniendo su avance en cero (0) con la totalidad de los predios afectados. Diez (10) predios en total.
Transversal de Malpaso	Se encontró que, en relación con el Convenio Interadministrativo 01692 de 2018 suscrito con la Gobernación de Santander, el Supervisor, Ing. Javier Mantilla presenta comunicaciones vía correo electrónico, referentes al aval jurídico por parte de la Secretaría General del AMB para proceder a liquidar de manera unilateral el convenio sin que a la fecha exista respuesta; de igual manera aportan oficio remitido a la Secretaria de Infraestructura departamental, requiriendo información y documentos correspondientes al Convenio, sin evidenciarse respuesta alguna al mismo. Se observa proyectada acta de liquidación aportada sin firma. En mesa de trabajo fue manifestado por Supervisor, que se ha contemplado la liquidación unilateral del convenio, no obstante, se encuentra a la espera del aval jurídico para proceder. Por otra parte, respecto de las desafectaciones, ha manifestado la Subdirección de Planeación e Infraestructura su solicitud de concepto jurídico a la Secretaría General del AMB, del cual adjuntan documento

Proyecto de Construcción	Observaciones
	como respuesta a la información requerida, identificado bajo radicado CD 555 5/06/2023, con el fin de obtener orientación frente a las desafectaciones de los predios por vencimiento de los términos para mantenerse afectados. Se aduce que, a la fecha, tal solicitud no ha sido atendida.

Para este despacho, resulta preponderante recomendar a la alta dirección, y al CICCI, establecer una conducta concluyente frente a reestablecer las afectaciones registradas a los predios que fueran objeto de declaratoria de utilidad pública para el desarrollo de los proyectos mencionados o considerar las posibles alternativas jurídicas viables para, de ser posible, ejecutar las obras. Continúa siendo en alta probabilidad, un riesgo latente ante un posible impacto frente situaciones jurídicas de reclamaciones que puedan presentar los propietarios de tales inmuebles por la afectación causada, sin el cumplimiento del efecto por el cual fueron afectados, habiéndose cumplido el plazo para la realización de las obras.

Continúa siendo necesario que la entidad busque prevenir la ocurrencia de mayores riesgos financieros y de cumplimiento ejerciendo control sobre los mismos; debe prever y gestionar las circunstancias, anticipándose a las posibles afectaciones patrimoniales. Por lo anterior, se hace necesario que las partes involucradas desde lo técnico y lo jurídico trabajen mancomunadamente a fin de prevenir la ocurrencia de tales riesgos. Es decir, que se analice de fondo la motivación que llevó a la afectación de los predios y así mismo la justificación de mantenerlos afectados sin que la discusión se centre en cuál de los dos procesos (SPI y SG) se encuentra responsabilidad.

Este despacho no logró establecer la existencia de litigios contra la entidad por cuenta de afectaciones de predios, ante la no entrega de información por parte de SPI al respecto.

Se observó que la entidad no cuenta con un procedimiento interno de carácter técnico, administrativo o jurídico para realizar las afectaciones o desafectaciones de predios declarados de utilidad pública que sirva de directriz para el desarrollo de las actividades en relación con el tema. Se debe tener en consideración que la entidad cuenta con un sistema de gestión de calidad a través del cual la entidad asegura el cumplimiento de esos procedimientos asociados a los criterios de forma y tiempo allí establecidos.

6. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

Limitaciones de auditoria. La planificación, diseño y desarrollo de obras de infraestructura, bien sean de tipo vial o parques, requiere de un conocimiento específico en áreas de arquitectura, ingeniería civil, desarrollo urbano y gestión predial principalmente,

disciplinas con las cuales no cuenta apoyo la Oficina de Control Interno. No obstante, cabe destacar, que el proceso de auditoría, contó con el apoyo técnico de los ingenieros Jesús Osvaldo López Rodríguez y Javier Mantilla Gaitán, servidores públicos adscritos a la Subdirección de Planeación en Infraestructura. Conforme con lo anterior, se establece como un limitante de auditoria, el alto nivel de complejidad del proceso de planificación, diseño y ejecución de obras de infraestructura urbana en general.

