 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA <small>BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GRÓN - PIEDICUESTA</small></p>	<p>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</p>	<p>CÓDIGO: CMAM-FO-024</p>
	<p>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</p>	<p>VERSIÓN: 01</p>

INFORME DEFINITIVO AUDITORÍA INTERNA

AUDITORÍA REGULAR BASADA EN RIESGOS AL PROCESO SECRETARÍA GENERAL - GESTIÓN TALENTO HUMANO

LÍDER DEL PROCESO

JOHN ALBERT CONTRERAS BERTEL
Secretario General

RAQUEL MARTINEZ GARCIA

Profesional Universitario código 219 grado 15 – Funciones Talento Humano

VIGENCIA AUDITADA

2024

ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA

DIEGO FERNANDO CAMACHO VILLAMIZAR

Jefe Oficina de Control Interno

Bucaramanga, 6 de agosto de 2024



 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA <small>BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GIRÓN - PIEDICUESTA</small></p>	<p>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</p>	<p>CÓDIGO: CMAM-FO-024</p>
	<p>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</p>	<p>VERSIÓN: 01</p>

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	3
1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....	3
2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	3
3. CRITERIOS DE LA AUDITORÍA.....	4
4. PROGRAMA DE EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA	4
5. RESUMEN EJECUTIVO	4
6. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	5
7. RECOMENDACIONES	31
8. CONCLUSIONES BASADAS EN RIESGOS	31
9. APROBACIÓN DEL INFORME DE AUDITORÍA	32

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GRÓN - PIEDICUESTA</p>	<p>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</p>	<p>CÓDIGO: CMAM-FO-024</p>
	<p>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</p>	<p>VERSIÓN: 01</p>

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 auditoría, cajas de herramientas propuestas por el DAFP y el modelo de auditoría 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 2024.

1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

Establecer el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, proyectos y metas de la Secretaría General, en lo que se refiere a la gestión del talento humano de la entidad.

Verificar el grado de implementación, uso y eficiencia de los recursos, bienes y sistemas tecnológicos con que cuenta la Secretaría General para la consolidación, gestión y realización, de los planes destinados a atender las necesidades del talento humano del AMB.


Establecer el nivel de impacto y responsabilidad en el proceso de seguimiento, control y valoración del cumplimiento a las funciones y compromisos del personal adscrito a la planta de la entidad, así como de procedimientos y asignación de tareas.

Verificar que los controles definidos para las actividades de la gestión del talento humano sean eficientes, y se cumplan por parte de los responsables de su ejecución, 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 Auditorías de la OCI aprobado por el CICC se llevó a cabo la auditoría al proceso de SECRETARÍA GENERAL - GESTIÓN TALENTO HUMANO en el periodo de tiempo comprendido entre el 24 de mayo y 9 de julio, en las instalaciones del AMB ubicadas en Neomundo, tercer piso.

 ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA <small>BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GRÓN - PIEDICUESTA</small>	PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA	CÓDIGO: CMAM-FO-024
	INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA	VERSIÓN: 01

3. CRITERIOS DE LA AUDITORÍA


Decreto 1075 de 2015, Decreto Ley 1567 de 1998, Decreto Ley 2150 de 1995, Ley 909 de 2004, Ley 951 de 2005, Decreto 1083 de 2015, Decreto 1499 de 2017, Ley 1753 de 2015, Plan nacional de formación y capacitación, Resoluciones internas relacionadas, Manual de procedimientos y doctrina relacionada.

4. PROGRAMA DE EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

Actividad	Fecha inicio (vigencia 2024)
Reunión de Inicio de la Auditoria	Miércoles 22 de mayo - 3:00 pm Oficina Control I.
Planeación	23 de mayo
Ejecución	Entre el 24 de mayo y 28 de junio - Con extensión
Reunión de Cierre de la Auditoria	9 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

Se encontraron dificultades dentro del proceso por la no atención a las normas en materia de la carrera administrativa frente a las apropiaciones de presupuesto correspondientes para la realización de convocatorias a concursos de méritos. En igual sentido, debilidades frente a la no actualización del Manual de Funciones, Requisitos y Competencias de cara a igual situación. No se encontraron establecidos indicadores de gestión o mecanismos de control para evaluar el desempeño de los funcionarios vinculados a través de la provisionalidad y el encargo. La entidad enfrenta una situación crítica de cara a asumir el

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GRÓN - PESQUELERÍA</p>	<p>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</p>	<p>CÓDIGO: CMAM-FO-024</p>
	<p>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</p>	<p>VERSIÓN: 01</p>

impacto producido por el desistimiento al litigio que pretendía definir la condición de autoridad ambiental metropolitana, lo que dejó en firme la nulidad del acto administrativo que daba lugar a ejercer tal investidura por parte del AMB. En tal sentido, resulta importante connotar, que, en un principio la entidad incurrió en falsa motivación en su intento por subrogarse la referida competencia de autoridad, lo cual, fue determinado por las instancias judiciales administrativas; en un segundo avance, la entidad apropió nuevos argumentos legales para mantener esta competencia ambiental, para luego ser nuevamente intervenida, esta vez, mediante un auto de suspensión desde el estrado administrativo; circunstancia que perduró por algo aproximado a cuatro (4) años, lapso en el cual la entidad mantuvo su postura legal de reclamar por lo que estimaba su derecho, para finalmente y de forma súbita, cambiar radicalmente la mencionada postura de defensa de los intereses del AMB, en noviembre de 2023, apostando por concederle razón a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, quien en adelante, se constituirá, como la única autoridad ambiental metropolitana.


El asunto es, que, tras este hito jurídico, la entidad debe ahora examinar todas las decisiones y eventos administrativos, que en el pasado se suscitaron en torno a la hoy nula autoridad ambiental, y considerar los ajustes y modificaciones administrativas, que de cara al presente proceso de auditoría a la gestión Estratégica del Talento Humano, le resultan atribuibles, y que en su mayoría, se contienen en el cuerpo del presente informe.

Se encontró la suscripción del contrato 092 del año 2019 con fines de rediseño institucional; se espera que los productos de este negocio jurídico, que le costó a la entidad y a los ciudadanos metropolitanos un valor de \$305.830.000=, sirvan de soporte para la toma de decisiones al respecto de la armonización organizacional requerida por el AMB.

Finalmente, se reitera la importancia de mantener personal de apoyo permanente a la Gestión del Talento Humano de la entidad, en virtud de la concentración de funciones en este proceso en un (1) trabajador de la planta, y del grado de normas de obligatorio cumplimiento por el número de trabajadores de nómina con que cuenta el AMB. Tal situación denota un alto riesgo de cumplimiento.

6. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

Limitaciones de auditoría. No se contó con el equipo profesional completo de auditoría, desde diciembre de 2023, la Oficina de Control Interno no cuenta con los recursos requeridos y aprobados por Comité de Control Interno.

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCHARANGA - FLORIDABLANCA - GRÓN - PIEDICUESTA</p>	<p>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</p>	<p>CÓDIGO: CMAM-FO-024</p>
	<p>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</p>	<p>VERSIÓN: 01</p>

HALLAZGO 1. LA ENTIDAD NO CONSTITUYE APROPIACIÓN PRESUPUESTAL PARA LA REALIZACIÓN DE CONCURSOS PÚBLICOS DE MÉRITOS PARA LA PROVISIÓN DE EMPLEOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA.


CRITERIO:

El artículo 130 de la Carta Fundamental creó la Comisión Nacional del Servicio Civil, como entidad responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos. En consonancia, el literal c del artículo 11 de la Ley 909 de 2004 le confiere la función de convocar los procesos de selección, con el fin de proveer por mérito las vacantes definitivas de los empleos de carrera de las entidades del orden nacional y territorial.

En tal sentido, la CNSC, ha emitido circulares dirigidas a Representantes Legales y Jefes de Unidades de Personal, en las que se entregan instrucciones para el reporte de información sobre la provisión de las vacantes definitivas de los empleos de carrera administrativa, destacando el deber de las entidades de apropiar los recursos necesarios para el desarrollo de los procesos de selección destinados a la provisión por mérito de los empleos de carrera administrativa.

Entre las mencionadas circulares se destaca la número 057 de septiembre de 2016, en la cual la comisión señala el deber de las entidades de apropiar los recursos en los presupuestos respectivos para cofinanciar los costos de las convocatorias, y frente al particular manifiesta que “el artículo 17 de la Ley 909 precisa sobre los planes y plantas de empleos, que las entidades deberán elaborar y actualizar anualmente planes de previsión de recursos humanos los cuales deben contemplar, entre otros aspectos la <<...estimación de todos los costos de personal derivados de las medidas anteriores y el aseguramiento de su financiación con el presupuesto asignado>>. En este orden, existe la obligación por parte de las entidades de realizar planes anuales de provisión de cargos vacantes en forma definitiva, cubrir sus costos y los del ingreso por concurso”. En igual sentido, destaca el órgano constitucional, de conformidad con el artículo 9 de la Ley 1033 de 2006, que “si el valor del recaudo es insuficiente para atender los costos que genere el proceso de selección, el faltante será cubierto por la respectiva entidad que requiera proveer el cargo (...)”. Esto último, refiriéndose al faltante tras el cobro a los aspirantes al concurso.

