



Bogotá D.C., 23-08-2018
130-OCI

MEMORANDO

PARA: NADIME YAYER LICHT
Directora

PEDRO ALBERTO RAMÍREZ JARAMILLO
Subdirector de Administración Inmobiliaria y del Espacio Público

DE: ROGER ALEXANDER SANABRIA CALDERÓN
Jefe Oficina de Control Interno

ASUNTO: Informe Auditoría Especial al Procedimiento de Defensa Administrativa

La Oficina de Control Interno en cumplimiento de las funciones conferidas por la Ley 87 de 1993, de su rol de evaluación y seguimiento establecido en el Decreto 648 de 2017 y lo consignado en el Plan Anual de Auditoría vigencia 2018, se permite presentar el informe del asunto.

1. OBJETIVO Y ALCANCE

El objetivo definido fue verificar el manejo de las acciones tendientes a evitar la ocupación, cambio de uso y/o aprovechamiento indebido del Patrimonio Inmobiliario Distrital, el alcance del presente informe, consiste en evaluar las actuaciones administrativas con observancia de la normatividad vigente, así como, verificar el desarrollo y aplicación de aspectos consignados en la documentación del proceso, verificando los riesgos asociados y controles definidos, relacionados con cada una de las actividades que se llevan a cabo.

2. METODOLOGÍA

Con memorando radicado 20181300020833 del 3 de julio de 2018, la Oficina de Control Interno comunicó el inicio de la auditoría y solicitó a la Subdirección de Administración Inmobiliaria y del Espacio Público-SAI información de las acciones adelantadas durante el año 2017 y lo corrido del año 2018 relacionadas con las actuaciones de defensa administrativa. Es de señalar que previamente en el marco de la auditoría a la defensa preventiva y persuasiva, la SAI remitió mediante memorando con radicado 20183010017903 del 31 de mayo de 2018 una tabla con la relación de las diferentes actuaciones adelantadas, incluidas las de defensa administrativa efectuadas en ese periodo.

Después de consultar directamente en la SAI acerca del contenido del cuadro recibido, la abogada Claudia Poveda informó a través de correo electrónico del 11 de julio lo siguiente:

“Remito archivo Excel, contiene la información que se remitió en memorando anterior. Cuando se filtre tener en cuenta:

AA es defensa administrativa

HN y RV es defensa persuasiva y preventiva

AP es materialización de orden judicial pero mediante las intervenciones integrales realizadas por la administración distrital, yo la incluyo en defensa administrativa”.

Teniendo en cuenta estas precisiones y con el fin de seleccionar los predios sobre los cuales se adelantaron acciones de carácter administrativo para ser objeto de verificación y análisis en ésta auditoría, se tomaron en consideración como criterios de selección un área superior a 1.000 m² y diferentes tipos de bien público, atendiendo estas variables se eligieron los siguientes predios:

	LOCALIDAD	TURBANIZACIÓN / DIRECCIÓN	IDENTIFICADOR (RUPI, CODIGO SECTOR, OBIS, CODIGO ZONAL)	TIPO DE BIEN PÚBLICO	TIPO DE ACCIÓN	ÁREA OCUPADA (m ²)	FECHA
1	KENNEDY	Frigorífico Guadalupe / CARRERA 62B - AUTOPISTA SUR	3296-4	VIAS PEATONALES	AP	2 159	27/02/2017
2	ENGATIVA	LOS ALAMOS / CL 66A 90A 21	1398-3	RONDAS Y PRESERVACION AMBIENTAL	AP	1 904	20/06/2017
3	FONTIBÓN	CIUDAD HAYUELOS / TV 88 19A 91	1306-2	ZONA VERDE	AA	5 710	25/07/2017
4	KENNEDY	CARRERA 78F - CALLE 35C SUR / CALLE 37 SUR	2931-11	VIAS VEHICULARES	AA	2 036	10/10/2017
5	KENNEDY	CANAL RIO FUCHA - CL 11 / MZ	833-3	ZONA VERDE	AP	1 969	31/10/2017
					AP	1 538	31/10/2017
					AP	3 284	31/10/2017

FUENTE: Subdirección de Administración Inmobiliaria y Espacio Público

La muestra de 5 predios corresponde a 15% de un total de 33 registros. Son registros clasificados como Actuaciones Administrativas AA y Acciones Populares AP, según las tablas remitidas por la Subdirección de Administración Inmobiliaria y Espacio Público SAI, a través de medio digital y por vía correo electrónico.