HALLAZGO 1. **OMISION DE NORMATIVA POR VENCIMIENTO DE TERMINOS PARA MANTENER AFECTACIÓN DE PREDIOS**

Se encontró que existen predios con afectación bajo declaración de utilidad pública, pese a que los proyectos para los cuales fueron irrigados no cuentan con avance en su ejecución y que a la fecha la entidad no los ha adquirido. Se trata principalmente del proyecto Parque lineal Quebrada la Iglesia, Proyectos de mitigación del riesgo y Transversal Malpaso, correspondientes a los Acuerdos metropolitanos No. 007 de 2015, 009 de 2016 y 017 de 2016, respectivamente.

Se evidencia que existe silencio desde el área jurídica de la entidad frente a la procedencia de aplicar lo establecido por la norma para las desafectaciones de los predios por vencimiento de los términos para mantenerse en ese estado, por lo tanto, no existe directriz con soporte jurídico que permita a SPI proceder en derecho. Lo anterior, además, teniendo en cuenta que no se encontró que SPI cuente con soporte de profesional jurídico en su propia dependencia.

Conforme lo ha señalado el artículo 37 inciso primero de la Ley 09 de 1989 modificada por el artículo 73 de la Ley 1682 de 2013 “Toda afectación por causa de una obra pública tendrá una duración de tres (3) años renovables, hasta un máximo de seis (6) y deberá notificarse personalmente al propietario e inscribirse en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, so pena de inexistencia. La afectación quedará sin efecto, de pleno derecho, si el inmueble no fuere adquirido por la entidad pública que haya impuesto la afectación o en cuyo favor fue impuesta, durante su vigencia. Subrayado por OCI. Tenemos que, a la fecha, las afectaciones se encuentran sin efecto de pleno de derecho, en razón a que la entidad no adquirió los predios afectados, y tampoco ha procedido a desafectarlos de oficio. No se cuenta con gestiones efectivas que permitan concluir que los proyectos podrán ser ejecutados. El escenario más complejo se configura en la omisión de la entidad para dar aplicación de la norma y proceder a desafectar predios, omisión que podría resultar en demandas cuyas indemnizaciones afecten financieramente al AMB.

Este despacho reitera que, es inminente que la entidad, estudie y adopte una directriz bajo las siguientes premisas, de acuerdo a la situación técnica y jurídica, así:

1. Analizar el alcance y vigencia de los acuerdos metropolitanos, analizar viabilidad de alternativas conducentes a actualizar los proyectos, gestionar y disponer los recursos necesarios, replantear la programación de actividades, para la toma de decisiones en pro de los proyectos bajo los lineamientos normativos aplicables, o, caso contrario,
2. Atender lo dispuesto por la normatividad vigente, y proceder a desafectar los predios de oficio, evitando la ocurrencia de riesgos por posibles demandas por parte de propietarios de los predios afectados.

REPLICA

Para empezar, es necesario aclarar que por muchos años y pese a las solicitudes de incorporación de personal de planta a los cargos vacantes, la Subdirección de Planeación e Infraestructura no ha contado con profesionales en el área jurídica que apoyen los procesos técnicos relacionados con la planificación y ejecución de proyectos, en áreas como el derecho urbano, la contratación estatal, la gestión predial y el derecho Administrativo, indispensables en el quehacer de la Subdirección de Planeación e Infraestructura, razón por la cual los procesos de negociación y gestión predial siempre se han apoyado en el personal de la Secretaria General, quien desde hace mucho venía asumiendo a nombre de la entidad, las acciones jurídicas relacionadas con el tema de la afectación y desafectación de predios, por cuanto contiene un gran componente jurídico en su ejecución.

Así las cosas, la mayoría de las afectaciones prediales, aunque tuvieron origen en proyectos propuestos para su desarrollo por parte de la Subdirección de planeación e Infraestructura, su desarrollo se llevó a cabo desde la Secretaria General, siguiendo sus directrices y lineamientos jurídicos.

Desde el año 2017, la Subdirección de Planeación e Infraestructura, no cuenta con personal de planta en el área jurídica, adscrito a la Subdirección de Planeación e Infraestructura, generándose dependencia absoluta de la Secretaria General de la entidad, en temas jurídicos, para el desarrollo asertivo de todos sus procesos.