Esta circular número 057 de 2016 de la CNSC también destaca que es deber de las entidades destinatarias en cabeza del representante legal, apropiar en su presupuesto los recursos para cubrir los costos y realización de sus respectivas convocatorias, so pena que ante el incumplimiento de dicha obligación se genere responsabilidad institucional y personal. Reitera, que los concursos de méritos en comento no están supeditados a la

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GRÓN - PIEDICUESTA</p>	<p>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</p>	<p>CÓDIGO: CMAM-FO-024</p>
	<p>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</p>	<p>VERSIÓN: 01</p>


voluntad de las entidades, bajo el entendido que el sistema de carrera administrativa es administrado y vigilado por la CNSC por mandato constitucional, artículo 125.

La circular externa de la CNSC número 2024RS004625 de 2024, replica sobre lo anteriormente mencionado, esta vez, apoyándose sobre lo consagrado en el artículo 3 del Decreto 051 de 2018, modificatorio del artículo 2.2.6.34 del Decreto 1083 de 2015, norma que impone a cargo de las entidades el deber de apropiar y priorizar el monto de los recursos necesarios para el desarrollo de los procesos de selección destinados a la provisión por mérito de los empleos de carrera administrativa. Insiste el órgano, que, desde esta normativa se desprende como una obligación a cargo de las entidades en cabeza de sus representantes legales, la de apropiar en sus presupuestos los recursos para cofinanciar los costos de los respectivos procesos de selección, valor estimado que a partir del 1 de enero de 2024 será de \$4.696.402 por vacante.

Nota de resalto: En este punto resulta preponderante señalar, que conforme las competencias constitucionales y legales encomendadas a la CNSC, como autoridad en materia de carrera administrativa, el cumplimiento de las mencionadas Circulares es de carácter obligatorio, no discrecional.

Por otra parte, la Procuraduría General de la Nación, a través de la Directiva número 015 de agosto de 2022, exhorta a los Representantes Legales de las entidades públicas del orden nacional y territorial a las que aplica la Ley 909 de 2004, a cumplir con las obligaciones relacionadas con los procesos de selección que realiza la Comisión Nacional del Servicio Civil, entre las cuales se destaca “constituir las apropiaciones presupuestales con la suficiente antelación y garantizar el desarrollo de convocatorias dirigidas a proveer las vacantes definitivas, de acuerdo con los principios de celeridad, economía, eficacia y eficiencia”. Subrayado por OCI. En igual sentido, el ente de control disciplinario, indica que las entidades públicas deben “desarrollar la etapa de planeación de los procesos de selección de manera celer y eficiente, y evitar dilataciones injustificadas. Los cambios en las administraciones no pueden ser excusa para evadir las responsabilidades adquiridas por el ente gubernamental en la etapa de planeación. Subrayado por OCI.

Finalmente, la Comisión Nacional del Servicio Civil, de manera directa, mediante comunicación número 2024RS063609 fechada del 06 de mayo de 2024, requiere al Área Metropolitana de Bucaramanga, la remisión de la apropiación de los recursos para financiar las vacantes reportadas. Insiste el órgano constitucional, que <<conforme al concepto emitido por el Concejo de Estado Consulta C.E. 2307 de fecha 19 de agosto de 2016–Expediente 11001-03-06-000-2016-00128-00 advirtió que: “(...) En todo caso, (...) las entidades están en la obligación de planear y coordinar con la CNSC la realización oportuna de los concursos públicos de méritos, de manera tal que provean sus cargos de carrera administrativa en la forma prevista en el artículo 125 de la Constitución Política. Además,

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GRÓN - PIEDICUESTA</p>	<p>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</p>	<p>CÓDIGO: CMAM-FO-024</p>
	<p>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</p>	<p>VERSIÓN: 01</p>

deberán constituir, con la suficiente antelación, las apropiaciones presupuestales necesarias para sufragar los costos que les corresponde asumir para esos efectos (...)”>>.

Lo anterior, sin dejar de connotar con igual relevancia, que la misma CNSC desde el año 2021¹ viene comunicando directamente al AMB la planeación de una convocatoria territorial, por lo que, requiere al ente territorial desde aquel entonces los documentos correspondientes, con especial énfasis en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal, que respalde la apropiación de recursos para garantizar el desarrollo de la convocatoria.

De conformidad con los artículos 14 y 15 de la Ley 909 de 2004, las unidades de personal de las entidades deben elaborar el plan anual de vacantes y remitirlo al Departamento Administrativo de la Función Pública para su aprobación y remisión a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

CONDICIÓN:


Con el fin de establecer el cumplimiento de las obligaciones por parte del AMB frente al fortalecimiento de la meritocracia y de la función pública, en consonancia con lo reglado por la Ley 909 de 2004, y en particular, en lo que respecta al estado de legalidad de los cargos de carrera administrativa con que cuenta la entidad, y que en la actualidad se encuentran provistos de manera provisional, la OCI indagó sobre las situaciones administrativas que en la actualidad soportan las asignaciones de personal en tales cargos de carrera.

Si bien es cierto, se encontró en estado de normalidad los nombramientos que respaldan tales asignaciones, resulta igualmente cierto, que devienen a la mencionada normalidad, solicitudes formales por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil en el sentido de adelantar procesos de convocatoria para la realización de concursos de méritos para proveer de manera definitiva los cargos que en condición de vacancia posee la entidad.

En este sentido, y como se ha expresado líneas arriba, al menos desde el año 2021² la CNSC ha requerido a la entidad AMB documentos correspondientes al proceso de planeación de la convocatoria y aquellos que certifiquen y garanticen la existencia de recursos disponibles para atender los costos de realización del consecuente concurso. Dan cuenta de lo anterior, la comunicación del 05 de octubre de 2021 recibida por parte del órgano constitucional con radicado número 20212321315631, en donde expresamente se requiere al AMB para que remita el certificado de disponibilidad con el cual se cofinanciará el proceso de selección o convocatoria. Llama la atención de este despacho, que,

¹ Se hace referencia al año 2021, por haberse establecido esta vigencia como alcance de indagación dentro del presente proceso de auditoría.

² Se hace referencia al año 2021, por haberse establecido esta vigencia, como alcance de indagación dentro del presente proceso de auditoría.

 ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA <small>BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GRÓN - PIEDICRESTA</small>	PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA	CÓDIGO: CMAM-FO-024
	INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA	VERSIÓN: 01


atendiendo esta solicitud que tiene ocasión en 2021, la entonces Secretaria General de la entidad y responsable de la gestión del talento humano, mediante comunicación fechada del 03 de noviembre de 2021 con CD-8835, dirigida a la comisión, manifiesta “que para la fecha presente la Entidad ya no cuenta con presupuesto de funcionamiento pendiente de comprometer y la totalidad de los recursos se encuentran en ejecución”. Respuesta que -a pesar de la situación extraordinaria de controversia legal por la titularidad de la autoridad ambiental metropolitana- a todas luces contraviene lo establecido por la Ley 909 de 2004, por el Decreto 051 de 2018 modificadorio del artículo 2.2.6.34 del Decreto 1083 de 2015, por concepto emitido por el Concejo de Estado Consulta C.E. 2307 de agosto de 2016 Expediente 11001-03-06-000-2016-00128-00 y por el artículo 125 de la Carta Fundamental.

Se dice que llama la atención, dado que en la misma comunicación CD-8835 de 2021, la funcionaria responsable del talento humano manifiesta a título de oportunidad de mejora que “Teniendo en cuenta que nos encontramos precisamente en el proceso de presentación del presupuesto 2022 ante la Junta Metropolitana, quien funge como nuestro órgano colegiado de administración, por parte de la Subdirección Administrativa y Financiera de la Entidad se presentarán a consideración los ajustes necesarios para incluir dicha partida presupuestal para nuestra siguiente vigencia fiscal”. Compromiso presupuestal que, no se efectuó.

No obstante, lo anterior, otra cosa son los criterios con los cuales la CNSC ha considerado las actuaciones por parte del AMB.

Lo cierto es, que, a la fecha 06 de mayo de 2024, nuevamente la CNSC requiere al Área Metropolitana de Bucaramanga para que remita el certificado de apropiación de los recursos para financiar la realización del concurso de méritos para proveer las vacantes reportadas por la misma entidad. Como respuesta de lo anterior, la entidad AMB mediante CD – 4020 del 31 de mayo de 2024, manifiesta a la comisión que “reiteramos que la entidad se encuentra inmersa en las dificultades propias e inherentes que permitan acorde con su naturaleza jurídica, realizar las apropiaciones presupuestales con cargo al Presupuesto de Ingresos y Gastos que se ejecuta en la vigencia fiscal 2024, con la que pueda ampararse y cubrirse el gasto requerido para realizar el concurso en proceso de planeación con la CNSC; esto debido que al momento de la aprobación del Presupuestos de Ingresos y Gastos para la vigencia 2024 del ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA que se adelantó por la entonces administración el año inmediatamente anterior, no se contempló e incluyó rubro presupuestal para apalancar esta actividad, ni se estableció una proyección de ingresos que respalde la misma (...)”. Subrayado por OCI.

