



Documento firmado digitalmente



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: **20251020195683**  
\*20251020195683\*  
Fecha: **31-10-2025**

## MEMORANDO

Bogotá D.C.

**PARA: MILENA PATRICIA JIMENEZ HERNANDEZ**  
Presidente (E)

**OSCAR FLOREZ MORENO**  
Vicepresidente de Planeación, Riesgos y Entorno

**DE: JUDITH ALEJANDRA VARGAS LÓPEZ**  
Jefe de la Oficina de Control Interno

**ASUNTO:** Informe de Auditoría transversal gestión y adquisición predial en proyectos de infraestructura de transporte a cargo de la ANI.

Respetados Doctores,

La Oficina de Control Interno, entre septiembre y octubre de 2025, realizó la auditoría transversal gestión y adquisición predial en proyectos de infraestructura de transporte a cargo de la ANI.

Las conclusiones se describen en el capítulo 6 del informe que se anexa a la presente comunicación, con el fin de coordinar las acciones tendientes a la atención de las recomendaciones realizadas, así como de



Documento firmado digitalmente



**Para contestar cite:**  
Radicado ANI No.: **20251020195683**  
\*20251020195683\*  
Fecha: **31-10-2025**

la reformulación oportuna de los planes de mejoramiento con pronunciamiento de no efectividad.

Cordialmente,

**JUDITH ALEJANDRA VARGAS LÓPEZ**  
Jefe de la Oficina de Control Interno

Anexos: Informe Final de Auditoria

cc: 1) OSCAR FLOREZ MORENO VICE Vicepresidencia de Planeacion Riesgos y Entorno BOGOTA D.C. -2) XIOMARA PATRICIA JURIS JIMENEZ Coord GIT GIT Predial BOGOTA D.C. -3) RAFAEL ANTONIO DIAZ GRANADOS AMARIS Coord GIT GIT Asesoría Jurídica Predial BOGOTA D.C.

Proyectó: Carlos Andrés Barrera Pesca – Contratita de la Oficina de Control Interno.

VoBo: DANIEL FELIPE SAENZ LOZANO, JUDITH ALEJANDRA VARGAS LOPEZ GIT

Nro Rad Padre:

Nro Borrador: 20251020072599

GADF-F-010



Firmado Digitalmente  
JUDITH ALEJANDRA VARGAS LOPEZ  
EKTH-LOAJ-OF10-TW9C-0176-1915-2358-73

31/10/2025 07:53:55 COT -05





# AUDITORÍA TÉCNICA

Auditoría a la función pública en materia predial para la ejecución de los proyectos de infraestructura del transporte a cargo de la ANI

2025



## CONTENIDO

1.	OBJETIVOS .....	3
1.1	Objetivo general: .....	3
1.2	Objetivos específicos: .....	3
2.	ALCANCE .....	3
3.	MARCO NORMATIVO .....	3
4.	CONSIDERACIONES GENERALES .....	5
4.1	Marco institucional en materia predial en la ANI .....	5
4.2	Organización institucional en materia predial .....	6
5.	TEMAS ABORDADOS DE MANERA ESPECÍFICA.....	10
5.1	Evaluación de la gestión y adquisición predial .....	10
5.1.1	Funciones a cargo del GIT Predial .....	12
5.1.2	Funciones a cargo del GIT de Asesoría Jurídica Predial.....	19
5.1.3	Gestión predial en proyectos en operación y mantenimiento .....	26
5.1.4	Gestión para proyectos en proceso de liquidación, reversión y con pasivos prediales.....	32
5.2	Análisis de efectividad de planes de mejoramiento .....	50
5.2.1	Plan de Mejoramiento Institucional (PMI) .....	50
5.2.2	Plan de Mejoramiento por Procesos (PMP) .....	58
6.	CIERRE DE LA AUDITORÍA, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	64
6.1	Conclusiones.....	64
6.2	Hallazgos.....	67
6.3	Recomendaciones .....	67

## 1. OBJETIVOS

### 1.1 Objetivo general:

Evaluar el cumplimiento por parte de la ANI en el seguimiento y control de las obligaciones prediales para el desarrollo de los proyectos de infraestructura de transporte.

### 1.2 Objetivos específicos:

1. Evaluar las gestiones de la ANI en el desarrollo de la gestión y adquisición predial para la ejecución de los proyectos de infraestructura de transporte a cargo de la ANI.
2. Verificar la efectividad, desde la incidencia administrativa, de planes de mejoramiento cumplidos para superar los hallazgos identificados tanto en el Plan de Mejoramiento Institucional (PMI) como en el Plan de Mejoramiento por Procesos (PMP) que tengan relación con la gestión y adquisición predial para la ejecución de los proyectos de infraestructura de transporte a cargo de la ANI.

## 2. ALCANCE

El alcance de la auditoría comprende el análisis del ejercicio de las funciones públicas de la ANI en relación con la gestión y adquisición predial para la ejecución de los contratos para la infraestructura de transporte (en sus diferentes modos), suscritos por la ANI, considerando la fecha de la última auditoría predial adelantada por la Oficina de Control Interno (septiembre de 2023) hasta la fecha de corte de la presente auditoría. El análisis se centró en las gestiones adelantadas para la adquisición predial especialmente para la construcción y/u operación de los proyectos, así como en el análisis de la efectividad de una muestra de los planes de mejoramiento planteados para superar los hallazgos identificados en las bases de datos del PMI y PMP relacionados con adquisición predial, generando las alertas sobre los riesgos institucionales, en caso de ser procedente.

## 3. MARCO NORMATIVO

Para el desarrollo del presente informe se tuvieron en cuenta las siguientes disposiciones de orden legal y reglamentario, además de algunos documentos contractuales, a saber:



- Constitución Política de Colombia Artículo 210.<sup>1</sup>
- Ley 1474 de 2011, artículo 83 al 87. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
- Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, artículo 32 de los Contratos Estatales, numerales 2 y 4 referidos a los Contratos de Consultoría y de Concesión.
- Ley 1508 de 2012, por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1079 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único del Sector Transporte.
- Decreto 648 de 2017, por el cual se adiciona el Decreto 1083 de 2015 y se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de la Función Pública.
- Ley 1882 de 2018, por la cual se adicionan, modifican y dictan otras disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la Ley de Infraestructura y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1510 de 2013, por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.
- Resolución No. 1478 de 2019, por la cual se establece el estatuto de auditoría interna, se adopta el Código de Ética del Auditor en la Agencia Nacional de Infraestructura y se dictan otras disposiciones.
- Manual de Seguimiento a Proyectos e Interventoría y Supervisión Contractual (GCSP-M-002).
- Procedimiento de auditorías internas (EVCI-P-002).
- Procedimientos e instructivos prediales (GCSP-I-016, GCSP-I-022, GCSP-I-023, GCSP-I-025) y protocolos de avalúos.

---

<sup>1</sup> Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la Ley.

## 4. CONSIDERACIONES GENERALES

### 4.1 Marco institucional en materia predial en la ANI

La gestión predial constituye uno de los componentes operativos más relevantes dentro del ciclo de ejecución de los proyectos de infraestructura de transporte a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), en la medida en que garantiza la adquisición, liberación y disponibilidad oportuna de los terrenos requeridos para la ejecución de los proyectos. Representa un elemento fundamental para el cumplimiento de la misión de la entidad, al incidir de manera directa en la planeación, estructuración, ejecución y cierre de los contratos de concesión. En esa medida, la gestión predial se consolida como una labor relevante en cada proyecto de infraestructura, en tanto impacta la eficacia de la inversión pública, la continuidad de las obras y la adecuada administración de los activos del Estado.

En este orden de ideas, el Decreto 4165 de 2011, mediante el cual se crea la ANI, define su objeto como el de *“(...) planear, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de asociación público-privada para el desarrollo de la infraestructura de transporte(...)”* (artículo 2), y se le asigna la función de *“(...) dirigir y hacer seguimiento a la gestión social, predial, jurídico-predial y ambiental de los proyectos de infraestructura de transporte (...)”* (Artículo 4, numeral 4.11). Así, la gestión predial se reconoce como una función relevante dentro de cada proyecto y, estrechamente vinculada con el logro de los hitos contractuales y la administración eficiente de los recursos públicos.

Ahora bien, la Ley 1682 de 2013 establece el régimen de infraestructura de transporte así: *“(...) la infraestructura de transporte constituye un servicio público esencial y una actividad de interés general, cuya ejecución y desarrollo es de utilidad pública e interés social (...)”* (Artículo 3), además contempla que las entidades competentes *“(...) deberán adelantar los procesos de adquisición de los bienes inmuebles requeridos para los proyectos de infraestructura de transporte, garantizando la oportunidad, transparencia y celeridad de las actuaciones (...)”* (Artículo 19).

En este sentido, mediante la Resolución No. 295 de 2020 de la ANI se unificaron *“(...) los actos administrativos que establecen los Grupos Internos de Trabajo en las diferentes dependencias de la estructura orgánica de la Agencia Nacional de Infraestructura, y define sus funciones y las de sus Coordinadores (...)”*, incluyendo aspectos en materia predial. Dicho esto, el GIT Predial tiene la responsabilidad de *“(...) coordinar, orientar y hacer seguimiento a las actividades relacionadas con la gestión predial de los proyectos de infraestructura de transporte, en articulación con las áreas técnicas, jurídicas y financieras de la entidad (...)”*, mientras que al GIT Jurídico-Predial le corresponde *“(...) apoyar*



*y coordinar las actuaciones jurídicas derivadas de la gestión predial, garantizando la legalidad de los procesos de adquisición, negociación y expropiación conforme a la normatividad vigente (...)*". Así las cosas, estos Grupos Internos de Trabajo conforman el foco técnico y jurídico del componente predial institucional, y su desempeño incide directamente en la ejecución contractual, el cumplimiento de cronogramas y la mitigación de riesgos de los proyectos.

Por otro lado, según el Mapa de Riesgos de Cumplimiento SEPG-F-074, relacionado con el proceso de Gestión Contractual y Seguimiento de Proyectos de Infraestructura de Transporte, las actividades en materia predial se consideran muy relevantes dada la exposición a demoras en la adquisición predial, trazabilidad documental, soportes suficientes para pagos por predios y las consideraciones técnicas para determinar la necesidad predial. Estas situaciones pueden derivar en retrasos, sobrecostos o controversias contractuales, por lo cual el seguimiento y control de las actuaciones prediales resulta esencial para garantizar la transparencia y eficacia institucional.

#### **4.2 Organización institucional en materia predial**

Las actividades en material predial en la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI se desarrollan dentro de la estructura orgánica definida particularmente por el Decreto 4165 de 2011 y las disposiciones internas contenidas en la Resolución No. 295 de 2020, mediante la cual establecen los Grupos Internos de Trabajo (GIT) y se definieron sus funciones y las de sus coordinadores.

De acuerdo con esta Resolución, la responsabilidad directa sobre la gestión predial está a cargo en la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno, bajo la cual operan el GIT Predial y el GIT de Asesoría Jurídica Predial.

Estos grupos son los encargados de coordinar, orientar y hacer seguimiento a todas las actuaciones relacionadas con la adquisición, disponibilidad y custodia de los predios necesarios para la ejecución de los proyectos de infraestructura de transporte a cargo de la ANI.



AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

Auditoría a la función pública en materia  
predial para la ejecución de los proyectos de  
infraestructura del transporte a cargo de la  
ANI



En este sentido, el Artículo 31 de la Resolución No. 295 de 2020<sup>2</sup> dispone que el GIT Predial tiene entre sus funciones: *“Coordinar, orientar y hacer seguimiento a las actividades relacionadas con la gestión predial de los proyectos de infraestructura de transporte, en articulación con las áreas técnicas, jurídicas y financieras de la entidad”*.

Asimismo, el GIT de Asesoría Jurídica Predial, adscrito a la misma Vicepresidencia, se encarga de: *“apoyar y coordinar las actuaciones jurídicas derivadas de la gestión predial, garantizando la legalidad de los procesos de adquisición, negociación y expropiación conforme a la normatividad vigente.”*

Estas funciones reflejan una división técnica y jurídica de competencias dentro del componente predial institucional, en la cual el GIT Predial lidera la planeación, seguimiento y control, mientras que el GIT de Asesoría Jurídica - Predial vela por la legalidad de las actuaciones, la revisión de expedientes y la atención de procesos judiciales o administrativos que se deriven de las actividades para la adquisición predial, como los procesos de expropiación derivados de la gestión predial.

En consideración de la estructura y organización mencionada y tal como se evidenció durante la auditoría, tanto el GIT Predial, como el GIT de Asesoría Jurídica Predial, cuentan con los Coordinadores, quienes lideran las gestiones y actividades de estos equipos. Además, también se evidenció la participación y gestión de los equipos del GIT Ambiental y GIT Social, también de la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno, en actividades en materia predial. A continuación, se presentan los datos correspondientes:

Tabla 1 Coordinadores GIT con participación actividades en materia predial.

Nombre	Cargo
Xiomara Patricia Juris Jimenez	Coordinador del Grupo Interno de Trabajo Predial
Rafael Diaz-Granados Amaris	Coordinador del Grupo Interno de Trabajo Jurídico Predial
Eliana Restrepo Brand	Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo Social
Sandra Bohórquez	Coordinador del Grupo Interno Ambiental

**Fuente:** Elaboración propia a partir de actas de comités de previa aprobación de valores a reconocer a concesionarios con ocasión de materialización de sobrecostos prediales recibidas en la auditoría.

---

<sup>2</sup> Resolución No. 295 de 2020, artículo 31, *“Por medio de la cual se unifican los actos administrativos que establecen los Grupos Internos de Trabajo en las diferentes dependencias de la estructura orgánica de la ANI”*.

AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

**Auditoría a la función pública en materia  
predial para la ejecución de los proyectos de  
infraestructura del transporte a cargo de la  
ANI**



Aunado a lo anterior, los GIT Predial y GIT Jurídico Predial actúan en coordinación permanente con otras dependencias estratégicas, tales como:

Tabla 2 Participación complementaria de las dependencias de la ANI en materia predial.