Dado que en el aplicativo SIDEPE 2, no existen registros ni antecedentes que expliquen las acciones de defensa administrativa, se solicitaron al Archivo de la Propiedad Inmobiliaria-API, los expedientes físicos para cada uno de los RUPI seleccionados, a fin de encontrar soportes para el análisis del procedimiento.

De acuerdo con la reunión sostenida el día 16 de julio en la SAI con los funcionarios responsables del procedimiento (Nelson Daniel Álvarez, Claudia Poveda y Angie Paola Sepúlveda), se acordó que, para conocer las actuaciones llevadas a cabo sobre cada uno de los predios seleccionados, se remitiría a la Oficina de Control Interno - OCI los soportes correspondientes, que fueron recibidos el 19 de julio en un CD, y mediante un correo electrónico se especificó:

“Efectivamente en el archivo de actuaciones preventivas y/o persuasivas remitido en físico con el oficio 20183010017903 del 31/05/2018 relacionamos un listado con AA: Actuaciones Administrativas, AP: Acciones Populares, HN: Hechos Notorios, con diferentes tipos de ocupación, seguido a esto la Dra. Claudia Poveda remitió un archivo por correo electrónico complementando la información, finalmente el 16 de julio se hicieron las siguientes precisiones:

1. *Que para el Área de Defensa, las Acciones Administrativas son: las actuaciones administrativas (querellas) y las acciones populares, y las Acciones Preventivas y/o Persuasivas son: los Hechos Notorios y las Restituciones Voluntarias.*

2. *Quedando como compromiso que el área de Defensa remitirá a la Oficina de Control Interno un listado independiente con las Acciones Administrativas y sus soportes: El cual nos permitimos remitir en este*

mismo correo el cual se llama: Acciones Administrativas - Control Interno y lleva adjunto un CD con cada uno de los soportes de las acciones para su respectivo tramite.

3. Así mismo, quedó como compromiso que del archivo enviado, el Arq. Alberto Vela nos remitiría un muestreo con el fin que el Área remita los soportes de las acciones. (...)"

Toda vez que en la muestra seleccionada se registran acciones populares AP y actuaciones administrativas AA, vale aclarar que las acciones populares son acciones judiciales que se conocen y tramitan desde la Oficina Asesora Jurídica, mientras que las actuaciones administrativas o querellas le corresponden a la Subdirección de Administración Inmobiliaria y Espacio Público SAI.

3. RESULTADOS Y OBSERVACIONES

El presente informe fue dado a conocer al área auditada, a través de las funcionarias Claudia Poveda y Angie Paola Sepúlveda, profesionales involucradas en las actividades del procedimiento de Defensa Administrativa, mediante reuniones realizadas los días 16 y 17 de agosto, sobre el cual manifiestan en general su acuerdo, expresando algunas aclaraciones que se exponen al final de las observaciones realizadas a los predios seleccionados conforme al procedimiento.

El procedimiento de Defensa Administrativa Código 127-PRCDP-02 versión 2, fue actualizado el 13 de octubre de 2017, ajustando algunas actividades del procedimiento versión 01 del 28-04-2014, cuyo objetivo es: *"Ejercer la adecuada defensa administrativa y/o policiva de los bienes que conforman el Patrimonio Inmobiliario Distrital de la Entidad mediante el desarrollo de las acciones que correspondan"*, la única diferencia entre las dos versiones consiste en que en la actividad 8.1 de la versión 2 se incorpora el módulo de querellas al SIDEPE, las actividades descritas en la última versión son:

1. Recibir los requerimientos del proceso de atención al cliente y/o usuario y determinar el tipo de actuación que corresponda y el responsable. Formato y/o Registro: Oficios, correos electrónicos, solicitudes verbales, noticias.
2. Determinar el tipo de actuación que corresponda y asignar el profesional a cargo de la defensa. Formato y/o Registro: Oficios, correos electrónicos, solicitudes verbales, noticias.
3. Consultar la información técnica y jurídica del bien que hace parte del Patrimonio Inmobiliario Distrital identificado. Formato y/o Registro: Sistema de Información de la Entidad. ¿Se requiere la defensa Administrativa y/o Policiva? No, Ir al Procedimiento Defensa Preventiva y Persuasiva y/o Procedimiento Judicial y fin del procedimiento. Si, Continuar con la actividad 4.
4. Solicitar inicio de la actuación administrativa y/o policiva, a la respectiva autoridad competente por localidad, con el informe técnico y jurídico de competencia del DADEP.
NOTA: Este Informe puede ser una certificación de la calidad del bien, informe de visita, acta de toma de posesión, fotografía, imágenes y otras. Formato y/o Registro: Informe de Estudio técnico jurídico.
5. Revisar la legalidad de la decisión tomada por la alcaldía local y/o inspección de policía. ¿Se requiere interponer recurso? Si, Continuar con la actividad 5.1. No, Continuar con la actividad 6.
5.1 Realizar el escrito de sustentación, aportar las pruebas correspondientes y continuar con la actividad 6. Formato y/o Registro: Escrito de sustentación.
6. Recibir para notificación del acto administrativo emitido por la Alcaldía Local al DADEP y devolver el expediente con el escrito de recurso si es necesario a la Alcaldía Local. Formato y/o Registro: Notificación.

7. Verificar si subió a segunda instancia. ¿Se presentó segunda instancia? Si, Continuar con la actividad 7.1. No, Continuar con la actividad 8.

7.1 Asistir al Consejo de Justicia y notificarse del acto administrativo. Formato y/o Registro: Notificación

8. Verificar si se archivó la actuación administrativa y/o policiva en el Consejo de Justicia. Formato y/o Registro: Actuación administrativa y/o policiva. ¿Se archivó la actuación administrativa? Si, continuar con la actividad 8.1 No, continuar con la actividad 9.

8.1 Revisar la decisión final del Consejo de Justicia. Nota: Se debe registrar y actualizar permanentemente el estado del proceso en el Sistema de Información de la Defensoría del Espacio Público-SIDEP Modulo Querellas vigente. ¿El DADEP está de acuerdo con la decisión final? No, Iniciar y/o Continuar la defensa Judicial, Ver procedimiento de Defensa Judicial y fin del procedimiento. Si, Fin del procedimiento.

9. Realizar acompañamiento y apoyo técnico, jurídico y/o logístico a la diligencia de restitución programada por la alcaldía local y/o Inspección de policía y suscribir el acta de recibo del espacio público restituido. Nota: El acta de recibido del espacio público restituido se firma con la Alcaldía Local o Inspección de Policía. Formato y/o Registro: Informe de Restitución de Espacio Público. Registros fotográficos y/o filmicos.

10: Verificar si hay reincidencia en la ocupación. ¿Hay reincidencia en la ocupación? No, FIN del procedimiento. Si, Continuar con la actividad 10.1.

10.1 Solicitar a la alcaldía la aplicación de sanciones económicas por renuencias al cumplimiento de la orden de restitución y volver a la actividad 10. Formato y/o Registro: Oficio.

Es de aclarar que, las Acciones Populares-AP son actuaciones judiciales que se originan en la Oficina Asesora Jurídica-OAJ, una vez tramitadas y obtenido el fallo, se remiten para verificación y cumplimiento al área de defensa de la SAI y a la Subdirección de Registro Inmobiliario-SRI. Las carpetas de las AP están bajo custodia de la OAJ. El análisis de cada predio se presenta a continuación:

➤ **Frigorífico Guadalupe RUPI 3296-4. Fecha Actuación 27-02-2017.**

La actuación se clasifica como una acción popular (AP) sobre un bien de uso público con destino a vía peatonal, que de acuerdo con el SIDEP-2 se localiza en la Urbanización Desarrollo Guadalupe con código de archivo P/G019. En la información aportada por la SAI, se cuenta con una ficha en Word denominada Operativos de Restitución de Espacio Público que contiene:

- | | | |
|------------------------|---------------------------|-----------------------------------|
| • Localidad | • Descripción. | • RUPI |
| • Tipo de restitución. | • Dirección de ubicación. | • Metros recuperados |
| • Fecha del operativo. | • Uso | • Imágenes aéreas de localización |

Esta ficha se asimila al registro y/o formato de la actividad 9 del procedimiento (*Informe de Restitución de Espacio Público*), sin embargo, se **observa** que carece de información completa que permita adelantar un seguimiento a la actuación realizada sobre el predio, acorde con las actividades del procedimiento. Además, no está elaborada en un formato adoptado en el Sistema Integrado de Gestión-SIG. Revisado el expediente físico se observan antecedentes de correspondencia relacionados con ocupaciones al espacio público del Desarrollo Guadalupe, dentro de los cuales se cita el predio con RUPI 3296-4, no obstante, no hay documentos que se puedan asociar con la actuación adelantada.

➤ **Los Álamos CL 66A 90A 21 RUPI 1398-3. Fecha Actuación 20-06-2017.**

Ésta, al igual que la anterior se clasifica como una acción popular (AP) sobre un bien de uso público pero con destino a ronda y preservación ambiental, que de acuerdo con el SIDEP-2 se localiza en la

Urbanización Torre Campo con código de archivo P/T167. Según la información entregada por la SAI, se cuenta con una ficha en Excel denominada Operativos de Restitución de Espacio Público, que contiene 3 hojas de cálculo denominadas: *Instructivo*, *Información General* y *Registro Fotográfico*.

Si bien también se puede asimilar al registro de la actividad 9 del procedimiento, fue posible **observar** que no está formalmente adoptado en el SIG, también carece de información completa para adelantar seguimiento a la actuación realizada sobre el predio y adicionalmente el contenido en este archivo es completamente diferente al de la ficha utilizada para el predio anterior (RUPI 3296-4). Revisado el expediente físico se observan antecedentes relacionados con la recuperación de espacio público en esta urbanización, sin embargo, ninguno se asocia a la actuación del 20 de junio de 2017.

➤ **Ciudad Hayuelos TV 88 19A 91 RUPI 1306-2. Fecha Actuación 25-07-2017.**

Se clasifica como una actuación administrativa (AA) sobre un bien de uso público con destino a zona verde, que, de acuerdo con el SIDEPE-2 se localiza en la Urbanización Prado Grande con código de archivo P/P389. El predio cuenta con la misma ficha en Excel referenciada en el predio anterior con sus 3 hojas de cálculo, por lo que se reitera lo observado. De otra parte, en el expediente físico se observan antecedentes de correspondencia relacionados con situaciones de ocupación indebida del espacio público, incluido el predio con RUPI 1306-2, sin embargo, no existen documentos asociados a la actuación de fecha 25 de julio de 2017.

➤ **Carrera 78F - Calle 35C Sur / Calle 37 Sur RUPI 2931-11. Fecha Actuación 10-10-2017.**

Corresponde a otra actuación administrativa (AA) sobre un bien de uso público con destino a vía vehicular, que, según el SIDEPE-2 se localiza en la Urbanización Ciudad Kennedy SPMZ 7, con código de archivo P/C559, cuenta con ficha de Operativo de Restitución de Espacio Público, sobre la cual se reiteran las observaciones de la OCI plasmadas en el predio con RUPI 1398-3. En el expediente físico existen varios antecedentes de correspondencia e informes técnicos sobre recuperación de espacio público, pero ninguno se relaciona con la actuación del 10 de octubre de 2017.

➤ **Canal Rio Fucha CL 11MZ RUPI 833-3. Fecha Actuación 31-10-2017.**

Es una acción popular (AP) sobre un bien de uso público con destino a zona verde, que, según el SIDEPE-2 se localiza en la Urbanización Alsacia con código de archivo P/A145, posee en el físico la misma ficha de Excel referida anteriormente, persistiendo las observaciones al respecto; éste sí cuenta con antecedentes documentales relacionados con ocupación indebida del Canal del Rio Fucha y zonas de cesión aledañas, sin embargo, no se existen documentos asociados puntualmente a la actuación de fecha 31 de octubre de 2017.