Lo cierto es, que, han transcurrido ocho (8) meses desde la nulidad de la competencia como autoridad ambiental en octubre de 2023, y años desde las comunicaciones enviadas por la

 ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA <small>BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GRÓN - PIEDICUESTA</small>	PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA	CÓDIGO: CMAM-FO-024
	INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA	VERSIÓN: 01

CNSC en mayo de 2021³, sin que la entidad AMB haya atendido debidamente las obligaciones que le competen. Si parte de la dificultad recaía en incertidumbre por el litigio frente a la autoridad ambiental, una vez resuelto el asunto en la vigencia anterior, constituía deber de la entidad estimar y apropiar los recursos para atender lo sobreviniente en la presente vigencia.

Por lo anterior, y en cuanto a este despacho concierne, es deber de la entidad acatar de manera perentoria lo requerido por el órgano constitucional, so pena de incurrir en infracción, materializar el riesgo de cumplimiento, debiendo asumir el impacto y las sanciones que de allí se deriven.

CAUSA:


Inobservancia de las normas atinentes a la gestión del talento humano, en particular, a aquellas que se relacionan con el sistema de carrera administrativa y la apropiación de recursos en el presupuesto de la entidad para la realización de concursos de méritos para proveer los cargos en condición de vacancia definitiva.

EFECTO:

Deslegitimación y desnaturalización de los empleos de carrera administrativa. De acuerdo con el numeral 7 del artículo 40 de la Constitución Política los ciudadanos tienen derecho a participar en la conformación del ejercicio y control del poder político, el cual se hace efectivo con el desempeño de funciones y cargos públicos. De acuerdo con el artículo 125 ibídem determina que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, salvo las excepciones previstas en la misma Constitución y la Ley. Dando alcance a lo anterior, el artículo 130 de la Constitución creó la Comisión Nacional del Servicio Civil, entidad responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos; entidad que por Ley 909 de 2004, convoca los procesos de selección con el fin de proveer por mérito las vacantes definitivas de los empleos de carrera de las diferentes entidades del país, reiterando, que con fundamento en las competencias constitucionales y legales dadas a esta comisión, el cumplimiento de sus requerimientos son de carácter obligatorio.

En consecuencia, de no acatarse lo anterior, la entidad podrá incurrir en sanciones por falta de legitimidad jurídica en sus actuaciones.

³ Se hace referencia al año 2021, por haberse establecido esta vigencia, como alcance de indagación dentro del presente proceso de auditoría.

 ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA <small>BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GRÓN - PIEDICUESTA</small>	PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA	CÓDIGO: CMAM-FO-024
	INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA	VERSIÓN: 01

RÉPLICA:

Se acoge la observación del Auditor frente a lo que resulta de competencia de la Secretaría General. Con relación a la apropiación presupuestal se reitera que en los meses de marzo y abril de la presente anualidad se solicitó a SAF y a Dirección respectivamente, proceder con lo pertinente, ya que, de acuerdo al marco funcional de las áreas del AMB, dicha actividad está a cargo de aquellas.

CONCLUSIÓN:

De acuerdo con la réplica presentada, se encuentra que el sujeto de control se allana a lo observado en lo que bajo su competencia refiere. Por lo anterior, se confirma el hallazgo en tales términos, por lo cual, el líder de proceso deberá suscribir un plan de mejora. Este despacho, abordará la responsabilidad imputada a SAF y a la Dirección General, respectivamente.


HALLAZGO 2. NO SE ACTUALIZA EL MANUAL ESPECÍFICO DE FUNCIONES, REQUISITOS Y COMPETENCIAS LABORALES DE ACUERDO CON LOS CAMBIOS ADMINISTRATIVOS QUE SUPONE LA NULIDAD EN LA COMPETENCIA COMO AUTORIDAD AMBIENTAL METROPOLITANA Y LOS REQUERIMIENTOS DE LA CNSC PARA CONVOCATORIA A CONCURSO DE MÉRITOS.

CRITERIO:

La Constitución Política en su artículo 122 establece “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento (...)”

A su vez, la Ley 909 de 2004, dispone:

“Artículo 19. El empleo público. 1. El empleo público es el núcleo básico de la estructura de la función pública objeto de esta ley. Por empleo se entiende el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado. 2. El diseño de cada empleo debe contener: a) La descripción del contenido funcional del empleo, de tal manera que permita identificar con claridad las responsabilidades exigibles a quien sea su titular; b) El perfil de competencias que se requieren para ocupar el empleo, incluyendo los requisitos de estudio y experiencia, así como también las demás condiciones para el acceso al servicio. En todo caso, los elementos

 ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA <small>BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GIRÓN - PIEDICUESTA</small>	PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA	CÓDIGO: CMAM-FO-024
	INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA	VERSIÓN: 01

del perfil han de ser coherentes con las exigencias funcionales del contenido del empleo (...). Subrayado por OCI.

“Artículo 46. Reformas de planta de personal. Las reformas de plantas de personal de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP- (...)”. Subrayado por OCI.

Por su parte, el Decreto 1083 de 2015, determina:

“Artículo 2.2.2.6.2 Contenido del manual específico de funciones y de competencias laborales. El manual específico de funciones y de competencias laborales deberá contener como mínimo: 1. Identificación y ubicación del empleo. 2. Contenido funcional: que comprende el propósito y la descripción de funciones esenciales del empleo. 3. Conocimientos básicos o esenciales. 4. Requisitos de formación académica y de experiencia”.


De acuerdo con lo anterior, un manual de funciones es una herramienta gerencial que debe actualizarse según las necesidades de la entidad o las directrices de los órganos de control o entidades técnicas del Sector Función Pública.

El manual de funciones debe modificarse cuando sea necesario para el servicio y su mejora, sin alterar la naturaleza de los puestos de trabajo. Esto implica que las funciones deben corresponder al nivel jerárquico del empleo y corresponder a la realidad técnica, jurídica y misional de la entidad.

El manual de funciones es imprescindible porque permite información clara y funcional sobre las actividades, tareas, asignaciones y procesos que se llevan a cabo en la entidad pública.

De conformidad con la norma, en virtud de la autonomía administrativa de las entidades, la Alta Dirección tiene la facultad de realizar las modificaciones necesarias para cumplir eficazmente los objetivos institucionales, en respuesta a las necesidades del servicio o su mejora.

Finalmente, la Procuraduría General de la Nación, en su Directiva 015 de 2022, dirigida a los Representantes Legales de las entidades públicas del orden nacional y territorial a las que aplica la Ley 909 de 2004, dispone:

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORABLANCA - GRÓN - PIEDICUESTA</p>	<p>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</p>	<p>CÓDIGO: CMAM-FO-024</p>
	<p>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</p>	<p>VERSIÓN: 01</p>


“Exhortar a los destinatarios (...) a cumplir las siguientes obligaciones (...) 1.7. Recordar a las entidades que actualizar los manuales específicos de funciones y competencias laborales no es una causal para no reportar oportunamente la Oferta Pública de Empleos de Carrera a la Comisión Nacional del Servicio Civil.”

CONDICIÓN:

Por una parte, son varias las solicitudes presentadas por la CNCS al AMB en relación a la realización de un concurso de méritos para proveer los cargos de carrera administrativa con que cuenta en condición de vacancia definitiva, así como igualmente varias son las respuestas por parte de la entidad, en las que se indica que la misma, presenta situaciones administrativas que recomiendan e imposibilitan incluir algunos cargos de la entidad en el referido concurso, principalmente aquellos que responden a las funciones propias de la Subdirección Ambiental Metropolitana y afectados por la medida de suspensión provisional de los efectos del Acuerdo Metropolitano número 031 de diciembre de 2014, aquel que trata del ejercicio de la autoridad ambiental metropolitana. Cuenta de ello, es la más reciente comunicación del AMB enviada al órgano constitucional mediante CD – 4020 del 31 de mayo de 2024, en la cual indica que “resultaría no pertinente y viable tener como parte del dicho concurso de méritos a adelantarse, los cargos de carrera administrativa que hoy integran la planta de personal que la entidad tiene reportados en la OPEC como vacantes, sea que estos se encuentren o no allí actualizados, debido a las situaciones que actualmente se han evidenciado respecto de dichos empleos, en razón a (i) que preliminarmente se ha establecido que deben realizarse en aquellos la adición, supresión o complementación de sus funciones, dados los alcances de sus competencias, (ii) que deben crearse o suprimirse cargos de la planta con ocasión del estudio adelantado, y (iii) la existencia de una imposibilidad jurídica en poder proveerse, dada la particularidad con ocasión de la decisión judicial en firme en el año 2023, que dispuso la nulidad del acto administrativo y/o Acuerdo Metropolitano por el cual se derivaba la competencia como autoridad ambiental de esta entidad, lo que afecta consecuentemente los cargos existentes para atender dichas atribuciones”. Subrayado por OCI.

De lo anterior se colige, que, el mismo sujeto de control encuentra razón en la necesidad de realizar revisiones, ajustes y modificaciones a las funciones y competencias de los empleos de la entidad, lo que en consecuencia aboca a la actualización del manual específico de funciones y de competencias laborales.