<b>Dependencia</b>	<b>participación - PREDIAL</b>
Vicepresidencias Ejecutiva / Gestión Contractual	Se encargan del seguimiento contractual, físico y financiero de las concesiones y otros contratos, incluyendo los hitos asociados a la disponibilidad de áreas para la ejecución de las obras según alcance.
Gerencia de Proyectos	Adelantan labores particulares y puntuales para cada contrato /proyecto a cargo tanto en la Vicepresidencia de Gestión Contractual como en la Vicepresidencia Ejecutiva y canalizan la información técnica proveniente de los concesionarios e interventorías para el seguimiento y control de los GIT Prediales en relación con gestión y adquisición de los terrenos en cada proyecto.
GIT Social, Ambiental, Riesgos	Participación y soporte transversal a los proyectos de infraestructura de transporte cuando las condiciones del predio requieren de compensaciones socioeconómicas, alguna condición de carácter ambiental y de riesgos cuando se presenta la necesidad de cubrir sobrecosto a cargo de la ANI.
Equipos Financieros de las Vicepresidencias Ejecutiva, y de Gestión Contractual, así como equipos de la Vicepresidencia Jurídica	Participan dando el apoyo transversal a los proyectos de infraestructura de transporte, relacionados especialmente con aspectos financieros y jurídicos que se presenten dentro de las actividades en materia de adquisición predial.

**Fuente:** Manual de supervisión e interventoría (GCSP-M-002).

Por otro lado, se busca que las interventorías contratadas por la ANI cumplan una función esencial en la verificación y control para asegurar que las gestiones adelantadas por los concesionarios se ajusten a los requerimientos técnicos, jurídicos y contractuales definidos contractualmente y exigidos por la ley.



De acuerdo con el Capítulo IV, Sección 4.2.3 “Gestión Predial” del Manual de Seguimiento a Proyectos e Interventoría y Supervisión Contractual<sup>3</sup>, corresponde a las interventorías *“verificar el cumplimiento de las obligaciones del concesionario en materia de gestión predial, incluyendo la adquisición, entrega y liberación de predios, así como la calidad, oportunidad y veracidad de la información reportada a la ANI”*.

Así mismo, deben *“revisar y avalar la documentación que soporte las adquisiciones prediales, los avalúos, las actas de entrega y los expedientes, asegurando su integridad y trazabilidad”*, por lo cual, el rol de las interventorías se articula directamente con los GIT Predial y de Asesoría Jurídico-Predial, para analizar y validar los informes emitidos, consolidar la información predial y adoptar las decisiones institucionales sobre la base de las verificaciones realizadas. Esta articulación constituye un elemento esencial del sistema de control institucional, orientado a promover que las actuaciones prediales de los concesionarios se desarrollen conforme a la Ley, las condiciones contractuales y los principios de transparencia y eficiencia administrativa. El análisis del cumplimiento de estas funciones se presenta más adelante en la sección 5.1.1.2.

Asimismo, las actividades en materia predial se enmarcan en los lineamientos y procedimientos<sup>4</sup> establecidos dentro del Sistema Integrado de Gestión de la ANI, los cuales regulan las actividades técnicas, jurídicas y administrativas asociados a la adquisición y seguimiento de predios.

Estos documentos entre los que se incluyen instructivos y procedimientos específicos sobre avalúos, seguimiento predial, reconocimiento de pagos, gestión compartida y expropiaciones definen los criterios operativos y metodológicos que orientan la labor de los Grupos Internos de Trabajo Predial y de Asesoría Jurídica Predial. Su aplicación busca mantener coherencia en la interpretación de la normatividad vigente, así como la trazabilidad en la documentación de cada actuación en materia predial, en concordancia con los lineamientos institucionales de la Agencia Nacional de Infraestructura y cada contrato.

---

<sup>3</sup> Agencia Nacional de Infraestructura – ANI. Manual de Seguimiento a Proyectos e Interventoría y Supervisión Contractual (GCSP-M-002), versión vigente 2023. Capítulo IV – Funciones de la Interventoría, Sección 4.2.3 “Gestión Predial”.

<sup>4</sup> Los documentos del Sistema de Gestión de Calidad (SGC) de la ANI se encuentran disponibles en el repositorio institucional y son de aplicación obligatoria para las dependencias responsables de los procesos prediales, conforme al Manual de Calidad y a la normatividad interna vigente.

El detalle de los documentos aplicables, sus códigos, objetivos y áreas responsables se presenta en el Anexo N°2 “Documentos del Sistema Integrado de Gestión aplicables a la gestión predial”.

En síntesis, las actividades en materia predial se estructuran transversalmente dentro del carácter misional, apoyadas en la articulación funcional entre los GIT Predial y de Asesoría Jurídica Predial, las dependencias técnicas, jurídicas y financieras, y los mecanismos externos de verificación especializada y detallada, a cargo de las interventorías. Esta estructura está orientada a fortalecer la legalidad, la oportunidad y la trazabilidad de las actuaciones prediales dentro de los proyectos de infraestructura, promoviendo la coordinación y una gestión institucional que facilite una adecuada gestión de los predios requeridos para el desarrollo de los proyectos, sobre lo que se presentan conclusiones de su aplicabilidad y resultados en el Capítulo 6 del presente documento.

Ahora bien, en el Capítulo 5, en línea con los objetivos específicos de la auditoría, se abordarán de manera específica y detallada el cumplimiento de las funciones y actividades del componente predial de los proyectos y, por otro lado, se realizará la verificación de la efectividad de los planes de mejoramiento institucional y por procesos implementados para superar los hallazgos presentados en ejercicios de auditoría anteriores.

## **5. TEMAS ABORDADOS DE MANERA ESPECÍFICA**

### **5.1 Evaluación de la gestión y adquisición predial**

En desarrollo del objetivo específico 1.2.1, en esta sección se evalúan las gestiones adelantadas por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) en materia de gestión y adquisición predial, entendida como el conjunto de evidencias sobre las actuaciones administrativas, técnicas y jurídicas orientadas a garantizar la disponibilidad oportuna y su posterior adquisición de los terrenos requeridos para la ejecución de los proyectos de infraestructura de transporte a cargo de la entidad.

La auditoría está basada en el análisis de las funciones, responsabilidades y actuaciones de los Grupos Internos de Trabajo Predial y de Asesoría Jurídica Predial, encargados de coordinar, orientar y hacer seguimiento a los procesos prediales institucionales, conforme a lo dispuesto en la Resolución No. 295 de 2020, otros documentos de gestión y la normativa aplicable.



El desarrollo de este objetivo considera el análisis de la planeación, gestión, control y trazabilidad de las actividades prediales, así como la articulación entre las áreas técnicas, jurídicas, sociales y ambientales de la ANI, los concesionarios y las interventorías.

De igual forma, se revisó la eficiencia y diligencia institucional en la aplicación de procedimientos, la gestión documental y el cumplimiento de los criterios establecidos en los manuales, políticas y actos administrativos que regulan la materia.

Es importante considerar que, dada la diversidad en los modos de transporte, así como las particularidades contractuales y técnicas de cada proyecto, las gestiones y actividades realizadas por los GIT Prediales se han agrupado de acuerdo con la etapa en la que se encuentran los proyectos; ya sea en etapa preoperativa (fase de preconstrucción / construcción), etapa operativa y liquidación y reversión, según corresponda.

En el marco de la auditoría, se realizó entrevista con los Grupos Internos de Trabajo Predial y Jurídico Predial, a fin de conocer las actividades que desarrollan en materia predial en los proyectos de infraestructura. Dichas actuaciones, de manera general, se enmarcan en lo dispuesto en el Apéndice Técnico No. 7 – Gestión Predial de los contratos de concesión, principalmente de 4G y de 5G, que define las obligaciones del concesionario, fases y productos asociados a esta gestión predial; así como el Procedimiento GCSP-P-025 “Seguimiento a la gestión predial en proyectos concesionados”, documento institucional que establece las etapas, responsables y controles requeridos para garantizar la trazabilidad de las actuaciones prediales.

Ante la verificación y consultas adelantadas a los GIT Prediales sobre las actividades a desarrollar para la adquisición predial, durante la entrevista de auditoría desarrollada, en general se presentó el siguiente paso a paso, fundamentado en lo establecido en los contratos de concesión a cargo de la ANI<sup>5</sup>:

“(…)

*Una vez identificados los predios requeridos, se obtiene toda la información preliminar jurídica y catastral a partir de la cual se elaboran unos insumos prediales los cuales se presentan a la*

---

<sup>5</sup> Información presentada en memorando interno No. 20256040178603 del 02 de octubre del 2025, documento disponible en la carpeta de la auditoría.

*interventoría del proyecto quien debe revisarlos, una vez revisados y eventualmente subsanadas las observaciones, la Interventoría emite un concepto formal de aprobación.*

*Con los insumos aprobados, se solicita a una lonja inmobiliaria previamente aprobada por la interventoría y la Ani que emita un informe técnico de avalúo el cual nuevamente se remite a la interventoría para su revisión y aprobación.*

*Aprobado el informe técnico de avalúo por parte de la interventoría se procede a emitir una oferta formal de compra la cual debe notificarse en debida forma al titular inscrito en el folio de matrícula del predio.*

*Una vez notificada la oferta de compra el titular tiene un término para aceptar o rechazar la oferta.*

*Si acepta, la ley de infraestructura (ley 1682 de 2013) establece que debe suscribirse una promesa de compraventa o una escritura pública.*

*Si no acepta o se vence el término sin haber hecho ninguna manifestación, debe iniciarse el proceso de expropiación.*

*(...)”*

El análisis y los resultados de esta evaluación se presentan a continuación, con base en la evidencia documental, entrevistas y revisiones efectuadas durante la auditoría.

#### **5.1.1 Funciones a cargo del GIT Predial**

A continuación, se presenta el análisis realizado sobre las funciones a cargo del GIT Predial, con base en la revisión de las gestiones, registros y evidencias aportadas para reflejar las actuaciones en la planeación, ejecución y control de las actividades a cargo del mencionado grupo interno de trabajo, relacionadas con la gestión y adquisición predial en los proyectos de infraestructura a cargo de la ANI.

En relación con los proyectos portuarios, según se reportó a la Oficina de Control Interno mediante memorando ANI No. 20256040178603 del 2 de octubre de 2025, por su naturaleza contractual, en materia predial no se tienen requerimientos de adquisición predial, por lo tanto, los GIT Prediales, no ejercen controles sobre las áreas de uso público de los contratos portuarios. Ahora bien, en caso de requerirse un

área adyacente esta será gestionada a cuenta y riesgo del concesionario. Dicho esto, las funciones desarrolladas por los GIT Predial y de Asesoría Jurídica Predial es misional y de apoyo a las Gerencias de Proyectos en caso de requerirse.

En este orden de ideas, iremos analizando cada función, así:

#### **5.1.1.1 Verificar el cumplimiento de los cronogramas establecidos para la gestión predial en proyectos carreteros:**

Esta función analizada se desarrolla principalmente durante la etapa preoperativa de los contratos de concesión, fase en la cual se definen, validan y aprueban los cronogramas de gestión predial<sup>6</sup>. Dichos cronogramas comprenden las actividades de identificación, negociación, adquisición y liberación de los predios requeridos para la ejecución del proyecto, de acuerdo con los hitos contractuales y las metas de entrega de áreas.

En esta etapa, el GIT Predial ejerce un rol preventivo y de aseguramiento, al revisar la coherencia técnica y temporal de los cronogramas presentados por los concesionarios, efectuar su seguimiento periódico y consolidar los reportes remitidos por las interventorías y gerencias de proyecto. No obstante, la función mantiene vigencia durante la fase de ejecución cuando existen pendientes o ajustes prediales, caso en el cual el GIT Predial debe mantener el control continuo del avance y cumplimiento de los compromisos asociados a la entrega de predios.

Dicho esto, durante esta auditoría se revisó una muestra de proyectos carreteros. Para el caso de proyectos en etapa preoperativa, se tiene el caso de la Nueva Malla Vial del Valle del Cauca y Accesos Cali – Palmira, donde se evidenciaron las actividades en materia predial realizadas y, relacionadas con la verificación del cumplimiento del cronograma, así como de la disponibilidad predial del 40% por Unidad Funcional y otros aspectos relacionados. Por lo tanto, los equipos prediales realizaron reuniones

---

<sup>6</sup> Establecidos, por ejemplo, en el Apéndice Técnico No. 7 – “Gestión Predial” de los contratos de 4G y de 5G, apéndice que hace parte integral de los contratos de concesión suscritos por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). Establecen los lineamientos, actividades, responsabilidades y cronogramas asociados a la adquisición y liberación de predios requeridos para la ejecución de los proyectos de infraestructura de transporte.



denominadas como “Comité predial”<sup>7</sup> mensual, donde se el seguimiento y como parte de este seguimiento, también se evidencian comunicaciones remitidas por parte del concesionario a la interventoría, y esta última a su vez, remite conceptos sobre entregables como cronograma de adquisición de predios y de trabajo predial.

Otra de las actividades que realizan como seguimiento y control de los tiempos y cronogramas para la gestión predial se pudo evidenciar en la comunicación memorando con radicado ANI No. 20246040120863 del 18 de 2024 relacionado con el proyecto carretero Autopista Conexión Norte, en etapa de operación, en la cual los GIT Prediales presentan el concepto a la Gerencia de Proyectos de la Vicepresidencia Ejecutiva sobre la solicitud recibida por parte del concesionario para el otorgamiento por parte de la ANI de un Evento Eximente de Responsabilidad – EER por temas prediales.