Incluso a la fecha, persiste la vacancia del cargo de profesional en derecho para la Subdirección de Planeación e infraestructura, sin que se hayan realizado los concursos de méritos necesarios para suplir dichas vacantes por parte de la entidad.

A la fecha, pese haberse insistido ante la Secretaria General de la entidad en apoyar y agilizar el proceso de Desafectación de Predios afectados por proyectos inconclusos o no ejecutados desde la fecha mencionada anteriormente, no se tiene la certeza jurídica de la conveniencia o no de dicha desafectación, como lo muestran las contradictorias respuestas de dicha dependencia sobre las acciones formuladas por la Subdirección de Planeación e Infraestructura.

Lo anterior, en atención a que el proceso de afectación se surte mediante Acuerdo, el cual requiere de aprobación ante la Junta Metropolitana con, y por tanto su Desafectación debe seguir el mismo trámite de aprobación del respectivo Acuerdo ante la Junta Metropolitana.

Ahora bien, algunos de estos procesos de Levantamiento de medidas cautelares inscritas en los folios de matrícula inmobiliaria o Desafectaciones, ya fueron presentados ante una Junta Metropolitana anterior para su trámite respectivo, sin el resultado esperado por cuanto la Junta no dio el visto bueno para su aprobación. Se desconoce los motivos de dicha negativa.

Pese a que se han realizado mesas de trabajo conjuntas para tratar el tema de las desafectaciones, los conceptos jurídicos entre uno y otro profesional en derecho son contradictorios y no se han llegado a conclusiones certeras sobre la metodología a seguir en cada uno de los casos, según se hayan vencido los términos de ley o no para el levantamiento de las medidas cautelares.

Así las cosas, consideramos que los procesos de Desafectación no se han llevado a cabo por falta de claridad jurídica interna sobre el proceso (pese a que la ley es clara en su contenido) y la falta de voluntad institucional por temor al acaecimiento de responsabilidades administrativas.

Por lo anterior, la omisión de la Normativa, si existiere, no es responsabilidad de la Subdirección de Planeación e Infraestructura, quien ha realizado las acciones necesarias para acometer los tramites respectivos ante la Junta Metropolitana o directamente ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, sea cual fuere el procedimiento, para lo cual requiere del apoyo jurídico de la Secretaria General y el compromiso de la Dirección.

CONCLUSION

De acuerdo con los argumentos presentados, este despacho considera que estos no logran desvirtuar las observaciones realizadas por cuanto la evidencia encontrada es definitiva frente al hallazgo. Considera este despacho que, aun cuando la necesidad de un profesional del derecho sería de gran apoyo para que impulse temas con componente, en gran porcentaje, de carácter jurídico como lo requiere este tipo de casos, no resulta ser la solución idónea a una situación en la que se encuentra inmersa la entidad con suficiente antelación a la presente auditoría; inclusive, la auditoría de la vigencia 2022 hace recomendaciones frente a la misma situación, y con el riesgo potencialmente alto de enfrentarse a demandas por los daños sufridos como consecuencia de las afectaciones a los predios. Se reitera la necesidad, que, en conjunto con la alta dirección, la cual conforma la línea de defensa estratégica, se construya un derrotero y línea de acción correspondiente,

a fin de tomar decisiones debidamente fundamentadas en la normativa vigente, que permitan llegar a soluciones urgentes ya sea en pro de la comunidad afectada o, de ser el caso, en pro de los proyectos, so pena de incurrir en omisión del deber legal.

Por otra parte, no se comprende, por parte de este despacho, el alcance del procedimiento de la desafectación manifestado en la réplica, por cuanto se aduce por parte del sujeto de control la necesidad u obligatoriedad que el trámite de desafectación sea aprobado por la junta metropolitana; sin embargo, se aportó durante el proceso de auditoría, evidencias que constatan la posibilidad de desafectar predios mediante la solicitud de parte de los afectados, sin que medie tal aprobación, como fuere el caso de la solicitud realizada mediante oficio CD-2722-2023, remitido a la oficina de Instrumentos públicos cuya desafectación ocurre en los certificados de matrículas 300-15343 y 300269274 quedando canceladas las medidas cautelares de dichos predios. Se requiere que la entidad establezca claridad frente a la conducta o procedimiento idóneo y que desde allí se formulen las acciones de mejora pertinentes a fin de salvaguardar los riesgos de cumplimiento, financieros, operacionales y de imagen de la entidad.