Por otra parte, se presenta una situación riesgosa por este despacho observado y por la comisión advertido, en relación a los empleos que fueron afectados por la medida de suspensión provisional y posterior nulidad de la competencia de autoridad ambiental, cuyo cumplimiento funcional integral se viera comprometido de conformidad con la misionalidad de la entidad. En atención al requerimiento de información por parte de la CNCS en virtud


 ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA <small>BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GRÓN - PIEDICUESTA</small>	PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA	CÓDIGO: CMAM-FO-024
	INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA	VERSIÓN: 01

de conocer las condiciones bajo las cuales se encuentran operando estos empleos afectados, el AMB, mediante CD-7431 del 04 de abril de 2021 contestó: “Con respecto a los empleos que se encuentran afectados por la medida antes mencionada, (...) informo que desarrollan las funciones propias de sus cargos que no están directamente relacionadas con la autoridad ambiental”. Subrayado por OCl.

Lo anterior, no solo sugiere, además confirma, que aquellos empleos afectados no cumplen integralmente lo consagrado en el manual de funciones. Es decir, solo se desarrollan aquellas que no los comprometen jurídica y administrativamente atendiendo el marco funcional y disciplinario; no obstante, se descartan, desatienden e incumplen todas las demás funciones que por fuerza de legalidad también deberían acatar. Sería el caso indagar y conocer en qué porcentaje se cumplen las funciones de estos empleos afectados, y como la entidad ha venido controlando el cumplimiento de tales funciones, y la forma de legalidad en la que ha venido asumiendo los compromisos de pago de los correspondientes salarios.

Ahora, para 2024, tras la definitiva nulidad como autoridad ambiental, la entidad ya no podrá más suscitar la instancia de suspensión provisional de tal autoridad y de todas aquellas medidas transitorias que en materia administrativa fueron adoptadas en el pasado a fin de justificar las circunstancias jurídico extraordinarias sobrevenidas; por el contrario, es deber de la entidad, en consecuencia a la resolución definitiva del caso, establecer conductas de cara a la necesidad de realizar la actualización del manual de funciones y competencias, y la de adoptar una disposición sin ambigüedades presentes para la realización del concurso de méritos requerido por la CNSC.

Finalmente, tras realización de mesa de trabajo con el equipo de Gestión Estratégica de Talento Humano, en cuanto a análisis, gestiones de avance o directrices frente al impacto derivado de la providencia que declaró la nulidad del acto administrativo que constituyó la autoridad ambiental metropolitana, señaló: “(...) partiéndose de lo que a título general es pertinente advertir con ocasión de la revisión y análisis al hoy vigente y existente manual de funciones y competencias laborales con que cuenta la entidad, respecto a que (i) refiere corresponder para una planta global, sin embargo, los cargos y sus funciones están dados acorde a su estructural funcional (delimitadas y específicas a las subdirecciones existentes), lo que no permiten la reubicación del personal, (ii) los perfiles de todos los empleos de la entidad, no se determina por Núcleos Básicos del Conocimiento -NBC de acuerdo con la clasificación establecida en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior - SNIES, según se establece el Decreto 1083 de 2015, artículo 2.2.3.5 Disciplinas académicas, ni se incluyen las competencias comportamentales para cada empleo, (iii) muchos de los perfiles y funciones de estos no responden a los requerimientos misionales actuales que la entidad tiene a su cargo, y (iv) ante la existencia y realización de nuevas actividades misionales por la Entidad, se demanda el contarse con cargos cuyas funciones permitan su desarrollo y cumplimiento (Misión Catastral); todo lo cual y en gran proporción

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCHARANGA - FLORABLANCA - GRÓN - PIEDICUESTA</p>	<p>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</p>	<p>CÓDIGO: CMAM-FO-024</p>
	<p>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</p>	<p>VERSIÓN: 01</p>

no es ajeno frente a los cargos existentes en la Subdirección Ambiental, que aunado a la decisión judicial conllevan a que deba definirse desde la alta gerencia y el máximo órgano de dirección, el validarse ajustes desde lo misional a la misma, con miras a que (i) se realice la adición, supresión o complementación de las funciones que cada uno de estos cuenta, dados los alcances y competencias que en materia ambiental pudiese sí adelantar o realizar el AMB, o (ii) deban suprimirse dichos cargos de la planta, con las implicaciones que ello acarrearía frente a revisar bien sea indemnizaciones, reubicaciones o protección de condiciones por Reten Social, con ocasión de darse cualesquiera de las descritas en la Ley 790 de 2002 y el Decreto 190 de 2003 (madres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los servidores que cumplan la totalidad de los requisitos de edad y tiempo de servicio para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez, en el término de tres (3) años)". Subrayado por OCI.

Con base en lo anterior, la entidad deberá avanzar en la revisión y necesidad de actualizar el manual específico de funciones, requisitos y competencias laborales.


CAUSA:

Subestimación de los riesgos de cumplimiento y se desatención del impacto por constituir formas administrativas sin cumplir el lleno de requisitos legales requeridos para su adopción y funcionamiento, incurriendo en falsa motivación. Inobservancia de las normas atinentes a la gestión del talento humano, en particular, dentro del marco de legalidad y autoridad que ostenta la CNSC en la convocatoria de concursos de méritos para proveer los cargos en condición de vacancia definitiva. Desde noviembre de 2023, con el proveído terminante de nulidad de la competencia ambiental, se encuentra justificada la necesidad de ajustar y actualizar el manual de funciones y competencias laborales de la entidad. Con el producto del contrato 092 de 2019 Estudio Técnico de Rediseño Institucional se infiere la necesidad misma.

EFECTO:

El incumplimiento de las normas constitucionales, legales y reglamentarias que consagran los mecanismos para la protección de la carrera administrativa, obstruye el derecho que tienen de los ciudadanos de participar en la conformación del ejercicio y control del poder político, a través del desempeño de funciones y cargos públicos. En tal sentido, el no acatamiento de tales normas, procura la imposición de sanciones disciplinarias, primeramente.

RÉPLICA: Se acoge la observación del Auditor en lo que atañe a la Secretaría General.

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GRÓN - PIEDICUESTA</p>	<p>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</p>	<p>CÓDIGO: CMAM-FO-024</p>
	<p>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</p>	<p>VERSIÓN: 01</p>

CONCLUSIÓN:

De acuerdo con la réplica presentada, se encuentra que el sujeto de control se allana a lo observado en lo que bajo su competencia refiere. Por lo anterior, se confirma el hallazgo en tales términos, indicando que, si bien la modificación de los actos administrativos que refiere la Gestión del Talento Humano deben ser evaluados y motivados bajo el ejercicio funcional de la Secretaria General, el resultado final de su aprobación corresponde a los órganos que conforman la Alta Dirección y en quienes recae la responsabilidad de la adopción de la estructura orgánica y funcional de la entidad.

Por lo anterior, el líder de proceso deberá suscribir un plan de mejora, enfocando su alcance en lo que funcionalmente corresponde a la Secretaria General, de cara a subsanar la debilidad encontrada.

Este despacho recomienda, poner en conocimiento de los miembros de la Junta Directiva del AMB, la situación actual que enfrenta la entidad como resultado del desistimiento al litigio que pretendía defender la condición de autoridad ambiental metropolitana, lo que dejó en firme la nulidad del acto administrativo que daba lugar a ejercer tales funciones por parte del AMB, y, que en consecuencia, afecta la situación administrativa y funcional de la entidad, particularmente lo que refiere a la creación de la Subdirección Ambiental Metropolitana.


HALLAZGO 3. NO SE REALIZAN ACUERDOS DE GESTIÓN ENTRE GERENTES PÚBLICOS Y EL SUPERIOR JERÁRQUICO

CRITERIO:

Señala la Función Pública: “De acuerdo con la Ley 909 de 2004, son gerentes públicos quienes desempeñan empleos públicos que conllevan el ejercicio de la responsabilidad directiva. Exceptúa la Ley mencionada, (...) en el orden territorial, a los secretarios de despacho, de director, gerente, (...)”.

El inciso C, numeral 3, artículo 2 de la Ley 909 de 2004 señala: “La responsabilidad de los servidores públicos por el trabajo desarrollado, que se concretará a través de los instrumentos de evaluación del desempeño y de los acuerdos de gestión”.

El artículo 50 ibídem, señala: “Acuerdos de gestión. 1. Una vez nombrado el gerente público, de manera concertada con su superior jerárquico, determinará los objetivos a cumplir. 2. El acuerdo de gestión concretará los compromisos adoptados por el gerente público con su superior y describirá los resultados esperados en términos de cantidad y calidad. En el

 ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA <small>BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GRÓN - PIEDICUESTA</small>	PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA	CÓDIGO: CMAM-FO-024
	INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA	VERSIÓN: 01

acuerdo de gestión se identificarán los indicadores y los medios de verificación de estos indicadores. 3. El acuerdo de gestión será evaluado por el superior jerárquico en el término máximo de tres (3) meses después de acabar el ejercicio, según el grado de cumplimiento de objetivos. La evaluación se hará por escrito y se dejará constancia del grado de cumplimiento de los objetivos. 4. El Departamento Administrativo de la Función Pública apoyará a las distintas autoridades de las respectivas entidades públicas para garantizar la implantación del sistema. A tal efecto, podrá diseñar las metodologías e instrumentos que considere oportunos. **PARÁGRAFO.** Es deber de los Gerentes Públicos cumplir los acuerdos de gestión, sin que esto afecte la discrecionalidad para su retiro”.