#### **5.1.1.2 Seguimiento y control al avance de la gestión predial:**

A partir de la información elaborada por el concesionario y revisada por la interventoría, las funciones del GIT Predial relacionadas con la evaluación del avance de la gestión predial y la verificación de la información para el control permanente se desarrollan principalmente durante la etapa preoperativa del contrato, orientadas a garantizar el cumplimiento progresivo de las metas prediales establecidas contractualmente y a mantener actualizada la información técnica y jurídica que soporta dichas gestiones.

En el caso del Proyecto Antioquia–Bolívar (proyecto tomado como referencia para evidenciar actividades en materia predial), se evidenció el desarrollo de actividades mediante las actas de reunión (formato SEPG-F-027) correspondientes al período enero–agosto de 2025, en las cuales se registran las reuniones sostenidas entre el GIT Predial, los equipos prediales del concesionario y la interventoría. En estas actas se documenta la revisión mensual del estado de avance de la gestión predial, la evaluación de predios en proceso de expropiación, los predios disponibles y adquiridos, así como la definición de planes de acción específicos para atender los rezagos o riesgos de incumplimiento, incluyendo el seguimiento a predios ejidos y aquellos adquiridos con recursos que contaron con previa aprobación conforme al procedimiento institucional establecido para tal fin.

---

<sup>7</sup> Acta de reunión SEPG-F-089.





Estas evidencias reflejan que el GIT Predial cuenta con herramientas para el monitoreo técnico y administrativo de los avances prediales por proyecto como en la verificación de la consistencia y trazabilidad de la información, promoviendo espacios y acciones para la adopción de medidas preventivas y correctivas que contribuyen a la gestión efectiva de los predios requeridos para la ejecución del proyecto.

Con respecto al modo férreo, específicamente al proyecto La Dorada – Chiriguana, cuyo contrato corresponde al Contrato de Asociación Público-Privada (APP) No. 001 de 2025, el cual contempla la construcción, rehabilitación, mejoramiento, operación, mantenimiento, administración, explotación comercial y reversión del corredor férreo central que conecta el municipio de La Dorada (Caldas) con el municipio de Chiriguaná (Cesar), en materia predial se pudo evidenciar que las actividades de seguimiento se concentrarán en el seguimiento al plan de adquisición de predios y cronograma de adquisición predial, los cuales, actualmente se encuentran en elaboración por parte del concesionario. Posteriormente son objeto de revisión y concepto de no objeción por parte de la interventoría. Es importante mencionar que estos entregables a la fecha, se encuentran dentro de los plazos establecidos contractualmente.

Una vez, estos entregables surtan el proceso de la interventoría, serán remitidos a la ANI para la revisión de los GIT Prediales y su posterior implementación en el contrato de concesión.

Dentro de la información remitida a través del memorando interno No. 20256040163793 del 12 de septiembre del 2025, la Vicepresidencia de Planeación Riesgos y Entorno envió como anexo la información relacionada con los pagos realizados mediante el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales (FCEE) – Fiduprevisora S.A. a corte del 31 de agosto del 2025 por concepto de adquisición predial como mecanismo de compensación de riesgos. Estos pagos igualmente se realizan una vez se surta el proceso de previa aprobación. A continuación, se presenta un consolidado de los pagos realizados para cada proyecto, según lo reportado en el memorando citado:

Tabla 3 Valores pagados por adquisición predial – FCEE entre el 01 de enero de 2003 al 31 de agosto del 2025



Fuente: Anexo memorando interno ANI No. 20256040163793 del 12 de septiembre del 2025

En el marco de esta auditoría y tomando como muestra proyecto la concesión Pacífico 3, proyecto del programa 4G para el que se han ejecutado mayores compensaciones por sobrecostos prediales, según se muestra en la imagen precedente, se evidenció la aplicación de controles por parte de los GIT Predial y de Asesoría Jurídica Predial, consistentes con los lineamientos del *Instructivo GCSP-I-016 – Previa Aprobación de Aportes de Concesionario*, para la autorización de recursos destinados a la adquisición predial, cuando se materializa el riesgo a cargo de la ANI.



Durante la revisión, se constató que el proceso incorpora etapas de validación técnica, jurídica y financiera previas a la presentación de las solicitudes ante el Comité de Previa Aprobación. De esta manera se evidenció que el GIT Predial lleva a cabo actividades de verificación de documentos soporte tales como avalúos, estudios de títulos, actas de entrega, certificaciones presupuestales y demás soportes contractuales antes de su remisión al Comité. Para esto, se revisa la pertinencia del gasto, la justificación técnica y la aplicación de los recursos según las consideraciones del contrato de concesión.

En tal sentido, durante la auditoría se evidencia que los procedimientos aplicados por los GIT Prediales y Jurídicos contribuyen a la observancia de la normativa y de las condiciones contractuales, reflejándose en la trazabilidad documental y la correspondencia con los documentos prediales revisados y suscritos como parte de las decisiones administrativas adoptadas en los proyectos analizados. No obstante, se recomienda fortalecer los mecanismos de articulación y consistencia de los registros entre las áreas involucradas, con el fin de mantener la integridad y oportunidad de la información predial.

Asimismo, se evidenció que, una vez surtido el proceso de revisión y aval interno de la ANI, se emite la aprobación formal para el fondeo de recursos por parte del concesionario, mediante los comités de previa aprobación, conforme a lo establecido en el Instructivo GCSP-I-016. En dichos comités se revisan los soportes técnicos, financieros y contractuales, consolidando la trazabilidad requerida para la toma de decisiones. Para el proyecto analizado se constató la existencia de 92 actas de reunión (formato SEPG-F-027), que dan cuenta del desarrollo del proceso y de las decisiones adoptadas por los participantes para la aprobación de fondeos para la adquisición predial.

#### **5.1.1.3 Revisión técnica y jurídica de expedientes de gestión predial:**

Esta función corresponde a una de las labores de control técnico y administrativo más relevantes del GIT Predial, orientada a verificar que los expedientes prediales remitidos por los concesionarios, verificados por la interventoría, cumplan con los requisitos documentales, técnicos y jurídicos exigidos por la ANI antes de su aprobación institucional.

Para los proyectos carreteros de cuarta y quinta generación (4G y 5G), y en concordancia con lo dispuesto en el Apéndice Técnico No. 7 “Gestión Predial” de los contratos de concesión, se establece que el concesionario debe preparar, mantener y remitir a la ANI los expedientes prediales individuales que soportan cada proceso de adquisición. Estos expedientes comprenden la documentación técnica, jurídica y financiera requerida, como los avalúos comerciales, ofertas de compra, promesas de compraventa,



escrituras públicas, certificados de tradición y libertad, y autorizaciones de pago, los cuales constituyen la base para el seguimiento y control por parte de la Entidad.

En este sentido, la ANI a través de los GIT Predial y de Asesoría Jurídica Predial, adelantan la revisión y aprobación de los expedientes antes de autorizar la adquisición o el desembolso correspondiente, verificando la integridad, coherencia y validez de la documentación aportada. Con respecto al desarrollo de esta función, se pudo evidenciar la existencia de actas de previa aprobación, de proyectos como Conexión Vial IP Antioquia Bolívar, en el cual los GIT Prediales dejan evidencia de la revisión de los expedientes remitidos por los concesionarios y consolidados por la interventoría.

Igualmente, se pudo evidenciar el seguimiento en materia predial del proyecto IP -Aeropuerto de Cartagena, el cual se encuentra en etapa preoperativa, en el cual se revisa el estado de aprobación de fichas prediales y sociales, avalúos comerciales (que hacen parte del comité técnico predial mensual), avances en adquisición predial y para este proyecto en particular algunas gestiones de espacio público y predios con el distrito de Cartagena.

Aunado a lo anterior, dentro de las actividades realizadas por el GIT Predial, está la revisión de las posibles discrepancias documentales sobre los expedientes y los documentos que acompañan la adquisición predial, específicamente en relación con las áreas del terreno, tal como se presentó durante la entrevista realizada el 6 de octubre del 2025 a los GIT Prediales, quienes reportaron: *“(...) En el desarrollo normal de la Gestión Predial, usualmente se encuentran discrepancias en lo que a superficie de terreno de los predios requeridos se refiere, esta discrepancia se da en los datos contenidos en diversos documentos como lo son: los títulos de propiedad (Escrituras, Sentencias, Resoluciones), Certificado de Tradición y Libertad, los Certificados Catastrales y la topografía directamente practicada en campo. Para dirimir tal situación, los concesionarios deben elaborar un informe técnico de confrontación de áreas de terreno, donde se analiza cada una de ellas y la oferta formal de compra se deberá efectuar teniendo en cuenta la menor área de terreno que presenten los documentos referidos. (...)”*

#### **5.1.1.4 Medidas preventivas y correctivas en la gestión predial:**

En primera instancia, esta labor tiene como finalidad respaldar desde los GIT Prediales los procedimientos administrativos y contractuales derivados de posibles incumplimientos en materia predial por parte de los concesionarios o las interventorías, mediante la elaboración y soporte técnico de la documentación requerida para iniciar el trámite de posibles sanciones ante las instancias competentes de la ANI.

Ahora bien, los concesionarios deben cumplir con las metas, cronogramas y obligaciones de adquisición y liberación de predios definidos contractualmente. Cuando se evidencian retrasos injustificados, omisiones o incumplimientos, corresponde al GIT Predial consolidar los informes y soportes que den cuenta de los hechos, así como elaborar la documentación técnica de respaldo, y remitirla al área jurídica competente para la evaluación de procedencia de sanciones o la imposición de medidas correctivas.

Esta labor implica recopilar y estructurar evidencias provenientes de los informes de interventoría, reportes de seguimiento predial, actas de comité y comunicaciones oficiales que sustenten las observaciones identificadas. Además, requiere articular las acciones con el GIT de Asesoría Jurídica Predial, a fin de garantizar que las actuaciones se realicen conforme al debido proceso y a las disposiciones legales aplicables en materia contractual. Dicho esto, para el proyecto carretero Puerta del Hierro – Palmar de Varela y Carreto – Cruz del Viso, se evidenció que mediante el memorando con radicado ANI No. 20243120015953 del 23 de enero del 2024, se remitió una solicitud a la Coordinación GIT Procedimientos Administrativos y Sancionatorios – Vicepresidencia Jurídica de inicio de procedimiento administrativo, por presunto incumplimiento sobre la destinación de los recursos de la subcuenta predial y la exclusión de un predio al no requerirse para el proyecto.

Posteriormente, mediante el memorando interno con radicado ANI No. 20243050169773 del 9 de octubre del 2024, y una vez el concesionario adelantó las acciones correspondientes para subsanar los eventos que inicialmente dieron apertura al presunto proceso sancionatorio mencionado anteriormente.

### 5.1.2 Funciones a cargo del GIT de Asesoría Jurídica Predial

El GIT de Asesoría Jurídica Predial cumple un papel representativo en el fortalecimiento jurídico de la gestión predial de la ANI, procurando que los procesos de adquisición, expropiación y saneamiento de predios se desarrollen conforme al marco legal y contractual aplicable por parte de los concesionarios es. De acuerdo con la Resolución 295 de 2020<sup>8</sup>, que define las funciones de los Grupos Internos de Trabajo de la Entidad, la separación entre el GIT Predial y el GIT de Asesoría Jurídica Predial obedece a la necesidad

---

<sup>8</sup> Resolución 295 de 2020, artículos 31 y 33, que definen las funciones de los Grupos Internos de Trabajo Predial y de Asesoría Jurídica Predial, orientadas a la planeación, ejecución, acompañamiento técnico y jurídico, así como a la defensa judicial de los procesos de adquisición y expropiación de predios.

institucional de diferenciar las responsabilidades técnicas y jurídicas que intervienen en la gestión predial. En este sentido, esta estructura permite especializar las actuaciones: mientras el GIT Predial desarrolla las actividades técnicas, administrativas y de seguimiento físico (cuando se requiera) de los proyectos, el GIT de Asesoría Jurídica Predial se concentra en la validación jurídica, la representación judicial y la emisión de conceptos legales que respaldan la seguridad jurídica en materia predial, como es el caso de las expropiaciones.

No obstante, la auditoría observa que la efectividad de esta estructura depende de la articulación permanente entre ambos grupos y con las áreas misionales de la Entidad, de forma que las acciones en la gestión y adquisición predial conserven la coherencia técnica, trazabilidad y respaldo institucional. A continuación, se detallarán las diversas funciones del GIT de Asesoría Jurídica Predial:

#### **5.1.2.1 Gestión jurídica de predios baldíos y restitución de tierras:**

En primera instancia, esta función comprende las actuaciones adelantadas por el GIT de Asesoría Jurídica Predial para lograr la disponibilidad legal de los terrenos requeridos por la ANI cuando estos corresponden a predios baldíos o se encuentran involucrados en procesos de restitución de tierras.

En este orden de ideas, se evidenció que el GIT de Asesoría Jurídica Predial viene realizando labores encaminadas en iniciar, tramitar y hacer seguimiento a los procedimientos administrativos y judiciales necesarios para la adjudicación de predios baldíos a favor del Estado y para la resolución de situaciones jurídicas que impidan su uso en los proyectos de infraestructura. De igual manera, coordina las gestiones ante la Unidad de Restitución de Tierras, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y otras autoridades competentes, para agilizar trámites administrativos o judiciales que inciden sobre los predios requeridos por la Entidad.

Estas actuaciones mencionadas pretenden prevenir demoras o conflictos derivados de la tenencia irregular de la tierra y asegurar que las adquisiciones prediales se realicen conforme al marco jurídico vigente, protegiendo los intereses de la Nación.

Es importante destacar que estas labores se articulan con el GIT Predial, las gerencias de proyectos y los concesionarios, toda vez que la identificación de situaciones jurídicas complejas o predios sujetos a restitución requiere de un tratamiento conjunto técnico-jurídico.