Por lo anterior, se confirma el hallazgo.

HALLAZGO 2. **RESPONSABILIDAD DEL AMB FRENTE A LA CORRECTA SUPERVISION DEL CONVENIO INTER-ADMINISTRATIVO.**

Se debe tener en consideración la responsabilidad que recae en el AMB por la supervisión ejercida frente al Convenio Interadministrativo No. 01692 de 2018, suscrito con la Gobernación de Santander, toda vez que a la fecha no existe claridad sobre la ejecución del convenio, la comunicación con el ejecutor (Gobernación de Santander) es escasa; no hay evidencia ni soportes del correcto uso de los recursos aportados por el AMB para los fines dispuestos en el convenio, se desconocen las razones de la escasa comunicación entre las entidades (Gobernación de Santander y AMB).

Se requiere que la entidad, analice las acciones jurídicas pertinentes a establecer la viabilidad jurídica a que hubiere lugar, que conduzcan a la recuperación o devolución de los recursos aportados no ejecutados.

En todo caso, ante la incertidumbre presentada, debe primar lo establecido en el Manual de Supervisión e Interventoría del AMB y el articulo 83 y ss, de la Ley 1474 de 2011. Se recomienda ajustarse al proferido.

REPLICA

Respecto al Convenio interadministrativo No. 01692, suscrito con la Gobernación de Santander para realizar la Gestión predial del proyecto Transversal de Malpaso, debemos manifestar que dicho convenio, no obstante la incscip por parte del AMB de la medida cautelar de afectación y Utilidad Pública realizada a los predios requeridos para la construcción del proyecto, según diseño preliminar, finalmente el proyecto tuvo como ente ejecutor a la Gobernación de Santander y al AMB solo actuó como entidad aportante de recursos para su ejecución.

El proyecto fue modificado en sus diseños gestionado predialmente y ejecutado en su totalidad por parte de los contratistas de la gobernación, sin que el AMB interviniera sustancialmente en el proyecto, por cuanto ni siquiera se llevó a cabo la inversión de los recursos aportados por el AMB, razón por la cual la supervisión del AMB no tuvo mayor actuación en el convenio.

Solo hasta el año 2021, cuando el proyecto estaba terminando, se recibió la última supervisión en manos de personal de la Subdirección, ante lo cual se adoptaron las medidas necesarias para conocer los pormenores del convenio, su estado y su ejecución a la fecha, solicitando informes a la Gobernación de Santander.

La gobernación remitió parte de la información requerida, evidenciándose el incumplimiento por parte de la secretaria del departamento, siendo insuficiente para la toma de decisiones relacionadas con la necesidad de continuar o liquidar el convenio.

El supervisor encargado, promovió la necesidad de Desafectación de los predios y Liquidación del Convenio Interadministrativo No. 01692 de 2018, elaborando los borradores de actas respectivas y solicitando el concepto jurídico ante la Secretaria General.

Lo anterior, debido nuevamente a lo ya expuesto en el hallazgo 1, en relación con la ausencia de personal en el área jurídica al interior de la planta de personal de la Subdirección de Planeación e Infraestructura.

Aunado a esto, se presentaron demandas contra la entidad y la Gobernacion de Santander, por parte de propietarios de predios ante la afectación impuesta y la ocupación indebida de predios privados, hecho que justificaba en nuestra opinión la necesidad de liquidar y desafectar de manera apremiante los predios afectados.