A su vez, el Decreto 1227 de 2005, en su artículo 2.2.13.1.5 consagra: “Evaluación de la gestión gerencial. La evaluación de la gestión gerencial se realizará con base en los Acuerdos de Gestión, documentos escritos y firmados entre el superior jerárquico y el respectivo gerente público, con fundamento en los planes, programas y proyectos de la entidad para la correspondiente vigencia”.

En el artículo 2.2.13.1.6 *ibídem*, se consigna: “Acuerdo de Gestión. El Acuerdo de Gestión se pactará para una vigencia anual, la cual debe coincidir con los períodos de programación y evaluación previstos en el ciclo de planeación de la entidad. Habrá períodos inferiores dependiendo de las fechas de vinculación del respectivo gerente público. Cuando un compromiso abarque más del tiempo de la vigencia del acuerdo, se deberá determinar un indicador que permita evaluarlo con algún resultado en el período anual estipulado”.

CONDICIÓN:

A la fecha del presente proceso de auditoría, se reportó por parte del proceso del líder de gestión de talento, la no suscripción de Acuerdos de Gestión de los que trata Decreto 1083 de 2015 y la Ley 909 de 2004, por encontrarse en término de suscripción de los mismos. Se insta al mencionado líder, a que a través del mecanismo de réplica, se subsane el presente hallazgo, de contar con los Acuerdos de Gestión ya suscritos al momento del presente informe, indicando su fecha de suscripción.

Es importante destacar, que si bien el responsable de recursos humanos o quien haga sus veces es el responsable de suministrar los instrumentos adoptados para la concertación y formalización de los acuerdos de gestión, así como las Oficinas de Planeación o quien haga sus veces deberán prestar el apoyo requerido en el proceso de concertación de los Acuerdos, suministrando la información definida en los respectivos planes operativos o de gestión anual de la entidad y los correspondientes objetivos o propósitos de cada dependencia, la responsabilidad última de suscribir los mencionados Acuerdos de Gestión recae en el gerente público y el superior jerárquico.

 ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA <small>BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GRÓN - PIEDICUESTA</small>	PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA	CÓDIGO: CMAM-FO-024
	INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA	VERSIÓN: 01

Ahora bien, se deja claridad, que la suscripción del acuerdo es obligatoria, inclusive, su cumplimiento es deber, no obstante, de acuerdo con la Función Pública, no es disciplinable. Lo anterior, considerando que los acuerdos constituyen una herramienta de apoyo a la gestión; por cuanto para ello, tales cargos corresponden al libre nombramiento y remoción.

CAUSA:

Cambio de gobierno y administración territorial. Renovación de la planta de directivos de la entidad.

EFECTO:

Pérdida del control sobre la gestión pública y los resultados de impacto en la misión, visión y objetivos del ente público. Incapacidad de la entidad de generar valor público en su población de influencia.

RÉPLICA:

Se anexa copia de los Acuerdos de Gestión firmados por los gerentes públicos, así:


SUBDIRECTOR	FECHA DE SUSCRIPCIÓN
DIANA CONSTANZA MUÑOZ AYALA	4 de junio de 2024
FABIÁN MAURICIO BUITRAGO LEÓN	4 de junio de 2024
CAROLINA MANTILLA DIAZ	25 de junio de 2024

(...)

CONCLUSIÓN:

De acuerdo con la réplica presentada, se encuentra que el sujeto de control logra desestimar las observaciones presentadas, allegando copias de los acuerdos de gestión suscritos por los gerentes públicos, por lo cual, se subsana el hallazgo.

En todo caso, este despacho recomienda tener en consideración la guía de gerencia pública emitida por el Departamento Administrativo de la Función Pública, que respecto de la materia refiere. Para su consulta se denomina así: *Nuevo modelo de gerencia pública y de acuerdos de gestión - hacia la gerencia pública 4.0 - Versión 2 - Enero de 2024*

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GRÓN - PIEDICUESTA</p>	<p>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</p>	<p>CÓDIGO: CMAM-FO-024</p>
	<p>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</p>	<p>VERSIÓN: 01</p>

HALLAZGO 4. NO SE CUENTAN CON INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN PARA LOS EMPLEOS PROVEÍDOS MEDIANTE LA FORMA DE PROVISIONALIDAD.

CRITERIO:

El Modelo Estándar de Control Interno constituye la base para la implementación del Sistema de Control Interno, el cual, adopta los lineamientos del Modelo COSO⁴ (Marco COSO-CI-2013). En este sentido, el Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, el cual, integra los Sistemas de Gestión de la Calidad, de Desarrollo Administrativo y los Sistemas de Control Interno, contiene en su estructura, la dimensión 7 Control Interno.

A partir de lo anterior, se adoptan los lineamientos que dan alcance a la mencionada dimensión, que para el caso del presente hallazgo se destacan:

- Lineamiento 10: Diseño y desarrollo de actividades de control. Este lineamiento integra el desarrollo de controles con la evaluación de riesgos, teniendo en cuenta a qué nivel se aplican las actividades, facilitando la segregación de funciones.

Dentro de su alcance se denota el diseño y adopción de otros sistemas de gestión bajo normas o estándares internacionales como la ISO, integrándose de forma adecuada a la estructura de control de la entidad.


En consonancia con el lineamiento anterior, se establece el lineamiento 12.

- Lineamiento 12: Despliegue de políticas y procedimientos. Este lineamiento establece responsabilidades sobre la ejecución de las políticas y procedimientos establecidos por la entidad, los cuales deben estar alineados con sus planes y objetivos misionales, adoptando medidas correctivas.

Dentro de su alcance, se circunscribe la evaluación a la eficiencia de procesos, procedimientos, políticas de operación, instructivos, manuales u otras herramientas para garantizar la aplicación adecuada de las principales actividades de control y el cumplimiento de las metas de la entidad.

De igual manera, la entidad pública debe evaluar que los controles adoptados permitan conocer el avance de la gestión, verificando que correspondan a las especificidades de cada proceso, considerando cambios en las regulaciones, estructuras internas u otros aspectos que determinen nuevas inclusiones o cambios en su diseño.

⁴ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 1985. Formado por cinco organizaciones globales de auditoría y contabilidad: American Accounting Association (AAA); Association of International Certified Public Accountants (AICPA); Financial Executives International (FEI); Institute of Management Accountants; y The Institute of Internal Auditors (IIA).

	PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA	CÓDIGO: CMAM-FO-024
	INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA	VERSIÓN: 01

Por otra parte, la planta total de personal de la entidad cuenta con 63 cargos, de los cuales, se encuentran actualmente provistos 50 cargos. Con base en esos cargos proveídos, se cuentan 30 de ellos entre provisionalidades (28) y encargos (2), lo que corresponde al 60% del total de cargos provistos actualmente, con los cuales la entidad apalanca su operación, razón por la cual, se hace necesario controlar la gestión institucional.

Lo anterior, además, encuentra asidero en los deficientes resultados de la gestión de la entidad en 2023, entre los cuales se cuentan el Índice de Desempeño Institucional⁵ con puntaje de 60.3 sobre 100, por debajo del promedio del grupo Par⁶ que obtuvo 64.46.

Resulta importante anotar, que para la vigencia 2022, el resultado fue 72.3, y para 2021 fue de 76.8, es decir, desde los últimos 3 años, la entidad es cada vez más ineficiente en su desempeño.

En cuanto a resultados de puntajes entre todas las entidades, el Área Metropolitana de Bucaramanga se ubica en el quintil 1, siendo el quintil 5 el mejor puntaje⁷.

Se muestran los resultados desde el micrositio Medición del Desempeño Institucional del DAFP – Resultados vigencia 2023 Área Metropolitana de Bucaramanga




Fuente: Micrositio DAFP – FURAG. Resultados vigencia 2023

⁵

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOWY3ODMyOTAtYTMzMj00MjhjLWFiNmEtMGMzZDE4ZmY5NmMwIiwidCI6IjU1MDNhYWMyLTdhMTUtNDZhZi1lNTIwLWJhNjc1YWQxZGYxNiIsImMiOiR9>

⁶ DAFP. El promedio del grupo par corresponde al promedio de puntajes de las entidades que hacen parte de dicho grupo.

⁷ Nota 2. Gráfico “Quintil”. Las entidades con puntajes más altos están ubicadas en el quintil 5; las entidades con menores puntajes están ubicadas en el quintil 1.

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORABLANCA - GRÓN - PIEDICUESTA</p>	<p>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</p>	<p>CÓDIGO: CMAM-FO-024</p>
	<p>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</p>	<p>VERSIÓN: 01</p>

Por otra parte, frente a la implementación del Sistema de Control Interno, la entidad reporta un cumplimiento en su componente Actividades de Control de 65% para el primer semestre de 2024, frente a un 73% reportado para el segundo semestre de 2023. Es decir, la entidad desmejora en la implementación de sus controles.