Durante la auditoría se evidenció que estas coordinaciones se documentan a través de actas de reunión y comunicaciones oficiales, como es el caso del proyecto de concesión carretero Autopista Conexión al Río Magdalena 2, con los radicado ANI No. 20246040248961 del 19 de julio de 2024, No. 20256040189131 del 3 de junio del 2025, y No. 20256040250911 del 17 de julio del 2025, donde el GIT Predial remite a la Agencia Nacional de Tierras – ANT la documentación para solicitar la adjudicación de predios a nombre de la ANI para la ejecución del proyecto en comento.

#### **5.1.2.2 Aprobación jurídica de resoluciones de declaratoria de utilidad pública:**

Durante la revisión y el ejercicio de auditoría, se evidenció el desarrollo de actividades asociadas a la revisión y validación jurídica de los documentos que soportan las resoluciones de declaratoria de utilidad pública e interés social (DUPIS), requeridas para la adquisición de los predios necesarios en los proyectos de infraestructura de transporte a cargo de la ANI.

A través de la verificación documental como es el caso del proyecto de concesión carretero Autopista al Río Magdalena 2, en el cual mediante la Resolución 20226060020825 del 15 de diciembre del 2022, se actualiza la franja de utilidad pública e interés social del proyecto en comento. Por lo tanto, se constató que el grupo realiza la validación de la información y documentación remitida por las áreas técnicas y los concesionarios, verificando que la documentación cumpla con los requisitos establecidos en la Ley 1682 de 2013, el Decreto 1079 de 2015 y demás disposiciones que regulan la declaratoria de utilidad pública.

#### **5.1.2.3 Revisión jurídica de expedientes de gestión predial:**

De acuerdo con la evidencia revisada, en especial la presentada por el GIT de Asesoría Jurídica Predial, relacionada con el proyecto carretero de Autopista Conexión Pacífico 3, en el cual se realiza el control jurídico de los expedientes de gestión predial remitidos por el concesionario y la interventoría, validando que las actuaciones cumplan con la normativa vigente y las obligaciones contractuales definidas por la ANI.

Los documentos revisados corresponden especialmente a actas de revisión, informes técnicos de revisión documental - proceso de expropiación judicial (GBPS-F-266) y los pronunciamientos técnicos y jurídicos emitidos, como el memorando 20236040174733 del 21 de noviembre del 2023, mediante el cual el GIT Predial remite al GIT de Asesoría Jurídica Predial el mencionado informe. Así mismo, se presentan una comunicación con radicado ANI No. 20246060095021 del 18 de marzo del 2024, a través del cual, el GIT



de Asesoría Jurídica Predial hace la devolución al concesionario de un expediente predial (predio CP3-UF1-MS-001A) con observaciones jurídicas. Adicionalmente, se evidencia la devolución documental a la interventoría con la comunicación No. 20246060330841 del 18 de septiembre del 2024 y requiriendo el cumplimiento de obligaciones en materia de gestión predial.

En este sentido, también se evidencia la expedición de la Resolución 20256060004835 del 14 de abril de 2025, mediante la cual se da inicio al proceso de expropiación del inmueble (CP3-UF1-MS-001-A) para el proyecto Autopista Conexión Pacífico 3. En este orden de ideas, se da cuenta del seguimiento y análisis, así como la aprobación de documentos como ofertas de compra, promesas de compraventa, escrituras públicas, autorizaciones de pago y resoluciones de expropiación.

Otro de los temas tratados en la presente auditoria está relacionado con los controles o medidas para evitar la utilización indebida de los recursos de la subcuenta predial, con lo cual, se evidenciaron gestiones adelantadas por parte de los GIT Prediales relacionadas con la devolución de recursos por parte del concesionario, como fue el caso de los proyectos Autopista Conexión Pacífico 3, que mediante el radicado ANI No. 20244091332662 del 24 de octubre del 2024, a través del que el concesionario remitió el informe respecto de la devolución de recursos *“Expediente con Ficha predial Nro. CP3-UF1-MS-001ª elaborada por la Concesión Pacífico Tres S.A.S.”*

En esta misma línea, para el proyecto Puerta de Hierro - Palmar de Varela y Carreto - Cruz Del Viso, mediante la comunicación con radicado ANI No. 20243120296321 del 22 de agosto del 2024 la ANI, a través de la Gerencia de Proyectos Carreteros de la Vicepresidencia Ejecutiva, realiza la solicitud de reintegro de recursos de la subcuenta predial, con ocasión de la situación producto del hallazgo establecido por la Contraloría General de la República e identificado en el Plan de Mejoramiento Institucional con el No. 1590-38 de la Contraloría General de la Republica y consistente en: *“(…) Compra del predio PHPV-2-192 el cual ya no era requerido, toda vez que el Concesionario con anterioridad había relocalizado la construcción del puente peatonal en otro punto, pasando del PK 95+586 UF 2.1 al PK 0+240 UF 1.270, lo cual genera una lesión al patrimonio al utilizar inadecuadamente recursos de la Subcuenta Predial para la adquisición de dicha franja, lo que generó un perjuicio que asciende en una suma de \$160,435,867de pesos, lo que constituyen en un detrimento patrimonial al Estado.(…) ” “(…) Rad No. 2024EE0111513 de 17 de junio de 2024. Predio adquirido y no utilizado PHPV-2-192. Contrato de Concesión No.007 de 2015. (...)”*, los cuales fueron reintegrados según lo evidenciado.





Por otro lado, a través de la aplicación de los comités prediales mensuales, se evidenció el seguimiento realizado en este aspecto para el proyecto Nueva Malla Vial del Valle del Cauca – Accesos Cali y Palmira<sup>9</sup>.

Esta actividad no se limita a una verificación documental, sino que busca establecer un control previo esencial para garantizar la validez legal de las operaciones prediales antes de su ejecución contractual. Este ejercicio implica, además, la identificación de inconsistencias y requerimientos de ajuste que son comunicados a los concesionarios e interventorías para su corrección o ajuste, asegurando así la coherencia jurídica y técnica de cada expediente.

Finalmente, se observó que el cumplimiento de esta función contribuye directamente a la seguridad jurídica de los procesos de adquisición predial y a la transparencia de la gestión contractual, dado que toda validación jurídica constituye un requisito previo para el avance administrativo o financiero de los proyectos bajo responsabilidad de la ANI.

#### **5.1.2.4 Elaboración y control jurídico de actos administrativos prediales:**

Para esta función, durante la auditoría se evidenció que el GIT de Asesoría Jurídica Predial participa en la elaboración, revisión y validación jurídica de los actos administrativos asociados a la adquisición de predios, tales como citaciones, notificaciones, constancias de ejecutoria y actos de saneamiento automático. De la evidencia revisada se encuentra la relacionada con el proyecto carretero Autopista Conexión Pacífico 3, considerando la expedición de la Resolución No. 20216060013465 del 20 de agosto del 2021, mediante la cual se declara el saneamiento automático para el proyecto, por motivos de utilidad pública e interés social.

Aunado a lo anterior, y como parte de las evidencias de actos administrativos en los cuales tiene participación el GIT de Asesoría Jurídica Predial, se presenta la Resolución 20256060010365 del 22 de julio del 2025 *“Por medio de la cual se ordena iniciar los trámites judiciales de expropiación de un predio requerido para la ejecución del Proyecto Vial de la Nueva Malla Vial del Valle del Cauca Accesos Cali y Palmira, Predio NMVVCACP\_UF1\_009E.”*

---

<sup>9</sup> Acta Comité Predial NMVVC-ACP 24-07-2025 y Acta Comité Predial NMVVC-ACP 28-08-2025, disponibles en la carpeta de auditoría.



Igualmente, para este proceso de expedir un acto administrativo, se presenta una coordinación con el GIT Predial, que suministra la información base de cada actuación. Esta articulación permite dar la coherencia entre la información técnica y jurídica, y fortalece la seguridad y trazabilidad institucional de los procesos de adquisición predial.

#### **5.1.2.5 Revisión jurídica de instrumentos de transferencia y seguimiento a la defensa judicial en materia predial:**

Durante la auditoría se verificó que el GIT de Asesoría Jurídica Predial realiza la revisión jurídica de las promesas de compraventa y escrituras públicas, para que los documentos que formalizan la transferencia de dominio cumplan con los requisitos legales y contractuales aplicables. Las evidencias revisadas están relacionadas con los proyectos carreteros Nueva Malla Vial de Valle del Cauca – Accesos Cali y Palmira y Autopista Conexión Pacífico 3, con la proyección, revisión y posterior expedición de las Resoluciones No. 20256060010365 del 22 de julio de 2025 y No. 20256060012955 del 15 de septiembre del 2025 respectivamente, mediante las cuales se da procedencia e inicio a procesos de expropiación predial.

De manera complementaria, se constató que el grupo ejerce funciones de representación y defensa judicial de la Entidad en los procesos de expropiación, ejecutivos, administrativos entre otros relacionados con la gestión predial, considerando actos administrativos como los referenciados anteriormente.

Ahora bien, el GIT de Asesoría Jurídica Predial, como apoyo a la defensa jurídica de la Entidad, que adelanta y ejerce el GIT de Defensa Judicial de la Vicepresidencia Jurídica, remite mediante memorando la información solicitada en el marco de algún proceso diferente a los procesos de expropiación, tal como se resume en la siguiente tabla, en la cual se evidencia la entrega documental acerca de los proyectos Puerta de Hierro Palmar de Valera y Carreto Cruz del Viso y Cartagena- Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad, así:

Tabla 4 Requerimientos documentales de Defensa Judicial a GIT Predial.

N.	Requerimiento GIT Defensa Judicial	Fecha	Respuesta GIT de Asesoría Jurídico Predial	Fecha	Proyecto
1	Requerimiento realizado por correo electrónico	17/05/2024	20246060090273	24/05/2024	Puerta de Hierro – Cruz del Viso
2	20247010137603	15/08/2024	20246060144143	28/08/2024	
3	20247010168183	07/10/2024	20246060179743	25/10/2024	

AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

**Auditoría a la función pública en materia predial para la ejecución de los proyectos de infraestructura del transporte a cargo de la ANI**



N.	Requerimiento GIT Defensa Judicial	Fecha	Respuesta GIT de Asesoría Jurídico Predial	Fecha	Proyecto
4	20247010181423	29/10/2024	20246040182333	29/10/2024	
5	20257010053243	21/03/2025	20256060057613	28/03/2025	
6	20257010070393	23/04/2025	20256060070883	24/04/2025	
7	20257010077153	06/05/2025	20256060083253	14/05/2025	
8	20257010077163	06/05/2025	20256060083263	14/05/2025	
9	20257010096013	03/06/2025	20256060099543	06/06/2025	
10	20257010133393	28/07/2025	20256040141213	11/08/2025	
11	20257010147423	19/08/2025	20256060153433	28/08/2025	
12	20257010100253	09-06-2025	20256060102953	11/06/2025	Cartagena - Barranquilla
13	20247010176703	21-10-2024	20246060177673	23-10-2024	
14	20247010145003	29-08-2024	20246060146373	02-09-2024	

**Fuente:** información presentada en el memorando radicado ANI No. 20256040178603 del 02 de octubre del 2025

Por otro lado, se evidenció que para el proyecto carretero Autopista Conexión Pacífico 3, se realizó un requerimiento e inicio del periodo de cura por presuntos incumplimientos con respecto de los numerales 2.17 y 5.12 del Apéndice Técnico 7 Gestión Predial, en el sentido de señalar que “(...) *el Concesionario no ha cumplido con su obligación de elaborar y presentarla Sabana Predial y mantener la información actualizada de la plataforma Olympus de manera correcta, (...)*”, lo cual se evidenció mediante la comunicación con radicado ANI No. 20205000098331 del 19 de marzo del 2020 mediante la cual se notifica sobre la viabilidad de no objeción de un plazo de cura correspondiente a 30 días calendario para que el concesionario adelante las acciones tendientes a subsanar el presunto incumplimiento de la obligaciones mencionadas.

Igualmente, dentro de los documentos evidenciados sobre las actividades de los GIT Prediales se encuentra el memorando 20243120015953 del 20 de enero de 2024, mediante el cual la Vicepresidencia Ejecutiva remite a la Coordinación GIT Procedimientos Administrativos y Sancionatorios de la Vicepresidencia Jurídica la “*Solicitud formal de inicio de procedimiento administrativo sancionatorio contra Concesionaria Vial Montes de María, por el presunto incumplimiento de la obligación relacionada con de Destinación única y Exclusiva de los Recursos de la Subcuenta Predios y la Entrega del Informe Técnico de*



*exclusión del predio PHPV-2-192 al no ser un predio requerido para el Proyecto Puerta el Hierro – Palmar de Varela – Carreto Cruz del Viso. Contrato de Concesión No. 007 de 2015”.*

Posteriormente, mediante el memorando interno 20243050169773 del 09 de octubre de 2024 la Gerencia de Proyectos de la Vicepresidencia Ejecutiva eleva la *“Solicitud de cierre proceso: solicitud formal de inicio de procedimiento administrativo sancionatorio contra Concesionaria Vial Montes de María SAS, por el presunto incumplimiento de la obligación relacionada con la Destinación única y Exclusiva de los Recursos de la Subcuenta Predios (Adquisición predio PHPV-2-192) al no ser un predio requerido. Contrato de Concesión No. 007 de 2015. Proyecto Vial Puerta de Hierro – Palmar de Varela y Carreto – Cruz del Viso”.*

De los temas anteriores, es importante indicar que las funciones analizadas se desarrollan de manera diferenciada a lo largo del ciclo de vida de los contratos de concesión. Es así como, durante la fase de preconstrucción, los GIT Predial y de Asesoría Jurídica Predial concentran sus esfuerzos en la planeación, verificación documental y aprobación jurídica de los expedientes de gestión predial, así como en la coordinación con las interventorías y concesionarios para la disponibilidad oportuna de los terrenos requeridos.

En la fase de construcción - etapa preoperativa, las labores se orientan al seguimiento del cumplimiento de cronogramas para la disponibilidad predial, la validación de actos administrativos y la resolución de trámites de adquisición o expropiación (cuando aplican) que garanticen la ejecución continua de las obras.