CONCLUSION

De acuerdo con los argumentos presentados, este despacho considera que estos no logran desvirtuar las observaciones realizadas por cuanto la evidencia encontrada es definitiva frente al hallazgo. Este despacho considera dar aplicación a lo establecido tanto por la Ley 1474 de 2011 frente al tema de supervisiones, como a las directrices del Manual de Supervisión e Interventoría, apelando a que el tipo de supervisión que se ejerce no requiere de conocimientos específicos en alguna disciplina particular tal como lo establece el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

Ahora bien, considerando lo anterior y al no requerirse conocimientos específicos en alguna materia, resulta ser del debido y correcto actuar del supervisor, impulsar toda actuación que considere pertinente para lograr un buen desarrollo de lo designado. Así las cosas, continúa siendo responsabilidad del Supervisor el realizar todas las actuaciones necesarias salvaguardando los intereses del AMB, de lo cual no debe apartarse el ordenador del gasto en la toma de decisiones. Si bien es cierto, una viabilidad o concepto jurídico resulta ser un apoyo significativo, no se convierte en obligación para la resolución de una situación como la aquí observada. Por lo anterior, se reitera la urgencia de tomar decisiones del resorte de la alta dirección y la supervisión, a fin de proceder, en observancia del debido proceso, salvaguardando los intereses de la entidad.

Por lo anterior, se confirma el hallazgo.

HALLAZGO 3. **NO EXISTENCIA DE PROCEDIMIENTO PARA AFECTACION Y DESAFECTACION DE PREDIOS DECLARADOS DE UTILIDAD PÚBLICA.**

No se encontró la existencia de un procedimiento específico que dé cuenta de las etapas, criterios, términos, documentos, formatos, y demás elementos que constituyen un sistema de gestión de calidad para el proceso de afectación y desafectación de predios. Aun cuando tales criterios y términos, por su carácter netamente jurídico estén inmersos en las directrices de la Ley, se hace necesario que la entidad adopte un procedimiento interno que le permita desarrollar con mayor efectividad y planificación el paso a paso para llevar a cabo las afectaciones y desafectaciones de predios declarados de utilidad pública dentro del marco jurídico correspondiente.

La entidad cuenta con un sistema de gestión de calidad a través del cual asegura el cumplimiento de procedimientos asociados a los criterios de forma y tiempo allí establecidos, de tal manera que, le permita gestionar sus procesos de manera eficiente. Es deber de la entidad gestionar sus procesos mediante los modelos de gestión público existentes a fin de contribuir con la mitigación de los riesgos, adoptando políticas y controles que le permitan cumplir con sus objetivos misionales.

REPLICA

Pese a que se comparte la observación sobre la inexistencia de un procedimiento interno para la afectación y desafectación de predios, que señale los tiempos y responsables del proceso, es necesario manifestar que solo hasta muy reciente fecha, se conoció sobre la existencia de un procedimiento inscrito en el sistema de calidad para la desafectación de predios que ya han cumplido la vigencia ordenada en la Ley 9 de 1989.

Lo cierto es que desde la Subdirección de Planeación e Infraestructura aún no se conoce con certeza su estado de aprobación y aplicación en el sistema de gestion de calidad.

De otra parte, se desconoce sobre quien recae la responsabilidad de la formulación y tramite de aprobación de dicho procedimiento interno ante el SGC, por cuanto y nuevamente argumentamos que este proceso contiene un fuerte contenido jurídico y no tenemos profesional de planta y en derecho, adscrito a la Subdirección de Planeación e Infraestructura que apoye la gestion relacionada con la Gestion Predial.

Por tanto, no debería recaer la responsabilidad de este proceso en la Subdirección de Planeación e infraestructura, sino en la Secretaria General, siendo esto en todo caso, una decisión de la alta gerencia, según compromiso de seguimiento al SGC

CONCLUSION

De acuerdo con los argumentos presentados, se encuentra que, el sujeto de control comparte las observaciones realizadas en el informe de auditoría, señalando que solo recientemente han conocido que existe un procedimiento para la desafectación de predios. Dado el nivel de impacto en el alcance de un procedimiento, este deberá ser, la línea inefable a seguir; es deber del sujeto de control ajustarse a su contenido. En todo caso, tampoco se aportó evidencia de la existencia del procedimiento, por lo que, las acciones de mejora deberán enfocarse en su presentación, socialización, y correspondiente y adecuada aplicación.