Respecto del cumplimiento definitivo del Plan de Acción Institucional 2023, la entidad desarrolla en un 61% las actividades.


En igual sentido, más allá que exista una norma taxativa que indique la obligación de adoptar instrumentos de medición para la evaluación del desempeño en los empleos proveídos mediante la figura de provisionalidad o encargo, como lo es, el caso de la carrera administrativa, lo cierto es que el marco normativo de MIPG, si constituye obligación para las entidades y organismos públicos, a la luz del artículo 133 de la Ley 1753 de 2015, y del Decreto 1499 de 2017. Para mayor comprensión del alcance del modelo, se destacan los siguientes artículos que se desprenden de la mencionada norma.

“Artículo 2.2.22.3.2. Definición del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG. El Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG es un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio”.

“Artículo 2.2.22.3.3. Objetivos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG. El Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG, tendrá como objetivos:

1. Fortalecer el liderazgo y el talento humano bajo los principios de integridad y legalidad, como motores de la generación de resultados de las entidades públicas.
2. Agilizar, simplificar y flexibilizar la operación de las entidades para la generación de bienes y servicios que resuelvan efectivamente las necesidades de los ciudadanos.
3. Desarrollar una cultura organizacional fundamentada en la información, el control y la evaluación, para la toma de decisiones y la mejora continua.
4. Facilitar y promover la efectiva participación ciudadana en la planeación, gestión y evaluación de las entidades públicas.
5. Promover la coordinación entre entidades públicas para mejorar su gestión y desempeño”.

Finalmente, el Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante Concepto número 012601 de 2023, al respecto de la evaluación de funcionarios vinculados mediante provisionalidad, se apoya en la Comisión Nacional del Servicio Civil, la cual, mediante

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GRÓN - PIEDICUESTA</p>	<p>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</p>	<p>CÓDIGO: CMAM-FO-024</p>
	<p>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</p>	<p>VERSIÓN: 01</p>

concepto número 2-2009-07345 del 08 de mayo de 2009 sobre el tema de la evaluación de los empleados provisionales, sostuvo:


“En cuanto a la evaluación de los funcionarios provisionales, ésta resulta procedente siempre y cuando se desarrolle a través de instrumentos específicos diseñados por la entidad para tal fin, sin que estos puedan corresponder a los establecidos por esta Comisión para los funcionarios de carrera o en período de prueba, esta evaluación debe generarse como política institucional, dentro de un marco de apoyo y seguimiento a la gestión de la entidad, para lo cual deberá señalarse de manera expresa que la misma no genera derechos de carrera ni los privilegios que la ley establece para los servidores que ostentan esta condición, ni el acceso a los incentivos previstos en la entidad para los funcionarios escalafonados”. Subrayado OCl.

Señala seguidamente el DAPF en su concepto que:

<<De conformidad con lo anterior, la evaluación del desempeño laboral de los empleados de carrera administrativa del sistema general de carrera administrativa, tiene como destinatarios a los empleados públicos de carrera administrativa, en periodo de prueba y los de libre nombramiento y remoción distintos a los de gerencia pública. No obstante, este Departamento Administrativo ha sido consistente en precisar que las entidades podrán evaluar a los empleados vinculados con carácter provisional a través de instrumentos específicos diseñados por la entidad para tal fin, o podrá emplear formatos similares a los que utiliza para la evaluación de los empleados de carrera, en período de prueba o de libre nombramiento y remoción. Dicha evaluación debe generarse como política institucional, dentro de un marco de apoyo y seguimiento a la gestión de la entidad, para lo cual, deberá señalarse de manera expresa que la misma no genera derechos de carrera ni los privilegios que la ley establece para los servidores que ostentan la condición de empleados de carrera administrativa. Por lo tanto, para efectos de implementar la evaluación del desempeño para provisionales, es preciso señalar que la misma es procedente teniendo en cuenta que:

(i). La NTCGP1000 establece que es necesario tanto “determinar la competencia necesaria de los servidores públicos y/o particulares que ejercen funciones públicas o que realizan trabajos que afectan la conformidad con los requisitos del producto y/o servicio” como “evaluar las acciones tomadas, en términos de su efecto sobre la eficacia, eficiencia o efectividad del Sistema de Gestión de la Calidad de la entidad” (Numeral 6.2.2., literales a y c)

(ii). El MECI establece dentro del componente de talento humano es necesario “Establecer la competencia requerida de los servidores públicos y/o particulares que

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORABLANCA - GRÓN - PIEDICRESTA</p>	<p>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</p>	<p>CÓDIGO: CMAM-FO-024</p>
	<p>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</p>	<p>VERSIÓN: 01</p>

ejercen funciones públicas e implementar acciones que permitan alcanzarla y mantenerla”, sin diferenciar en el tipo de vinculación de la persona.


(iii). La evaluación de gestión por dependencias que realiza Control Interno mide los resultados del área y esos resultados son obtenidos por todas las personas participantes, independientemente del tipo de vinculación.

Por consiguiente, para implementar la evaluación del desempeño para los provisionales se deben tener en cuenta los siguientes aspectos, a saber:

- a) Establecer mediante acto administrativo que se va a implementar la evaluación para provisionales, que el fin de esa evaluación es únicamente revisar la gestión y que por lo tanto no le genera al empleado provisional derechos de carrera.
- b) Establecer el instrumento (debe ser exactamente igual para que no se propicie ningún tipo de discriminación)
- c) Informar a los provisionales del proceso y notificarles el acto administrativo.
- d) Incluir en las capacitaciones sobre evaluación un aparte puntual para explicar detalladamente la implementación de este nuevo proceso tanto a jefes como a servidores.

Es decir, que la evaluación de desempeño conforme lo expresado, es procedente establecerla como política de operación de calidad para los empleados provisionales siempre que la misma esté regulada a través de un acto administrativo que establezca el instrumento y la metodología a utilizar por los responsables del proceso entíendase, evaluadores y evaluados.

Así, en el caso de los empleados provisionales la administración podrá concertar los objetivos o compromisos y hacerle seguimiento a las funciones desarrolladas por los mismos, a través de instrumentos específicos diseñados por la entidad, o empleando formatos similares a los que utiliza para la evaluación de los empleados de carrera, en período de prueba o de libre nombramiento y remoción, sin que por este hecho se modifique o mute la naturaleza de la vinculación, se confieran derechos de carrera o cualquier otro beneficio propio de dichos empleos; ni con dicha evaluación se decida la estabilidad o el retiro del empleado provisional >> Subrayado OCI.

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA <small>BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GRÓN - PIEDICUESTA</small></p>	<p>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</p>	<p>CÓDIGO: CMAM-FO-024</p>
	<p>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</p>	<p>VERSIÓN: 01</p>

CONDICIÓN:

Habiéndose requerido al líder del proceso de Gestión Talento Humano, en cuanto a las acciones de medición del cumplimiento de funciones de los servidores de la planta de personal adscrito a la Subdirección Ambiental Metropolitana, esto se reportó:

“Por tanto y para el caso particular de la Subdirección Ambiental, se tiene que para dicha área no se cuenta o se ha realizado el nombramiento del cargo correspondiente a dicha Subdirección”, refiriéndose al cargo del Subdirector como jefe de área. “tampoco a su interior se tiene o se cuentan con el nombramiento de personal en cargos de carrera administrativa que allí pertenezcan, toda vez que los que encuentran proveídos, están bajo la figura de provisionalidad, respecto de quienes en principio no les es aplicable la evaluación de desempeño, pues resulta viable y pertinente a través de los instrumentos específicos diseñados por la entidad para tal fin, o el empleo de los formatos similares a los que utiliza para la evaluación de los empleados de carrera, en periodo de prueba o de libre nombramiento y remoción, instrumentos estos que por ahora no tiene estructurados ni adoptados la entidad”.

Así las cosas, la entidad no cuenta con mecanismos de control o instrumentos que permitan evaluar el cumplimiento de funciones por parte de los servidores que ostentan vinculación con la entidad a través de nombramientos en condición de provisionalidad o encargo.


CAUSA:

Desatención en la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG - dimensión 3 Gestión con Valores para el Resultado y dimensión 7 Control Interno; y la Política de Fortalecimiento Organizacional y Simplificación de Procesos-, y del Modelo Estándar de Control Interno -lineamiento 10 Diseño y desarrollo de actividades de control, y 12 Despliegue de políticas y procedimientos-.

EFECTO:

Pérdida del control sobre la gestión pública por parte de los funcionarios vinculados a través de la figura de provisionalidad y encargo, frente a los resultados de impacto en la misión, visión y objetivos de la entidad. Se potencializan los riesgos estratégicos, operativos, reputacionales y de cumplimiento.

Imposibilidad de la entidad de generar valor en la gestión pública.

 ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA <small>BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GRÓN - PIEDICUESTA</small>	PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA	CÓDIGO: CMAM-FO-024
	INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA	VERSIÓN: 01

RÉPLICA:

Se acoge la observación del Auditor y en consecuencia se realizarán las acciones de mejora que se recomienden en el informe definitivo.