### **5.1.3 Gestión predial en proyectos en operación y mantenimiento**

En la etapa de operación y mantenimiento, las funciones de estos GIT Prediales se enfocan principalmente en el seguimiento y control de actividades para el cierre y legalización de procesos pendientes, la gestión jurídica de eventuales expropiaciones, y el aseguramiento de la titularidad plena de los predios, dado que, al inicio de la etapa de operación y mantenimiento (O&M), todos los predios requeridos para obra deben encontrarse debidamente adquiridos, registrados y disponibles a favor de la ANI, tal como se establece contractualmente.

Con respecto a proyectos en etapa de operación y mantenimiento, se tomaron como muestra los proyectos Cartagena – Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad, Girardot – Honda – Puerto Salgar y Puerta del Hierro – Palmar de Varela y Carreto – Cruz del Viso. Se evidenció la aplicación de “cuadros

# AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

## Auditoría a la función pública en materia predial para la ejecución de los proyectos de infraestructura del transporte a cargo de la ANI



ejecutivos” mediante los cuales se consolida la información predial, con actualizaciones semanales según las actividades adelantadas por cada concesionario.

A continuación, a manera de ejemplo, se presenta el cuadro mencionado del proyecto Puerta del Hierro – Palmar de Varela y Carreto – Cruz del Viso:

Tabla 5 Cuadro ejecutivo adquisición predial

UF / TRAMO	LONG (KM)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS CON OFERTA NOTIFICADA INSCRITA	PREDIOS DISPONIBLES	%	LONG EFECTIVA PREDIAL DISPONIBLE (Km)	%	PREDIOS ADQUIRIDOS ENAJENACIÓN VOLUNTARIA	%	PREDIOS ADQUIRIDOS EXPROPIACIÓN JUDICIAL	%	TOTAL ADQUIRIDOS	%	PREDIOS POR ADQUIRIR	%
UF 1	48,2	142	142	142	100%	48,26	100%	92	64,8%	11	7,7%	103	72,5%	39	27,5%
UF 1.1	43,0	97	97	97	100%	43,06	100%	64	66,0%	7	7,2%	71	73,2%	26	26,8%
UF 1.2	5,2	45	45	45	100%	5,20	100%	28	62,2%	4	8,9%	32	71,1%	13	28,9%
UF 2	65,3	128	128	128	100%	65,36	100%	98	76,6%	10	7,8%	108	84,4%	20	15,6%
UF 3	87,3	34	34	34	100%	87,37	100%	27	79,4%	2	5,9%	29	85,3%	5	14,7%
<b>TOTAL</b>	<b>200,9</b>	<b>304</b>	<b>304</b>	<b>304</b>	<b>100%</b>	<b>200,99</b>	<b>100%</b>	<b>217</b>	<b>71,4%</b>	<b>23</b>	<b>7,6%</b>	<b>240</b>	<b>78,9%</b>	<b>64</b>	<b>21,1%</b>

**Fuente:** Memorando interno 20256040183873 del 10 de octubre del 2025 – Alcance a respuestas a cuestionario auditoría interna en materia predial

Este informe periódico, permite hacer el seguimiento en términos de cantidad y porcentaje de las gestiones prediales realizadas por el concesionario. La disponibilidad predial debe estar al 100% para que los proyectos entren totalmente a la etapa de O&M, posterior a la entrega de las Unidades Funcionales.

En particular para este contrato de concesión carretero, no se evidenció que se hayan presentado costos adicionales por adquisición predial y no se requirió activar los comités de previa aprobación por materialización de riesgo predial.

Otro de los análisis realizados, tiene que ver con la revisión de la trazabilidad de la gestión predial, por lo cual, dentro de la información evidenciada se encuentra el resumen del cuadro ejecutivo predial de los últimos 6 meses para proyectos que actualmente se encuentren en etapa de operación y mantenimiento. Enseguida se presenta lo correspondiente para el proyecto Puerta de Hierro – Palmar de Varela y Carreto – Cruz del Viso, así:

## AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

**Auditoría a la función pública en materia predial para la ejecución de los proyectos de infraestructura del transporte a cargo de la ANI**

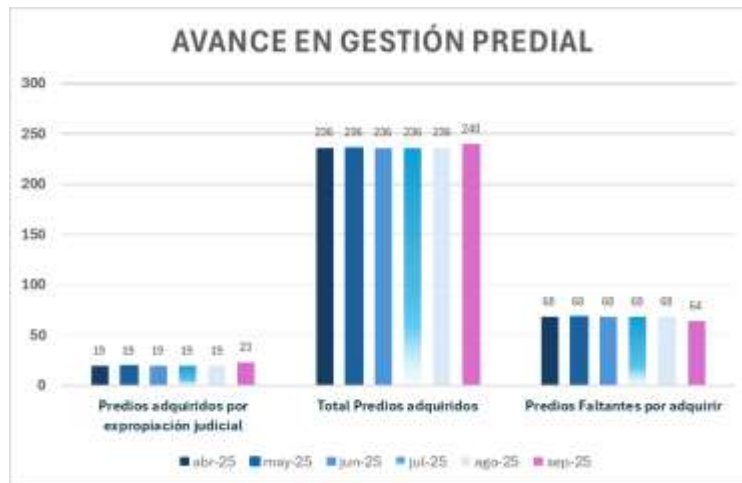


Tabla 6 Información semestral gestión predial Puerta del Hierro – Palmar de Varela y Carreto – Cruz del Viso

Periodo	Pedios con Oferta notificada e inscrita	Pedios Disponibles	Longitud Predial Disponible (Km)	Pedios adquiridos por enajenación voluntaria	Pedios adquiridos por expropiación judicial	Total Pedios adquiridos	Pedios Faltantes por adquirir
abr-25	304	304	200.99	217	19	236	68
may-25	304	304	200.99	217	19	236	68
jun-25	304	304	200.99	217	19	236	68
jul-25	304	304	200.99	217	19	236	68
ago-25	304	304	200.99	217	19	236	68
sep-25	304	304	200.99	217	23	240	64

**Fuente:** Memorando interno 20256040183873 del 10 de octubre del 2025 – Alcance a respuestas a cuestionario auditoría interna en materia predial

En la siguiente imagen se ilustra la distribución de los predios adquiridos para el proyecto, los que se encuentran pendientes por adquirir y aquellos que fueron adquiridos mediante expropiación judicial consignando la información para el semestre comprendido entre abril y septiembre del 2025:



**Fuente:** Memorando interno 20256040183873 del 10 de octubre del 2025 – Alcance a respuestas a cuestionario auditoría interna en materia predial



Como se evidencia, para el proyecto en comento, los avances en adquisición predial empiezan a ser menos dinámicos, considerando que los predios adquiridos corresponden a procesos de expropiación y normalmente estos procesos dependen de terceros intervinientes, como juzgados cuyos tiempos no están dentro del control del concesionario, interventoría o de los GIT Prediales de la ANI. No obstante, las labores de seguimiento y control que se ejercen en materia predial se deben mantener durante todo el contrato.

#### **5.1.3.1 Custodia de los predios durante el contrato:**

Uno de los aspectos que hacen parte de las actividades en materia predial está relacionada con la custodia y vigilancia de los predios que hacen parte del proyecto, ya sea en el momento de estar disponibles para la ejecución de obras o una vez ya sean adquiridos posteriormente durante la etapa de operación y mantenimiento.

Esta labor de custodia, de acuerdo con lo establecido en los contratos de concesión, independientemente de su generación, está en cabaza del concesionario y contará con la verificación en campo por parte de la interventoría. En caso de alguna deficiencia, los contratos contemplan mecanismos de apremio para conminar al concesionario a dar cumplimiento a esta obligación.

Tal como se presenta en la comunicación con radicado ANI No. 20256040183873 del 10 de octubre del 2025, los GIT Prediales indican lo siguiente en relación con la custodia predial:

*“(…)*

*Ahora bien, en los proyectos del modo férreo, el concesionario, en calidad de delegado de la ANI y dentro del marco de sus obligaciones contractuales, en particular las relacionadas con la recuperación del espacio pública, ejecuta de manera permanente las acciones necesarias para la recuperación de los bienes de uso público que conforman el corredor férreo, bajo la supervisión de la interventoría.*

*En este contexto, los Concesionarios ejecutan actividades que a continuación se relacionan:*

- *Realización de inspecciones oculares para identificar el estado del corredor y las áreas ocupadas.*



- *Implementación de sistemas de administración de activos fijos que permitan registrar, actualizar y controlar la información.*
- *Definición de estrategias de recuperación que integren aspectos jurídicos, sociales y técnicos.*
- *Monitoreo continuo del corredor para prevenir nuevas ocupaciones y garantizar la sostenibilidad del bien público.*

*En respaldo de lo anterior, se aportan los informes de interventoría que evidencian las gestiones adelantadas por el Concesionario en defensa del corredor férreo, ante las autoridades territoriales y los operadores judiciales competentes. Tales gestiones incluyen la presentación de querellas policivas, la interposición de denuncias penales y la realización de visitas de seguimiento a los entes municipales donde se adelantan dichas actuaciones, orientadas todas ellas a obtener resultados favorables en los respectivos procesos en defensa del corredor farreo.*

(...)”

En este sentido, se pudo evidenciar diversas comunicaciones relacionadas con requerimientos asociados con la custodia y liberación de predios en diferentes proyectos del modo férreo. A continuación, se presenta una muestra de dichos oficios:

Tabla 7 Comunicaciones relacionados con la custodia predial de proyectos.

No. radicado	Fecha	Proyecto / Contrato	Descripción
20183070129721	30 de abril del 2025	Corredor férreo en Buenaventura	Requerimiento a la Alcaldía de Buenaventura - Invasiones en el corredor férreo a cargo del concesionario Ferrocarril del Pacífico S.A.S.
20223070154581	27 de mayo del 2022	Proyecto Red Férrea del Pacífico, Contrato de concesión 09-CONP-98	Requerimiento a la alcaldía de Yumbo por Invasiones al corredor férreo que pasan por el Municipio de Yumbo – Valle del Cauca.



**AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA**

**Auditoría a la función pública en materia  
predial para la ejecución de los proyectos de  
infraestructura del transporte a cargo de la  
ANI**



No. radicado	Fecha	Proyecto / Contrato	Descripción
20223070172041	11 de junio del 2022	Proyecto Consorcio Férreo Pacífico	Requerimiento alcaldía municipal Manizales - afectación- invasión al corredor férreo en inmediaciones de la vereda Colombia-Kilómetro 41 del Municipio de Manizales.
20223070390081	1 de diciembre del 2022	Red Férrea del Pacífico	Varias alcaldías -Trámites relacionados con el corredor férreo Zaragoza – La Felisa.
20233070466681	26 de diciembre del 2023	Proyecto Red Férrea del Pacífico	Requerimiento a varias alcaldías - Solicitud de apoyo de vigilancia y resguardo de la infraestructura férrea, radicados 20233070329831 y 20233070385771.
20253070087311	13 de marzo del 2025	Proyecto Red Férrea del Atlántico	Requerimiento alcaldía de Algarrobo - Solicitud de impulso a trámite de Querellas Policivas por ocupaciones irregulares.
20253070089041	14 de marzo del 2025	Contrato de Concesión No. O-ATLA-0-99. Proyecto Red Férrea del Atlántico.	Requerimiento alcaldía Santa Marta - Solicitud de impulso a trámite de Querellas Policivas por ocupaciones irregulares.
20253070089091	13 de marzo del 2025	Proyecto Red Férrea del Atlántico.	Requerimiento alcaldía El Paso - Solicitud de impulso a trámite de Querellas Policivas por ocupaciones irregulares.
20253070089131	13 de marzo del 2025	Proyecto Red Férrea del Atlántico.	Requerimiento alcaldía Chiriguaná - Solicitud de impulso a trámite de Querellas Policivas por ocupaciones irregulares.

**Fuente:** Anexos de la comunicación con radicado ANI No. 20256040183873 del 10 de octubre del 2025.

#### **5.1.4 Gestión para proyectos en proceso de liquidación, reversión, con pasivos prediales, con predios sobrantes y que han dado lugar a reiteradas solicitudes a la ANI**

Durante la auditoría se verificó que, en el marco de las funciones asignadas a los GIT Predial y de Asesoría Jurídica Predial, que igualmente deben adelantar actividades de seguimiento, control y cierre de los procesos prediales asociados a los proyectos de infraestructura que se encuentran en etapa de reversión o liquidación contractual, así como aquellos que mantienen pasivos prediales pendientes de resolución.

Estas actuaciones, que se soportan en lo establecido en la Resolución No. 295 de 2020 y en los procedimientos GCSP-P-025 “*Seguimiento a la Gestión Predial en Proyectos Concesionados*” y GCSP-P-032 “*Trámite de Expropiaciones*”, se orientan a obtener una culminación jurídica y técnica de manera correcta, además evitar posibles contingencias derivadas de la falta de titularidad, compensaciones inconclusas o conflictos judiciales, entre otros temas de esta índole.

En desarrollo de esta auditoría, se revisaron los casos representativos de los proyectos Bucaramanga–Pamplona, Tercer Carril Bogotá–Girardot, en lo que corresponde a pasivos del contrato de concesión GG-040-2004, y Zona Metropolitana de Bucaramanga, los cuales concentran actualmente las principales gestiones de cierre predial por parte de la ANI con pasivos prediales. Así las cosas, a continuación, se presentan los proyectos mencionados:

##### **5.1.4.1 Proyecto Bucaramanga–Pamplona:**

El proyecto Bucaramanga–Pamplona fue objeto de terminación anticipada mediante Laudo Arbitral No. 133822 del 28 de marzo de 2023, el cual resolvió el conflicto contractual entre la ANI y la sociedad Autopista Bucaramanga Pamplona S.A.S., determinando la imposibilidad de continuar la ejecución de la Unidad Funcional 1 (UF1) y la obligación de la ANI de realizar un cierre ordenado, con reconocimiento de las inversiones ejecutadas conforme al mecanismo de compensación del contrato APP.