Por otra parte, este despacho encuentra reproche, ante el desconocimiento de la existencia de un instrumento guía en la gestión. Se denotan fallas en la comunicación e incertidumbre en el conocimiento de los elementos que componen el sistema de gestión de calidad de la entidad.

Por lo anterior, se confirma el hallazgo.

HALLAZGO 4. **INCERTIDUMBRE FRENTE A LA RESPONSABILIDAD Y DIRECCION DEL ACUERDO METROPOLITANO No. 009 de 2016.**

Se encuentra que existe incertidumbre frente a la competencia para el manejo de los temas de carácter ambiental que por su naturaleza eran tratados por la Subdirección Ambiental, la cual, al día de hoy, no cuenta con piso jurídico para ejercer funciones de autoridad ambiental. Es así, que del acuerdo metropolitano No. 009/2016, que, en principio, era informado por SPI a este despacho, hoy en día el sujeto auditado se aparta de dar información por considerar no ser de su competencia.

En tal sentido, la alta dirección deberá dirimir la mencionada incertidumbre a fin de determinar los responsables para desarrollar lo dispuesto en el acuerdo metropolitano referido, y, en consecuencia, se asuma la responsabilidad, que a pesar de encontrarse suspendida la autoridad ambiental, se logre prevenir y mitigar el riesgo ya advertido por las afectaciones de predios que han perdido su vigencia.

REPLICA

El Acuerdo Metropolitano No. 009 de 2016, trata sobre la aprobación que da la Junta Metropolitana a la Declaratoria de utilidad pública a inscribir como medida cautelar en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios afectados por obras ambientales relacionadas con la Gestion del Riesgo.

Dicha declaratoria fue gestionada y formulada por la Subdirección Ambiental de la entidad, cuando aún se contaban con los recursos y autoridad para la ejecución de acciones ambientales enfocadas a la mitigación del riesgo.

Ante la pérdida de la autoridad ambiental, dichos proyectos no se ejecutaron, quedando inscrita en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria, desde entonces y hasta la fecha, la medida cautelar por declaratoria de utilidad pública, sin que se hayan desafectado, pese al vencimiento de los términos perentorios demarcados por la Ley 9 de 1989.

Ya se realizó de manera conjunta (Secretaria General, SPI y SAM) una intención de llevar a Junta Metropolitana, el borrador de Acuerdo para su desafectación, ante lo cual la Junta Metropolitana no dio el visto bueno para su aprobación. Se desconoce los motivos de dicha negativa.

Con seguridad, en la presente vigencia y muy seguramente en la próxima, no se ejecutarán por parte del AMB dichos proyectos de carácter ambiental, razón por la cual coincidimos en que deben levantarse la medida cautelar inscrita. Sin embargo, estamos en desacuerdo sobre el agente responsable de dicho trámite por cuanto toda la gestion de los proyectos y

tramites de afectación se realizaron técnicamente desde la Subdirección Ambiental y jurídicamente desde la Secretaria General, no de la Subdirección de Planeación e Infraestructura.

Consideramos, al igual que la oficina de control interno, que deben darse instrucciones claras y precisas desde la alta dirección, sobre la competencia y responsabilidad para el manejo de los temas de carácter ambiental desde la subdirección correspondiente, así como del compromiso y apoyo efectivo desde la Secretaria General para adelantar estos procesos de manera asertiva.

CONCLUSION

De acuerdo con los argumentos presentados, se encuentra que, el sujeto de control comparte las observaciones realizadas en el informe de auditoría, en relación a que debe establecerse responsabilidad frente al alcance de lo declarado en el Acuerdo Metropolitano No. 009 de 2016.

Frente a los argumentos presentados, se observa que existe desarreglo en el alcance, responsabilidad y competencia de SPI frente a este caso en particular, entendiéndose que, si bien puede probarse que el proyecto de mitigación del riesgo se enmarca bajo un contexto ambiental, también lo es, que dentro de la ejecución SPI cuenta con la competencia para desarrollar la obra proyectada en el acuerdo metropolitano en comento.