CONCLUSIONES:

De acuerdo con la réplica presentada, se encuentra que el sujeto de control se allana a lo observado. Por lo anterior, se confirma el hallazgo. En consecuencia, el líder de proceso deberá suscribir un plan de mejora, enfocando su alcance en el marco normativo de MIPG, de conformidad con el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015, y del Decreto 1499 de 2017, en lo que a la dimensión 3 Gestión con Valores para el Resultado y dimensión 7 Control Interno, y la Política de Fortalecimiento Organizacional y Simplificación de Procesos se refiere, así como lo establecido por el Modelo Estándar de Control Interno, lineamiento 10 Diseño y desarrollo de actividades de control, y 12 Despliegue de políticas y procedimientos.

Este despacho recomienda hacer acopio de los conceptos emitidos por la Función Pública -Departamento Administrativo que lidera la Política de Fortalecimiento Organizacional y Simplificación de Procesos de MIPG- referidos en el cuerpo del presente hallazgo, entre los cuales se desataca que, la entidad podrá evaluar a los empleados vinculados con carácter provisional a través de instrumentos específicos diseñados por la entidad para tal fin, o podrá emplear formatos similares a los que utiliza para la evaluación de los empleados de carrera, en período de prueba o de libre nombramiento y remoción, teniendo en cuenta que, dicha evaluación debe generarse como resultado de la adopción de una política institucional, dentro de un marco de apoyo y seguimiento a la gestión de la entidad, dejando claridad que, tal proceso de evaluación, no genera derechos de carrera ni los privilegios que la ley establece para los servidores que ostentan la condición de empleados de carrera administrativa

En el microsítio de MIPG, se encuentran publicados los lineamientos, normativa, criterios, ámbitos de aplicación, herramientas, infografías y capacitación respecto de la Política de Fortalecimiento Organizacional y Simplificación de Procesos.

Se copia el enlace: <https://www1.funcionpublica.gov.co/web/mipg/como-opera-mipg>

 ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA <small>BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GRÓN - PIEDICUESTA</small>	PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA	CÓDIGO: CMAM-FO-024
	INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA	VERSIÓN: 01

HALLAZGO 5. FALTA DE COMPETENCIA COMO AUTORIDAD AMBIENTAL, POR PARTE DE LA SUBDIRECCIÓN AMBIENTAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA.

CRITERIO:

Análisis desde la óptica del derecho sobre si las áreas metropolitanas, pueden ser autoridad ambiental.


Desde 1993, con la expedición de la Ley 99 de ese año y sus artículos 65 y 66 respectivamente, es claro que las Áreas Metropolitanas pueden constituirse como autoridad ambiental. Y como lo ha expresado la Corte Constitucional en el estudio de esos artículos, las Corporaciones Autónomas Regionales (CRA) no ejercen el monopolio ni la exclusividad en el tema.

Por otro lado, en la Ley 1625 del 2013 o ley de áreas metropolitanas en su artículo 7º literal (j) ratifica nuevamente la viabilidad de que las áreas metropolitanas puedan ser autoridad ambiental.

Se observa que la interpretación del precepto jurídico anterior, no permite inferir que se produjo una derogatoria del artículo 66 de la Ley 99 de 1993; por el contrario, dicha norma remite a este cuerpo normativo para que se atienda los parámetros allí establecidos para el ejercicio de las funciones y competencias en materia ambiental, entre los que se contempla el requisito de **un millón de habitantes** que debe cumplir los municipios, distritos o áreas metropolitanas para tal fin.

Que para la acreditación del requisito del número de habitantes o población se acopia el **artículo 54 Transitorio de la Constitución Política** el cual consagra que “... **para todos los efectos constitucionales y legales, los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda (es el) realizado el 15 de octubre de 1985**”; analizando dicha disposición superior a la luz del **artículo 1º de la Ley 79 de 1993**, que señala que las encuestas y censos del DANE servirán para el censo oficial y sus resultados serán de carácter meramente informativo.

Ahora bien, la entidad expidió el Acuerdo 016 de 2012, el cual fue declarado nulo por el Consejo de Estado en sentencia del 21 de junio de 2018, bajo la tesis que se vulneró el artículo 54 transitorio de la Constitución, artículo 7º de la Ley 79 de 1993 en concordancia con el artículo 12 de la Ley 67, y, se incurrió en falsa motivación al dar por cumplido el requisito de un (1) millón de habitantes a través de la certificación expedida por el DANE, el 20 de marzo de 2012, para constituirse como autoridad ambiental.

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GRÓN - PIEDICUESTA</p>	<p>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</p>	<p>CÓDIGO: CMAM-FO-024</p>
	<p>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</p>	<p>VERSIÓN: 01</p>

Que teniendo en cuenta las nuevas funciones asignadas por la Ley 1625 de 2013, la Junta Metropolitana aprobó el Acuerdo No.026 de 2013, disposición con la que se adoptó la nueva planta de personal de la Entidad y autorizó a la dirección distribuir los cargos y ubicar al personal teniendo en cuenta la estructura administrativa, los planes, programas, los procesos y las necesidades del servicio.


Que mediante Acuerdo Metropolitano No.031 de 2013, se adoptó la estructura administrativa de la entidad con fundamento en el nuevo régimen para las Áreas Metropolitanas a fin de cumplir funciones, ejercer la competencia, articulando los procesos, planes, programas y proyectos y la planta de personal para tal fin, estructura donde se incluyó la función de ejercer como autoridad ambiental urbana, dentro del territorio de su jurisdicción.

El AMB dentro del Acuerdo Metropolitano No.031 de 2013 en su artículo 8, también estableció que la Subdirección Ambiental sería la dependencia encargada de desarrollar las funciones de autoridad ambiental en el perímetro urbano de los municipios que integran el área; Así mismo organizó tres (3) coordinaciones que agrupan las funciones de estas.

El 29 de diciembre de 2014, AMB expide el Acuerdo 031 de 2014, por el cual el Área Metropolitana de Bucaramanga asume de manera integral las funciones y competencias de autoridad ambiental en aplicación del literal (j) del artículo 7 de la ley 1625 de 2013; acuerdo el cual es demandado por medio control de simple nulidad y a lo que posteriormente el tribunal administrativo de Santander advirtió que en el caso concreto no se cumplió con el anterior requisito, como quiera que el censo realizado en el año 1985 da cuenta que el Área Metropolitana de Bucaramanga cuenta con una población aproximada de 553.670; es decir, no se supera el millón de habitantes exigido por la ley para que la autoridad accionada se constituyera como autoridad ambiental y en consecuencia la Sala declarara la nulidad del Acuerdo Metropolitano 031 del 29 de diciembre de 2014, expedido por la Junta del Área Metropolitana de Bucaramanga.

Adicionalmente se observa que en términos oportunos se presenta un recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia del 20 abril de 2023, notificada por correo electrónico el 2 de mayo del 2023, solicitando que sea revocada dicha providencia y sean negadas las pretensiones de la demanda.

Se evidencia, que posteriormente se allega ante el tribunal administrativo, desistimiento al recurso de apelación promovido anteriormente, el cual fue aceptado por el tribunal en providencia del 03 de noviembre 2023, dejando en firme la providencia materia del mismo y constituyendo una forma anticipada de terminación del proceso.

 ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA <small>BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GRÓN - PIEDICUESTA</small>	PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA	CÓDIGO: CMAM-FO-024
	INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA	VERSIÓN: 01

CONDICION:


La incertidumbre en torno a la pérdida de competencia funcional del Área Metropolitana de Bucaramanga como autoridad ambiental, como consecuencia de la declaratoria de nulidad simple de los actos administrativos 016 del 31 de agosto de 2012 y el 031 del 29 de diciembre de 2014.

Si bien es cierto sus competencias y funciones están determinadas por las necesidades que resuelven al conjunto de municipios, en razón de lo cual, por ejemplo, incluyen asuntos ambientales, en cuanto no correspondan a otras autoridades. Las Áreas Metropolitanas sin competencia ambiental no podrían ejercer funciones de autoridad ambiental plenas, como las encargadas de la expedición de licencias ambientales, sancionar infracciones ambientales, permisos, y del control de los vertimientos y las emisiones contaminantes, la disposición de desechos sólidos y de residuos peligrosos, así como de dictar las medidas de mitigación del daño ambiental y ejecutar procesos de saneamiento (Ley 99, 1993).

Ahora bien, de los textos de los Acuerdos Metropolitanos Nro. 016 de 31 de agosto de 2012 y el 031 del 29 de diciembre de 2014, se desprende que la Junta Metropolitana de Bucaramanga constituyó al Área Metropolitana como autoridad ambiental metropolitana y la facultó para asumir funciones ambientales, crear una Subdirección Ambiental y funcionar con el cincuenta por ciento (50%) del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes que sobre la propiedad inmueble tengan los predios ubicados en la mencionada Área.

Por otra parte, la que más atañe, la entidad mantiene vigente la existencia de la Subdirección Ambiental, con parte de la planta del personal que en el momento de creación de la misma se adoptó, aun así, habiendo perdido las facultades de autoridad ambiental. En este punto lo que se pretende incidir, es, como lo manifestó la entonces Secretaria General del AMB mediante CD-7431 del 04 de abril de 2021, al respecto: “Con respecto a los empleos que se encuentran afectados por la medida antes mencionada, (...) informo que desarrollan las funciones propias de sus cargos que no están directamente relacionadas con la autoridad ambiental”. Subrayado por OCI.