En desarrollo de lo anterior, la ANI activó el mecanismo de Amigable Composedor, el cual, mediante decisión del 20 de diciembre de 2023, ratificó las disposiciones del laudo y precisó el alcance de las obligaciones pendientes del concesionario y de la entidad, incluyendo los procesos de adquisición y



legalización predial. En virtud de esta decisión, la ANI suscribió el Otrosí No. 8 – Acta de Terminación Anticipada en mayo de 2024, donde se estableció el Anexo Predial con las tres etapas de gestión:

1. Etapa 1: depuración de predios con promesa de compraventa suscrita.
2. Etapa 2: formalización de escrituras y registro ante ORIP.
3. Etapa 3: cierre de avalúos y liquidación de compensaciones socioeconómicas.

Durante la auditoría se revisaron las Mesas Técnicas Prediales del 4 de febrero, 4 de marzo y 14 de mayo de 2025, donde participaron los GIT Prediales, el concesionario y la interventoría. En dichas mesas se establecieron cronogramas de depuración, se validaron avances sobre predios con oferta de compra aprobada y se verificó el cumplimiento del Oficio ANI No. 20256060089821 del 15 de marzo de 2025, por el cual la VPRE autorizó continuar la formalización de los expedientes prediales previamente tramitados, bajo control directo del GIT Predial.

El análisis permitió establecer que, de los 114 expedientes activos, 68 cuentan con promesas de compraventa aprobadas y avalúos actualizados, mientras que 46 se encuentran en etapa judicial o administrativa; por lo tanto, se debe finalizar la gestión predial al respecto.

El Acta de Reversión del corredor vial fue suscrita el 11 de junio de 2025, transfiriendo la infraestructura al INVÍAS, y el proceso de liquidación contractual inició el 8 de julio de 2025, con un esquema de seguimiento quincenal documentado en la herramienta digital compartida entre ANI, interventoría y concesionario.

En cuanto a los predios, una vez culminado el proceso de liquidación y formalización, aquellos debidamente legalizados serán transferidos al INVÍAS junto con la infraestructura revertida, para efectos de su administración y custodia. Los predios que aún se encuentren en disputa judicial o pendientes de formalización seguirán bajo la gestión de la ANI, a través del GIT Predial y el GIT de Asesoría Jurídica Predial, hasta tanto se defina su situación jurídica y patrimonial definitiva.



#### 5.1.4.2 Proyecto Tercer Carril Bogotá–Girardot

El Proyecto Tercer Carril Bogotá–Girardot, adjudicado mediante el Contrato de Concesión No. 004 de 2016, se desarrolla bajo un esquema de Asociación Público-Privada (APP) suscrita entre la ANI y la sociedad Vía 40 Express S.A.S., (posteriormente denominada Vía Sumapaz S.A.S).

El contrato contempla la ampliación, rehabilitación, operación y mantenimiento del corredor vial que conecta la capital del país con el departamento del Tolima, una vía estratégica para la movilidad nacional y para la conexión entre el centro y el suroccidente del país.

El proyecto adquirió una complejidad particular en materia predial debido a los pasivos heredados del Contrato de Concesión No. GG-040 de 2004, suscrito entre el entonces Instituto Nacional de Concesiones (INCO) y la Sociedad Concesionaria Bogotá–Girardot S.A., el cual fue liquidado mediante la Resolución ANI No. 1584 del 21 de octubre de 2016. La liquidación dejó un total de 320 expedientes prediales inconclusos.

Estos expedientes fueron asumidos directamente por la ANI, bajo la administración conjunta del GIT Predial y el GIT de Asesoría Jurídica Predial, dado que el contrato liquidado no trasladó formalmente la titularidad ni los procesos activos al nuevo concesionario. El Contrato de Concesión 004 de 2016, en su Cláusula 37.2, establece que la ANI debía entregar al concesionario todos los predios requeridos “*libres de ocupación, limitaciones y gravámenes*”, mientras que el Apéndice Técnico No. 7 – Gestión Predial de mencionado contrato se asigna al concesionario la obligación de adelantar los procesos de adquisición de nuevos predios bajo la supervisión de la interventoría y la Entidad.

En este sentido, mediante la comunicación con radicado ANI 20256040183873 del 10 de octubre del 2025, y en el marco de la entrevista realizada como parte de la auditoria, los GIT Prediales expresaron lo siguiente en relación de la situación predial relacionada con el proyecto Tercer Carril:

“(…)

*La ANI teniendo en cuenta que quedaron un número considerable de adquisiciones prediales sin culminar, retomó la función predial para concluir estos procesos, asumiendo los costos de gestión y de adquisición en aquellos casos en los que existían promesas de compraventa o Escrituras Públicas con compromisos de pago pendientes suscritos por el concesionario AUTOPISTAS BOGOTA GIRARDOT S.A en su calidad de delegatario de la gestión predial del proyecto, a través de la cuenta*



*de pasivos contingentes (de allí la denominación “pasivos prediales”) Asumiendo en ese mismo orden la gestión de expropiaciones judiciales de los predios del citado proyecto.*

*En la Etapa de observaciones al Pliego de Condiciones de la Selección Abreviada, del proyecto Ampliación a Tercer Carril Doble Calzada Bogotá Girardot se realizó por parte de un oferente la observación N°20 donde se consulto acerca de quien asumiría la gestión de los denominados “pasivos prediales”, a lo que la ANI respondió que: “En el entendido para la ANI, los pasivos prediales están referidos a aquellos procesos de adquisición de predios que fueron requeridos para la ejecución del contrato GG-040 de 2004 y que, al momento de la reversión, aún no han sido concluidos. Así las cosas, la ANI adelantará la gestión para concluir los procesos pendientes de la ejecución del Contrato GG-040 de 2004 y asumirá los costos para la gestión predial y para concluir la adquisición de los predios a los que hemos hecho referencia anteriormente”*

*Que el 18 octubre de 2016, la ANI y la Concesión Vía 40 Express S.A.S (hoy Vía Sumapaz S.A.S) suscribieron Contrato de Concesión bajo Esquema de APP No. 4 de 2016 – Proyecto Ampliación a Tercer Carril Doble Calzada Bogotá Girardot.*

*Una vez iniciada la ejecución del contrato No. 004 de 2016, la Agencia continuó adelantando esta labor de manera simultánea con el inicio de las actividades de gestión predial del nuevo concesionario, con lo que ha logrado avanzar de un total de 320 predios con gestión inconclusa culminando la gestión predial de 101 predios quedando pendientes 219 predios de los cuales solamente en 24 casos se impactó la ejecución de la obra del proyecto tercer carril sobre los que se concedieron 7 EER por parte de la ANI.*

*El Concesionario responsable del proyecto Ampliación a Tercer Carril Doble Calzada Bogotá Girardot entendió que la respuesta dada por la ANI a la observación 20 en el pliego de condiciones la Entidad le genero a la ANI obligaciones de disponibilidad y adquisición de las áreas requeridas para las obras del nuevo contrato, en aquellos casos en que sobre ellas existieren negociaciones inconclusas iniciadas por el Concesionario anterior (SOCIEDAD AUTOPISTA BOGOTÁ - GIRARDOT) durante la ejecución del Contrato de Concesión GG-040-2004).*

*La VPRE mediante memo rad ANI 20236060331691 en septiembre de 2023 fijo posición respecto a que la responsabilidad contractual de gestión y adquisición de predios de pasivos recae en el nuevo concesionario y que la gestión hecha por ANI no traslado riesgos a la Entidad y menos exonero al*



*concesionario Vía Sumapaz de la gestión sobre gestiones inconclusas del contrato GG-040-2004, posición que fue respaldada por la Interventoría del proyecto.*

*Muy a pesar de esta posición en abril de 2024 la VEJ mediante memorandos 20245040058373 e ID 277 concluyeron que la gestión de pasivos si estaban en cabeza de la ANI dada la vinculatoriedad de las respuestas dadas en la fase precontractual.*

*En la actualidad las partes sostienen una controversia frente a la obligatoriedad de la gestión predial inconclusa del proyecto “Bosa – Granada – Girardot”, la cual se encuentra pendiente de resolver en el marco del tribunal internacional dentro de la demanda 01-24-0004-6469 del 31 de mayo de 2025, la cual a la fecha se está dando respuesta a la misma por parte de la ANI y fijando la línea de defensa sobre el tema.*

*Bajo esta consideración desde defensa judicial actualmente se adelanta 2 solicitudes de conciliación extrajudicial de los predios identificados con fichas prediales TCBG-6-923 y TCBG-6-925 del proyecto Ampliación del Tercer carril Bogotá Girardot, inmersos en un EER reconocido por la ANI dada la no disponibilidad de los predios, que fueron indebidamente ocupados por el Concesionario Vía Sumapaz y sobre los cuales desde la ANI se están adelantado acciones tendientes a conminar al concesionario al cumplimiento de las obligaciones del contrato que presuntamente se incumplieron con esta actuación.*

En consideración de todo lo anterior, durante la vigencia del 2024 la Oficina de Control Interno adelantó la auditoría interna<sup>10</sup> a la función pública del Equipo de Coordinación y Seguimiento y de Interventoría del proyecto IP Ampliación a Tercer Carril Doble Calzada Bogotá – Girardot, en la cual formuló la siguiente recomendación:

“(…)

---

<sup>10</sup> “Informe de auditoría a la función pública del Equipo de Coordinación y Seguimiento y de Interventoría del proyecto Ampliación a Tercer Carril Doble Calzada Bogotá – Girardot” radicado mediante memorando interno No. 20241020225963 del 27 de diciembre del 2024.



### **6.3.2 Para la Vicepresidencia Ejecutiva, GIT predial y GIT Jurídico Predial de la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno**

*1. Definir una posición institucional para definir la línea de acción que determine al responsable de la gestión predial de los predios pasivos que quedaron del proyecto Bosa – Granada – Girardot.*

*(...)”*

Con el contexto presentado en líneas anteriores, y considerando que la Oficina de Control Interno tuvo acceso al acta de reunión sobre pasivos prediales del Proyecto IP Tercer Carril Bogotá–Girardot, se evidenció que, a la fecha no hay una posición institucional al respecto; sin embargo, la ANI ha venido adelantando gestiones orientadas a definir una posición institucional respecto de los pasivos prediales de contratos anteriores y los conflictos derivados de ocupaciones irregulares por par

te del concesionario Vía Sumapaz S.A.S. (antes Vía 40 Express). Dichas actuaciones fueron objeto de análisis en la reunión del 25 de septiembre de 2025, liderada por el GIT de Defensa Judicial, con participación de los GIT Predial y GIT de Asesoría Jurídico Predial, conforme a lo presenta el acta en comento.

A partir de la revisión y lectura del acta de reunión y considerando las competencias definidas para los GIT Prediales y la gestión de los pasivos prediales del proyecto, así como los procesos de enajenación voluntaria, expropiación y aquellos casos liderados por defensa judicial, se pueden presentar o derivar duplicidad de actuaciones y posibles vacíos en la trazabilidad documental entre las áreas técnicas y jurídicas, además se considera que la documentación asociada a la gestión predial está en cabeza del concesionario quien es el delegado por excelencia en esta obligación contractual. Sumado a esto, el GIT de Asesoría Jurídica Predial reportó la existencia de múltiples procesos concluidos y otros en curso, sin embargo, advirtió limitaciones por falta de insumos técnicos provenientes del GIT Predial, lo que ha dificultado el cierre integral de la gestión, considerando la mencionada responsabilidad del concesionario en materia predial.

Con estas evidencias, se identificó que la ANI enfrenta actualmente al menos 48 predios cobijados por Eventos Eximentes de Responsabilidad (EER), reconocidos al concesionario por imposibilidad de ingreso a las áreas requeridas para obra, de los cuales varios han dado lugar a solicitudes de conciliación extrajudicial



y potenciales demandas contenciosas. Los casos de los señores Luis Ricardo Ramírez Carrillo y Francendid Guzmán Forero fueron analizados como representativos, al haberse comprobado que el concesionario ocupó los predios sin contar con acta de entrega formal, pese a tener EER otorgado, generando solicitudes de conciliación extrajudicial como requisito previo para el inicio de acciones judiciales lo que podría comprometer eventualmente los recursos públicos de la Entidad.

En este contexto, el GIT de Defensa Judicial orientó la estrategia institucional hacia la no aceptación de fórmulas de conciliación en dichos casos, promoviendo el fortalecimiento de la defensa de la ANI mediante:

- (i) el requerimiento a la interventoría para activar los periodos de cura y determinar el eventual incumplimiento contractual del concesionario;
- (ii) la remisión de los casos al GIT de Procedimientos Administrativos Sancionatorios; y
- (iii) la recopilación de evidencias documentales que respalden la diligencia de las áreas técnicas y jurídicas para sustentar la eventual acción de repetición ante condenas judiciales.

#### **5.1.4.3 Proyecto Zona Metropolitana de Bucaramanga:**

El Proyecto de Infraestructura Vial Zona Metropolitana de Bucaramanga (ZMB) constituye uno de los casos especiales dentro de los proyectos de la ANI, al encontrarse asociado a procesos de terminación anticipada, reversión y cumplimiento de obligaciones residuales en materia predial, derivadas del Contrato de Concesión No. 002 de 2006, suscrito entre el entonces Instituto Nacional de Concesiones (INCO) y la sociedad Autopistas de Santander S.A.

El Contrato de Concesión No. 002 del 29 de diciembre de 2006 tuvo por objeto la ejecución del proyecto vial Zona Metropolitana de Bucaramanga, dentro del programa de modernización de la Red Vial Nacional. Sin embargo, tras diversas dificultades técnicas, financieras y prediales, el contrato fue terminado de mutuo acuerdo el 17 de noviembre de 2015, mediante Acuerdo Conciliatorio suscrito ante Tribunal de Arbitramento, con concepto favorable de la Procuraduría General de la Nación.