Se observa que, en esencia, el acuerdo metropolitano surgió para la construcción de obras de mitigación del riesgo, con el cual se declaró la condición de urgencia que para la época existía en la zona en riesgo lo que conllevó a la afectación de ciertos predios declarados de utilidad pública, necesarios para la construcción de tales obras. Resulta determinante analizar si en la actualidad perdura tal situación de urgencia y la necesidad de construir las obras que mitiguen el riesgo, pues desde la expedición del acuerdo metropolitano, hasta la fecha, han transcurrido siete (07) años, en los cuales no se ha logrado la ejecución de lo proyectado, pero si se mantienen afectados los predios.

Para este despacho, resulta igualmente riesgoso para la entidad, retirar la afectación de los predios para el desarrollo de un proyecto, ante una inminente situación de riesgo por posibles eventos de remoción en masa, tanto como, mantener tal afectación predial, sin que prevalezca la situación de riesgo, y a su vez, se generen perjuicios a los propietarios de los predios afectados.

Ahora bien, sin competencia como autoridad ambiental, y sin posibilidades de llevar cabo el proyecto de mitigación del riesgo, resulta preponderante, que, en conjunto con la alta dirección, se analicen los aspectos jurídicos y técnicos asociados a la situación de riesgo

ambiental actual de la zona en cuestión, que permitan determinar pertinencia de continuar con la medida cautelar de afectación de los predios, y de mantener vigente un acuerdo para mitigación de riesgo fuera del alcance del AMB.

De acuerdo con lo anterior, desde su competencia y conocimiento, SPI, deberá proponer y recomendar acciones de mejora a la dirección general que permitan mitigar la incertidumbre frente al alcance del Acuerdo Metropolitano No. 009/2016

Por lo anterior, se confirma el hallazgo.

7. CONCLUSIONES BASADAS EN RIESGOS

La entidad mantiene riesgos de cumplimiento, riesgos estratégicos, riesgos financieros y de imagen, por cuenta de posibles demandas por parte de propietarios de los predios declarados de utilidad pública que no han sido desafectados a pesar de haberse cumplido los plazos para la realización de las obras, sin que la entidad hubiese adquirido los mismos, ocasionando probables perjuicios a sus propietarios. Ahora bien, según el artículo 19 del Decreto 2400 de 1989 “La inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de que trata el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, no deja fuera del comercio bienes afectados y sólo tiene efectos publicitarios”, no obstante, en la praxis, si genera una medida que desestimula el interés de compra-venta de un bien intervenido por el Estado, con un impacto patrimonialmente incierto.

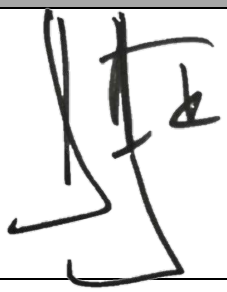
Se encontró que, el conocimiento “histórico” de la planificación y ejecución de las obras de infraestructura a través de proyectos de interés y utilidad pública realizados por la entidad, es del goce de escasas dos personas en la entidad, quienes, si bien dispusieron atentamente tal conocimiento en favor del presente proceso de auditoría, igualmente cierto es, que existe concentración de tal información, lo que genera un riesgo estratégico y de cumplimiento. De igual manera y no menos importante se denota la necesidad de contar con un profesional del área del derecho con experiencia o conocimientos relacionados con el tema objeto de la presente auditoría que brinde apoyo a SPI en estos temas, que, por competencias de los funcionarios del área, no están en la obligación de conocer.

8. RECOMENDACIONES

Se recomienda tener en consideración las recomendaciones presentadas por la Oficina de Control Interno en cada uno de los apartes de los hallazgos señalados en el presente informe de auditoría. En igual sentido, las observaciones presentadas en las conclusiones a las réplicas.

9. APROBACIÓN DEL INFORME DE AUDITORÍA

Para constancia se firma en Bucaramanga a los 04 días del mes de agosto del año 2023.

NOMBRE COMPLETO	CARGO (Responsabilidad)	FIRMA
DIEGO FERNANDO CAMACHO VILLAMIZAR	Jefe de Oficina de Control Interno	
JULIANA ANDREA PRADA LADINO	Abogada Contratista – Control Interno	