En consecuencia, como también el actual Secretario General de la entidad, mediante oficio AMB SG-56 del 11 de julio de 2024, refiriéndose al Manual de Funciones y Requisitos y a la providencia que declara la nulidad del acto administrativo que constituía al AMB como autoridad ambiental, expresa: “todo lo cual y en gran proporción no es ajeno frente a los cargos existentes en la Subdirección Ambiental, que aunado a la decisión judicial conllevan a que deba definirse desde la alta gerencia y el máximo órgano de dirección, el validarse ajustes desde lo misional a la misma, con miras a que (i) se realice la adición, supresión o complementación de las funciones que cada uno de estos cuenta, dados los alcances y competencias que en materia ambiental pudiese sí adelantar o realizar el AMB, o (ii) deban

 ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA <small>BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GRÓN - PIEDICUESTA</small>	PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA	CÓDIGO: CMAM-FO-024
	INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA	VERSIÓN: 01

suprimirse dichos cargos de la planta, con las implicaciones que ello acarrearía frente a revisar bien sea indemnizaciones, reubicaciones o protección de condiciones por Reten Social, con ocasión de darse cualesquiera de las descritas en la Ley 790 de 2002 y el Decreto 190 de 2003”.

Se verifica que a la fecha no se han realizado los ajustes administrativos pertinentes dentro de los acuerdos No. 026 de 2013, disposición con la que se adoptó la nueva planta de personal de la Entidad y autorizó al director para distribuir los cargos y ubicar el personal teniendo en cuenta la estructura administrativa, los procesos y la necesidad del servicio; así mismo, el acuerdo No. 031 de 2013 que adoptó la estructura administrativa de la entidad con fundamento en el nuevo régimen para las Áreas Metropolitanas a fin de cumplir las funciones como autoridad ambiental.


Se encuentra que, tanto en el manual de funciones como en el organigrama de la entidad, la Subdirección Ambiental Metropolitana, permanece como la dependencia encargada de desarrollar la función de autoridad ambiental en el perímetro urbano de los municipios que integran el área, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993. Organizada en tres (3) coordinaciones que agrupan sus funciones así: i) Grupo de Aseguramiento del Cumplimiento legal ambiental; ii) Grupo de Eco gestión y iii) Grupo de Gestión del Riesgo.

Como se puede apreciar, implicado todo lo anterior, la Subdirección Ambiental era la dependencia encargada de desarrollar la función de autoridad ambiental en el área metropolitana antes que perdiera su facultad como tal; ahora bien, en los soportes allegados a este despacho, se puede verificar que la entidad adelantó un estudio técnico para el rediseño institucional con miras a determinar la planta óptima de personal de acuerdo con las directrices impartidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, el cual, evidenció la necesidad de adelantar un proceso de reestructuración en la entidad donde se incluya una nueva estructura de su planta de personal, procesos y actividades misionales.

A la fecha, el estudio técnico no ha presentado mayor virtud en su uso, ejecución e implementación, como tampoco se ha surtido el trámite de presentación, revisión y aprobación ante la Junta Metropolitana, máximo órgano de dirección de la entidad.

CAUSA:

Vulneración al artículo 54 transitorio de la Constitución, artículo 7° de la Ley 79 de 1993 en concordancia con el artículo 12 de la Ley 67. Se incurrió en falsa motivación al dar por cumplido el requisito normativo con el que la entidad no logro alcanzar el umbral mínimo de requisito poblacional, para llegar a ser autoridad ambiental. Desconociendo en este caso lo

 ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA <small>BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GRÓN - PIEDICUESTA</small>	PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA	CÓDIGO: CMAM-FO-024
	INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA	VERSIÓN: 01

dispuesto en el citado artículo 66, encontrándose configurado el cargo de nulidad de infracción de las normas en que debería fundarse.

EFEECTO:

En ese orden de ideas y en la medida en que el Área Metropolitana de Bucaramanga no tiene funciones inherentes a las de autoridad ambiental, huelga decir, que para la entidad implicaría un cambio dentro de su planta de personal, que configuraría evidentes transformaciones en sus competencias funcionales.

Como consecuencia del incumplimiento de disposiciones legales, los riesgos inherentes podrían representarse en demandas de declaratoria de nulidad de los actos administrativos que se generen en sus decisiones, con impactos operativos, estratégicos, financieros y de cumplimiento.

Situaciones administrativas respecto de las vinculaciones de los trabajadores que por necesidad del servicio y sus funciones generen un nuevo alcance, o se prescindan de sus funciones.


Presentación de reclamos y aclaraciones, con relación al cobro de la tasa retributiva ante la condición de autoridad ambiental competente.

RÉPLICA:

Se acoge la observación del Auditor en cuanto corresponda a la Secretaría General, y se procederá a proponer que el asunto se eleve a la Junta Metropolitana a efectos que adopte alguna determinación hacia la Subdirección Ambiental.

CONCLUSIONES:

De acuerdo con la réplica presentada, se encuentra que el sujeto de control se allana a lo observado. Por lo anterior, se confirma el hallazgo. En consecuencia, el líder de proceso deberá suscribir un plan de mejora, enfocando su alcance en el marco de sus competencias tal como se expresa en las conclusiones del hallazgo no. 2 del presente informe, en el sentido que la adopción de la estructura orgánica y funcional de la entidad, corresponde a los órganos que conforman la Alta Dirección de la entidad, en particular su Junta Directiva.

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GRÓN - PIEDICUESTA</p>	<p>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</p>	<p>CÓDIGO: CMAM-FO-024</p>
	<p>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</p>	<p>VERSIÓN: 01</p>

7. RECOMENDACIONES

Este despacho tiene como práctica establecer recomendaciones en el cuerpo de cada uno de los hallazgos.

De manera general, para el diseño de acciones de mejora, se recomienda atender lo señalado en el aparte de la causa generadora en cada hallazgo.

8. CONCLUSIONES BASADAS EN RIESGOS


La entidad enfrenta una serie de riesgos significativos debido a su incumplimiento en diversas áreas críticas de gestión y normativa. La falta de atención a las normas presupuestarias, que resulta en la insuficiente disposición de recursos para cumplir con sus obligaciones, representa un riesgo financiero y de cumplimiento. Este incumplimiento no solo puede llevar a sanciones legales y disciplinarias, sino también a un deterioro de la capacidad operativa de la empresa, afectando su estabilidad financiera.

La no actualización del manual de funciones y requisitos de personal genera un riesgo operacional y de cumplimiento elevado. La falta de actualización en las funciones y responsabilidades puede causar ineficiencia, duplicación de tareas y conflictos internos de alcance jurídico, y, para el caso particular, sanciones por parte de la CNSC.

La ausencia de acuerdos y planes de trabajo entre jefes y subalternos introduce un riesgo de gestión significativo. Sin una alineación clara de objetivos y expectativas, se dificulta la coordinación y la colaboración efectiva, resultando en una gestión ineficaz y en el posible incumplimiento de metas estratégicas y operativas.

La falta de establecimiento de indicadores de gestión y medición institucional representa un riesgo estratégico. Sin métricas claras y objetivas, la empresa no puede evaluar adecuadamente su rendimiento y avance, lo que limita su capacidad para tomar decisiones informadas y ajustar sus estrategias de manera efectiva. Esto impide identificar oportunidades de mejora y crecimiento, afectando su desempeño institucional.


Finalmente, la vulneración de normas constitucionales y la incursión en falsas motivaciones normativas crean un riesgo legal y reputacional complejo. Este comportamiento no solo expone a la empresa a repercusiones legales, sino que también puede dañar gravemente su reputación. La pérdida de confianza por parte de ciudadanos en las instituciones públicas, constituye un riesgo de sostenibilidad a largo plazo.

 ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA <small>BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GRÓN - PIEDICUESTA</small>	PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA	CÓDIGO: CMAM-FO-024
	INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA	VERSIÓN: 01

De acuerdo con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), el capital humano constituye el recurso esencial dentro de la entidad. En torno a este capital, se desarrollan las dinámicas que facilitan el cumplimiento de la misión estatal, aseguran la garantía de los derechos y responden a las demandas ciudadanas. En otras palabras, todos los individuos que desempeñan funciones en la administración pública son portadores de los valores inherentes al servicio público, y es a través de su labor, dedicación y esfuerzo que se alcanzan los objetivos del Estado.

9. APROBACIÓN DEL INFORME DE AUDITORÍA

Para constancia se firma en Bucaramanga a los 6 días de agosto del año 2024.

NOMBRE COMPLETO	CARGO (Responsabilidad)	FIRMA
DIEGO FERNANDO CAMACHO VILLAMIZAR	Jefe Oficina de Control Interno	
JENNY LIZETH GÓMEZ SANABRIA	Auditor de apoyo contratista a la OCI	Sin contrato vigente para la fecha de suscripción del presente informe. No obstante, se deja observación de su participación hasta la etapa preliminar.