Posteriormente, el 18 de febrero de 2016, a través del Acta No. 65 – Auto No. 77, el Tribunal aprobó el Acuerdo Conciliatorio, lo que dio lugar a la suscripción del Acta de Reversión y Entrega el 19 de abril de





2016, mediante la cual la ANI transfirió al Instituto Nacional de Vías (INVIAS) la infraestructura y bienes vinculados al proyecto.

Para garantizar la continuidad operativa y la atención de las obligaciones pendientes, la ANI, junto con el INVIAS, la Aeronáutica Civil, el Departamento de Santander, el Municipio de Bucaramanga y el Instituto Financiero para el Desarrollo de Santander (IDESAN), suscribieron el Convenio Interadministrativo No. 1113 del 29 de agosto de 2016, cuyo objeto consistió en aunar esfuerzos técnicos, jurídicos y financieros para adelantar actividades relacionadas con estudios, diseños, construcción, rehabilitación, mantenimiento y operación de los tramos viales, así como la administración de peajes y la ejecución de nuevas obras prioritarias.

Ahora bien, en virtud del Convenio Interadministrativo No. 1113 de 2016, se estableció que la ANI debía continuar con la gestión predial iniciada bajo el Contrato de Concesión No. 002 de 2006, hasta agotar los recursos asignados al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales.

Dicha gestión, de carácter residual, implicó la responsabilidad directa del GIT Predial y del GIT de Asesoría Jurídica Predial para ejecutar los procesos de adquisición, formalización, custodia y defensa jurídica de los predios asociados al proyecto.

El Otrosí Modificatorio No. 02 del 24 de mayo de 2022 precisó las obligaciones de la ANI, destacando dos responsabilidades principales:

1. Ejecutar la gestión y adquisición predial, con cargo al Fondo de Contingencias, respecto de los predios intervenidos por el antiguo concesionario que hubiesen sido entregados físicamente o sobre los cuales existiera algún pago parcial.
2. Suscribir juntamente con el INVIAS un nuevo Convenio Interadministrativo que definiera las obligaciones y competencias específicas de cada entidad en materia de gestión predial.

En cumplimiento de la primera obligación mencionada, la ANI continuó con los trámites de adquisición predial de manera directa, a través del GIT Predial, enfrentando múltiples desafíos operativos y jurídicos, entre ellos:

- Demoras en los tiempos de gestión debido a la dispersión de información y antigüedad de los expedientes.



- Modificaciones en los estudios y diseños, que generaron fraccionamientos en las áreas a adquirir e incluso la inclusión de zonas no requeridas.
- Limitaciones presupuestales y de personal técnico, especialmente para la contratación de avalúos y estudios de títulos.
- Ocupaciones irregulares y sobrecostos derivados de la falta de custodia y seguridad en los predios ya adquiridos.
- Procesos y obligaciones contractuales prescritas o caducadas, que dificultan la formalización jurídica.
- Incertidumbre en la programación contractual de obras, derivada de la ausencia de claridad sobre la propiedad y disponibilidad física de los predios.

Pese a estos retos, la ANI ha avanzado en el cierre y formalización de varios expedientes, aunque aún se encuentran pendientes aproximadamente 50 predios por culminar su trámite de adquisición y registro. Dichos predios forman parte de las obligaciones asumidas en virtud del Convenio No. 1113 de 2016 y sus posteriores modificaciones.

Respecto a la segunda obligación, en la auditoría se verificó que la ANI y el INVIAS han adelantado gestiones encaminadas a la suscripción de un nuevo convenio interadministrativo que permita definir con precisión las responsabilidades de cada entidad en materia predial.

Sin embargo, se constató que este proceso reviste un carácter crítico dentro de la gestión interinstitucional, dado que ha permanecido en trámite por varios años sin concretarse, pese a los esfuerzos adelantados. Los retrasos obedecen, en parte, a la *“alta rotación del personal delegado por las entidades participantes”*<sup>11</sup> y a la ausencia de un mecanismo de seguimiento permanente, lo cual afecta la continuidad técnica y administrativa de las mesas de trabajo y la consolidación de los estudios previos requeridos. Según lo reportado, esta situación ha limitado la capacidad institucional para cerrar

---

<sup>11</sup> Memorando interno No. 20256040178603 del 02 de octubre del 2025 disponible en la carpeta de la auditoría.

AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

Auditoría a la función pública en materia  
predial para la ejecución de los proyectos de  
infraestructura del transporte a cargo de la  
ANI



adecuadamente los compromisos adquiridos en virtud del Convenio Interadministrativo No. 1113 de 2016 y sus modificatorios.

Se evidenció que el GIT Predial ha mantenido el seguimiento de los avances, mediante actas de coordinación interinstitucional, reportes de avance predial, y comunicaciones técnicas con el INVIAS, donde se evidencia la intención de dar cierre a los expedientes y asegurar la legalidad de las actuaciones. Sin embargo, a la fecha de corte de la auditoría, el nuevo convenio aún no ha sido formalizado, lo que mantiene un riesgo de continuidad y dispersión de responsabilidades en la gestión predial.

En este sentido, dentro de las evidencias de las gestiones que se han venido adelantando, se encuentran los memorandos relacionados a continuación:

Tabla 8 Comunicaciones relacionadas con el proyecto Zona Metropolitana de Bucaramanga – Gestión predial.

No. radicado	Fecha	Descripción
20246060086351	11 de marzo de 2024	Remitido a INVIAS - Solicitud información estado actual Proyecto Vías de la Cigarra.
20246060085911	11 de marzo de 2024	Remitido a INVIAS - Respuesta oficio 2023S-VBOG-015151 con radicado ANI 20234091252622 Estudios Previos – Minuta Convenio ANI-INVIAS para la gestión y adquisición predial del Convenio 1113-2016. Zona Metropolitana de Bucaramanga.
20246060143103	27 de agosto de 2024	Memorando interno a la Vicepresidencia Jurídica - Obligaciones de Adquisición Predial Convenio No. 1113 de 2016. Proyecto de Infraestructura Vial Zona Metropolitana de Bucaramanga.
20246060170733	10 de octubre de 2024	Memorando interno - Respuesta Memorando Nro. 20247050162453. Solicitud de información y aclaración a través de memorando Nro. 20246060143101, Asunto: “Obligaciones de Adquisición Predial Convenio Nro. 1113 de 2016. Proyecto de Infraestructura Vial Zona Metropolitana de Bucaramanga”.
20246060379281	21 de octubre de 2024	Remitido a INVIAS – Solicitando respuesta sobre estudios previos y compromisos de mesas de trabajo.
20256060158081	9 de mayo de 2025	Remitido a INVIAS - Revisión Borrador Estudios Previos Modificación Convenio Nro. 1113 de 2016, radicado ANI 20244091356082.
20256040347201	22 de septiembre de 2025	Remitido a INVIAS - Proyecto ZONA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA. Convenio interadministrativo 1113 de 2016.

AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

**Auditoría a la función pública en materia  
predial para la ejecución de los proyectos de  
infraestructura del transporte a cargo de la  
ANI**



No. radicado	Fecha	Descripción
		Solicitud de envío de borrador de estudios previos para la suscripción de convenio interadministrativo ANI – INVIAS.
20256060360851	01 de octubre de 2025	Remitido a INVIAS - Respuesta comunicación 2025S-VBOG-068100 y con radicado interno ANI20254091175682. Transferencia de dominio de predios. ANI entrega sabana predial y expedientes al INVIAS.

**Fuente:** Anexos – Memorando interno con radicado ANI No. 20256040178603 del 02 de octubre del 2025.

Para el proyecto en mención, la Contraloría General de la República formuló el hallazgo identificado en la base de datos del Plan de Mejoramiento Institucional con el No. 1414-9, administrativo con presunta incidencia disciplinaria, específicamente respecto del Convenio 1113 del 2016, en el cual se identificaron deficiencias en el proceso de gestión predial a cargo de la ANI, relacionadas con tenencia de predios; retrasos en los procesos de compra y de elaboración de insumos; trámites pendientes de saneamiento y legalización en los tramos 1, 2 y 4 e invasión de predios; situaciones que afectan el avance de las obras del Convenio y contravienen lo establecido en los artículos 4 y 5 de la Ley 80 de 1993, se cita la descripción del hallazgo:

***“Hallazgo No. 9. Gestión Predial a cargo de la ANI Convenio 1113 de 2016. - Administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria.***

*Respecto del Convenio 1113 de 2016, se identificaron deficiencias en el proceso de gestión predial a cargo de la ANI, relacionadas con tenencia de predios; retrasos en los procesos de compra y de elaboración de insumos; trámites pendientes de saneamiento y legalización en los tramos 1, 2 y 4 e invasión de predios; situaciones que afectan el avance de las obras del Convenio y contravienen lo establecido en los artículos 4 y 5 de la Ley 80 de 1993.*

*En Acta de Comité 19 la ANI presentó informe general de la gestión predial realizada a diciembre de 2019, en la que destacó que la gestión pendiente de predios en los tramos 1, 2 y 4 corresponden principalmente a saneamiento y legalización de predios ya intervenidos por la ampliación que realizó el Concesionario de la ZMB, mientras que en el tramo 6 y 7 es donde está la mayor cantidad de predios pendientes por adquirir.”*

Ahora bien, en respuesta a este hallazgo, se formuló dentro del Plan de Mejoramiento Institucional la acción de mejora consistente en: *“Culminar la adquisición de los predios en aquellos casos en los que sea jurídicamente viable continuar con el trámite y en los que exista un contrato de obra que respalde el uso de dichas áreas para el desarrollo de las obras previstas en el Convenio Nro. 1113 de 2016.”*, cuyas metas tienen 30 de junio de 2026 como fecha de terminación.

#### 5.1.4.4 Consultas específicas sobre procesos prediales:

En el marco del desarrollo de la auditoría y dentro de las actividades específicas, se incluyeron algunos casos puntuales relacionados con peticiones y denuncias ciudadanas que han sido remitidas o copiadas a la Oficina de Control Interno (OCI), las cuales guardan relación directa con la gestión predial de proyectos a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI).

Estos casos permiten evidenciar el seguimiento realizado a las actuaciones institucionales adelantadas por los Grupos Internos de Trabajo (GIT) Predial y de Asesoría Jurídica Predial, así como verificar la trazabilidad de las respuestas, las decisiones administrativas adoptadas y la coherencia de las acciones frente a las obligaciones contractuales y normativas aplicables.

En este contexto, se presenta a continuación el análisis realizado sobre los predios objeto de consulta, iniciando con el predio identificado como 10A066B BTS, que contempla los requerimientos realizados por parte del ciudadano Edgar Graciliano Huertas Buitrago, tal como se muestra enseguida:

##### a) Predio 10A066B BTS, producto de reiterados requerimientos del Señor Edgar Graciliano Huertas:

Tabla 9 Detalle consultas sobre predio específico Proyecto BTS.

Aspecto	Descripción
Identificación del predio	Ficha Predial BTS 10A066B, Vereda Montoya, Municipio de Ventaquemada (Boyacá). Mat. Inmobiliaria 070-15460 – Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Tunja.
Antecedente contractual	Contrato de compraventa de mejoras suscrito el 18/08/2009 entre CSS CONSTRUCTORES S.A. y Edgar Graciliano Huertas Buitrago, por un valor de \$669.766.573,22, pagado en su totalidad según soporte fiduciario (BBVA). El vendedor no entregó el bien, generando incumplimiento contractual y ocupación irregular por más de una década.

AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

**Auditoría a la función pública en materia  
predial para la ejecución de los proyectos de  
infraestructura del transporte a cargo de la  
ANI**



Aspecto	Descripción
Actuaciones judiciales del concesionario	CSS CONSTRUCTORES S.A. interpuso proceso verbal de cumplimiento (Rad. 150013153003-2016-00053-00). Sentencia 30/03/2022: ordena entrega y demolición de 833 m <sup>2</sup> de construcción. Confirmada 14/06/2023 por el Tribunal Superior de Tunja. Auto 31/05/2024: aprueba liquidación de costas y entrega del predio a CSS CONSTRUCTORES, comisionando al Juzgado Promiscuo Municipal de Ventaquemada.
Gestión judicial de la ANI	La ANI adelantó proceso de expropiación (Rad. 2020-00102) ante el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tunja. Sentencia 03/08/2021: decreta expropiación por motivos de utilidad pública a favor de la ANI sobre parte del inmueble 070-15460. Providencia quedó ejecutoriada sin recursos.
Gestión administrativa y trazabilidad documental	Según información remitida a la Oficina de Control Interno, se verificó en ORFEO múltiples peticiones y denuncias presentadas por el señor Edgar Graciliano Huertas Buitrago entre 07/03/2022 y agosto de 2025, relacionadas con el predio BTS 10A066B. El seguimiento documental evidencia que las respuestas fueron tramitadas bajo los lineamientos internos de la ANI, en los que la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno (VPRE), a través del GIT de Asesoría Jurídica Predial, proyecta las respuestas y las remite al Líder de Supervisión del Proyecto BTS (dependiente de la Vicepresidencia Ejecutiva) para revisión y validación final. Las versiones definitivas se encuentran en ORFEO.
Situación actual	El concesionario avanza con la demolición de las mejoras tras fallo favorable. ANI mantiene la titularidad jurídica del área expropiada y la coordinación documental ante las peticiones ciudadanas.
Evidencias verificadas	Registro en aplicativo ORFEO (2022–2025). - Comunicaciones GIT de Asesoría Jurídica Predial y VPRE. - Informes de interventoría.