Una vez expuestas las anteriores observaciones al área auditada, se realizaron las siguientes aclaraciones por parte de las abogadas de la SAI, las cuales no cambian el sentido de las mismas por lo que se mantienen en el informe final:

- En el SIDEPE 2 “*Módulo de Defensa Administrativa*” no es posible consultar las actuaciones relacionadas con la Defensa Administrativa de los bienes de uso público. En la actualidad está en ambiente de prueba, en coordinación con la Oficina de Sistemas, la incorporación de la información sobre Defensa Administrativa, conforme a los parámetros determinados en el módulo.
- La Subdirección de Administración Inmobiliaria y Espacio Público SAI, tiene autorizado acceso al módulo de querrelas del Sistema de Información SIDEPE 1, no obstante, las actuaciones de defensa

administrativa se consultan mediante vínculos como: Alcaldía, querrella o expediente, mas no, a través del RUPI. También cuentan con otro recurso de consulta que es un reporte que se solicita a la Oficina de Sistemas en el que se puede filtrar la información de las actuaciones de defensa administrativa realizadas.

4. RIESGOS ASOCIADOS.

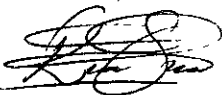
En desarrollo de la auditoría y de acuerdo con las observaciones expuestas se han detectado eventos que materializan riesgos, como el inadecuado manejo de la información y deficiencia en la trazabilidad de las actuaciones y relación de registros de la entidad en la documentación versus la realidad, así como insuficiencia de controles sobre el procedimiento establecido, situación que puede acarrear problemas relacionados con la defensa del patrimonio inmobiliario y la posibilidad de hallazgos administrativos por parte de las entidades de control.

5. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES GENERALES.

Una vez realizadas las verificaciones a los archivos físicos y digitales relacionadas con el procedimiento de Defensa Administrativa Código 127-PRCDP-02 y sus actividades, se concluye que ante la dispersión observada de la información relacionada con cada actuación de defensa, no es posible hacer un seguimiento integral que permita conocer con facilidad los orígenes, trámite y resultados de la situación jurídica y técnica de los predios objeto de esta auditoría, en ese sentido, no se cumplen las 10 actividades descritas en el procedimiento y se observa una limitante a la labor de auditoría adelantada por la OCI fundamentada en la desorganización y falta de trazabilidad de los expedientes de cada trámite, falta de implementación de controles adecuados y materialización de riesgos, por lo que se recomienda:

- Actualizar el procedimiento para que se adecúe a las circunstancias operativas y administrativas como actualmente se realizan las acciones de defensa administrativa y documentarlo en lo que respecta a puntos de control y trazabilidad. Así mismo, las fichas aportadas por la SAI se deben estandarizar y formalizar en el Sistema Integrado de Gestión-SIG, previa revisión de su contenido y diseño en un sólo formato, que contenga las variables técnicas, normativas y legales suficientes, sobre las cuales se pueda ejercer un control de lo realizado sobre el predio objeto de la acción administrativa.
- Las fichas que se adopten como resultado de la anterior recomendación se deben consultar a través del SIDE P 2 o en su defecto en medio físico que esté debidamente incorporado al expediente que reposa en el Archivo de la Propiedad Inmobiliario Distrital-APID, verificando en este último caso la oportuna incorporación de la documentación física generada en el tipo de actuaciones evaluadas.
- Es prioritario finalizar y poner en producción el módulo de querellas en el SIDE P 2, atendiendo lo especificado en la actividad 8.1 del procedimiento que determina: *“Se debe registrar y actualizar permanentemente el estado del proceso en el Sistema de Información de la Defensoría del Espacio Público-SIDE P Modulo Querellas vigente”*, el cual hasta el momento no está operando.

Cordial saludo,



ROGER ALEXANDER SANABRIA CALDERÓN.
Jefe de la Oficina de Control Interno

Proyectó: Alberto Vela
Revisó y aprobó: Roger Alexander Sanabria Calderón
Fecha: 24-08-2018