**Fuente:** Memorando interno y anexos con radicado ANI No. 20256040163793 del 12 de septiembre del 2025

De lo anterior, en el marco de esta auditoría interna se considera que, aunque la actuación de la ANI y sus GIT Prediales evidencia cumplimiento de las funciones de defensa y gestión especialmente en el ámbito jurídico, se pone a consideración fortalecer los mecanismos internos de trazabilidad y coordinación interdependencias (VPRE – VEJ – Supervisión) para evitar la posible materialización de riesgos reputacionales asociados a reiteradas peticiones o denuncias sobre un mismo caso, tal como ocurre para el predio en comento.

AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

Auditoría a la función pública en materia  
predial para la ejecución de los proyectos de  
infraestructura del transporte a cargo de la  
ANI



- b) Predios con matrículas inmobiliarias 366-3908 y 366-8611, sector conocido como “Samarkanda”, ubicado en la vía Bogotá – Girardot:

Dentro de las consultas específicas revisadas, se incluyó el caso de los predios con matrículas inmobiliarias 366-3908 y 366-8611, conocidos como “Samarkanda” en la vía Bogotá–Girardot, de conocimiento de la Oficina de Control Interno por tratarse de peticiones recurrentes sobre procesos de expropiación adelantados por la ANI.

En la auditoría se verificó la trazabilidad documental y el seguimiento realizado por el GIT de Asesoría Jurídica Predial, considerando las funciones de apoyo a la defensa judicial y control institucional del proceso, así:

Tabla 10 Detalle consultas sobre predio específico Proyecto Bogotá – Girardot

Aspecto	Descripción
Identificación de los predios	Predios con matrículas inmobiliarias 366-3908 y 366-8611, sector “Samarkanda”, localizados en la vía Bogotá–Girardot, jurisdicción del municipio de Melgar (Tolima).
Antecedente contractual	Los predios hacen parte de la franja vial del Proyecto Tercer Carril Bogotá–Girardot, bajo el Contrato de Concesión No. 004 de 2016 suscrito entre la ANI y Vía Sumapaz S.A.S., en desarrollo de las obras de ampliación, operación y mantenimiento del corredor vial.
Actuaciones judiciales	La ANI promovió proceso de expropiación contra José Antenor González, propietario de los inmuebles, ante el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Melgar (Tolima). El despacho profirió sentencia favorable en primera instancia, declarando la expropiación por motivos de utilidad pública a favor de ANI. Posteriormente, el Tribunal Superior de Ibagué, en segunda instancia, confirmó integralmente la decisión judicial.  Actualmente, el proceso se encuentra ante la Corte Suprema de Justicia, para resolver el recurso de reposición interpuesto por la parte demandada contra la decisión que declaró desierto el recurso extraordinario de casación.
Gestión institucional y trazabilidad documental	La Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno, a través del GIT de Asesoría Jurídica Predial, ha efectuado seguimiento permanente al proceso, informando de forma periódica a la Oficina de Control Interno mediante memorandos técnicos y jurídicos. En dichos documentos se reportan los hitos judiciales del caso, las decisiones adoptadas por los tribunales y las actuaciones procesales adelantadas por la ANI para garantizar la protección del interés público y la disponibilidad de los predios requeridos para el proyecto.
Situación actual	El proceso judicial continúa en trámite ante la Corte Suprema de Justicia, a la espera de decisión sobre el recurso interpuesto. Entretanto, los predios permanecen bajo custodia jurídica de la ANI y se mantienen incluidos dentro del seguimiento institucional de predios en litigio que adelanta el GIT Jurídico Predial.



Aspecto	Descripción
Evidencias verificadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sentencias judiciales (Juzgado 2° Civil del Circuito de Melgar y Tribunal Superior de Ibagué).</li> <li>- Memorandos del GIT de Asesoría Jurídica Predial a la Oficina de Control Interno.</li> <li>- Registro de actuaciones judiciales ante la Corte Suprema de Justicia (recurso de reposición – casación).</li> </ul>

**Fuente:** Memorando interno y anexos con radicado ANI No. 20256040163793 del 12 de septiembre del 2025

En relación con este predio, se considera que, el GIT de Asesoría Jurídica Predial ha realizado seguimiento y atención a los requerimientos judiciales, y se evidenció que el cierre del proceso depende de decisiones externas, actualmente en trámite ante la Corte Suprema de Justicia, lo cual restringe la actuación directa de la ANI. En este contexto, se considera pertinente fortalecer los mecanismos de seguimiento y control sobre predios judicializados mejorando la gestión mientras se surten las actuaciones de terceros.

#### **5.1.4.5 Predios sobrantes en proyectos**

Otro de los temas desarrollados dentro de la auditoría interna tiene que ver con la información relacionada con los predios catalogados como *sobrantes*, en los distintos modos de transporte a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI).

La información revisada corresponde al archivo “*Predios Sobrantes Proyectos 2025.xlsx*”, que incluye registros correspondientes a los modos carretero y aeroportuario, en contratos de concesión de primera a cuarta generación.

En este aspecto, se pudo evidenciar que los GIT Prediales cuentan con lineamientos para estos predios incluidos en los instructivos del Sistema de Gestión de Calidad GCSP-I-022 “*Identificación de áreas remanentes y sobrantes*”, y GCSP-I-023 “*Transferencia del derecho real de dominio*” Estos documentos establecen los procedimientos aplicables para la identificación, administración y disposición de los bienes adquiridos y no utilizados en los proyectos de infraestructura de transporte. Sin embargo, la aplicación de dichos lineamientos aún presenta rezagos en la formalización de entregas y depuración de inventarios prediales, debido a la dependencia de terceros como concesionarios o el INVIAS, lo cual limita el cierre administrativo y financiero para predios en comento.



AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

Auditoría a la función pública en materia  
predial para la ejecución de los proyectos de  
infraestructura del transporte a cargo de la  
ANI



Los predios sobrantes son aquellos inmuebles adquiridos durante la ejecución de proyectos de concesión, que por ajustes técnicos o rediseños no fueron incorporados a las obras. Estos bienes permanecen bajo la administración de la ANI y deben ser objeto de gestión activa, custodia y disposición, conforme a la normatividad vigente y a las funciones del GIT Prediales. Se presenta síntesis de predios sobrantes reportados en la auditoría:

Tabla 11 Relación de predios sobrantes

No. del contrato	Nombre Proyecto	Generación del Contrato	Estado del Proyecto	Área total predios sobrantes (m2)	Valor total de adquisición
664 de 1994	Desarrollo Vial Del Norte de Bogotá Devinorte	1G	Revertido	3456,13	\$ 415.171.975,00
0937 de 1995	Fontibón Facatativá Los Alpes	1G	Revertido	8213,97	\$ 379.062.662,00
377 de 2002	Briceño-Tunja-Sogamoso	1G	Revertido	8427,37	\$ 40.044.425,00
003 de 2006	Rumichaca Pasto Chachagüí - Aeropuerto	1G	Revertido	6054,01	\$ 62.449.782,00
003 de 2006	Rumichaca Pasto Chachagüí - Aeropuerto	1G	Revertido	43709,09	\$ 444.806.974,00
283 de 2010	Ruta del Sol 1	3G	Revertido	12696,09	\$ 38.951.795,43
283 de 2010	Ruta del Sol 1	3G	Revertido	20382,01	\$ 87.262.349,34
283 de 2010	Ruta del Sol 1	3G	Revertido	36645,68	\$ 101.372.218,03
283 de 2010	Ruta del Sol 1	3G	Revertido	113238,67	\$ 369.882.746,51
008 de 2010	Transversal de Las Américas Sector 1	3G	Revertido	10998,26	\$ 1.718.668.020,00
002 de 2007	Córdoba - Sucre	3G	Ejecución	1328,15	\$ 2.786.300,00
007 de 2015	Puerta de Hierro - Palmar de Varela y Carreto – Cruz del Viso	4G	Ejecución	62,81	\$ 160.435.867,00

Fuente: Anexo memorando interno con No. radicado 20256040163793 del 12 de septiembre del 2025

Basados en la información del archivo *Predios Sobrantes Proyectos 2025.xlsx*, se evidencia que la mayoría de los predios sobrantes se originaron por cambios en diseños, trazados o condicionamientos ambientales. En proyectos como DEVINORTE, Fontibón–Facatativá–Los Alpes y Briceño–Tunja–Sogamoso, la ANI adelanta gestiones ante el INVIAS para la devolución o formalización de la custodia de los bienes, aunque persisten procesos pendientes de cierre administrativo.

En Rumichaca–Pasto–Chachagüí, algunos predios fueron adquiridos por razones de seguridad vial o ajustes de trazado, generando remanentes sin uso definido; en Ruta del Sol 1, los sobrantes resultaron de rediseños contractuales y, aunque parte fue utilizada como zonas operativas, otros quedaron bajo responsabilidad del concesionario.



El caso de la Transversal de las Américas – Sector 1 derivó en reintegros por más de \$2.000 millones tras hallazgos de la CGR, mientras que en Córdoba–Sucre y Puerta de Hierro–Palmar de Varela–Carreto–Cruz del Viso se identificaron adquisiciones no requeridas, una aún en trámite de reintegro y otra ya resuelta.

Aunado a lo anterior, durante la vigencia del 2024 la Oficina de Control Interno adelantó la auditoría interna<sup>12</sup> a la función pública del Equipo de Coordinación y Seguimiento y de Interventoría del proyecto Bucaramanga - Pamplona, en la cual formuló la siguiente advertencia:

*“(...) Se advierte la necesidad de establecer, de manera oportuna e institucional, un lineamiento frente al manejo de predios adquiridos y no utilizados en los proyectos a cargo de la ANI, considerando los casos de terminación anticipada, teniendo en cuenta los impactos administrativos, financieros y contables. En el caso de proyecto Bucaramanga – Pamplona, se evidenció la existencia de 170 predios con folio ANI. (...)”*

Lo evidenciado para el proyecto Bucaramanga – Pamplona, permitiría concluir que la información remitida en la auditoría no tiene la totalidad de predios sobrantes en los proyectos.

Por otra parte, se evidenció que las gestiones que la ANI adelanta respecto a los predios sobrantes se orientan principalmente a la coordinación con el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) para definir la custodia, administración y disposición final de los bienes adquiridos en contratos de concesión revertidos. En este sentido, la ANI busca formalizar (acto administrativo aplicable) la entrega de los predios, garantizando que el INVIAS, como entidad responsable de la red vial nacional, asuma su conservación, registro y eventual aprovechamiento.

Estas acciones también suponen la depuración de inventarios prediales y la actualización de la información, con el fin de prevenir riesgos de ocupación indebida, pérdida patrimonial o duplicidad en la administración de activos públicos. No obstante, lo anterior, si bien la ANI viene promoviendo esos

---

<sup>12</sup> “Informe de auditoría a la función pública del Equipo de Coordinación y Seguimiento y de Interventoría del proyecto Ampliación a Tercer Carril Doble Calzada Bogotá – Girardot” radicado mediante memorando interno No. 20241020225963 del 27 de diciembre del 2024.



espacios para la formalización de entregas, no se evidenció la materialización de estas gestiones en entrega de estos predios.

Se genera la alerta de que la Contraloría General de la República ha establecido hallazgos con ocasión de la existencia de predios sobrantes. Por ejemplo, a pesar de que se ha establecido la efectividad de sus planes de mejoramiento por parte de la Oficina de Control Interno en vigencias anteriores, se citan los hallazgos identificados en la base de datos del Plan de Mejoramiento Institucional con los números 951-20, establecido en auditoría regular de la CGR de 2014, y 1194-6, establecido en auditoría de cumplimiento de la CGR de 2016.

El hallazgo No. 951-20 CGR fue descrito así: *“Debido a un cambio de diseño, se presentó la no utilización para el desarrollo del proyecto, de algunos predios que ya habían sido adquiridos por el concesionario, en el sector El Zungo, del tramo Turbo - El Tigre. La suma de 533.9 millones de pesos en predios adquiridos y no utilizados que hasta la fecha no han sido restituidos por el concesionario”.*

Por su parte, el hallazgo No. 1194-6 tuvo la siguiente descripción: *“Producto de cambios y diseños, se adquirieron y se pagaron quince (15) predios en el desarrollo del proyecto, los cuales no fueron utilizados, estos predios están ubicados en el sector de Zungo - Turbo - El Tigre; lo anterior por cuanto el Concesionario “Sociedad VIAS DE LAS AMÉRICAS S.A.S.” efectuó la adquisición y compra de los predios, antes de obtener la aprobación de la Licencia Ambiental. La ANI con oficio 2017-409-083514-2 del 2 de agosto de 2017 recibido del Consorcio Interventoría Transversal de las Américas, informa que el valor que el Concesionario debe devolver por concepto de predios, a 31 de julio de 2017, asciende a la suma de \$2.457.9 millones.”*

Se reitera que los planes de mejoramiento de los hallazgos citados cuentan con concepto de efectividad favorable por parte de la Oficina de Control Interno de acuerdo con los informes con radicado ANI No. 20201020070823 del 03 de junio del 2020 y No. 20221020093303 del 28 de julio de 2022.

## 5.2 Análisis de efectividad de planes de mejoramiento

### 5.2.1 Plan de Mejoramiento Institucional (PMI)

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el Instructivo para revisión de efectividad hallazgos CGR (EVCI-I-007)<sup>13</sup>, se revisó la efectividad del plan de mejoramiento de los siguientes hallazgos, obteniendo los resultados que se presentan a continuación:

- Hallazgo 1158-11

Hallazgo	1158-11 – Proyecto Armenia Pereira Manizales	Efectividad	Efectivo
Descripción del hallazgo	<b>Hallazgo No. 11. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. Predio glorieta calle 52.</b> A través del Otrosí No. 12 del 19 de septiembre de 2014, realizado al contrato de concesión No. 113 de 1997 se contrató la construcción de la glorieta de la calle 52 en el municipio de Dosquebradas. Obra que finalizó en marzo de 2016, no obstante, a abril de 2017 no se han titularizado a favor de la ANI la totalidad de los predios requeridos para esta obra.		
Plan de Mejoramiento	<b>UNIDADES DE MEDIDA CORRECTIVA</b> 1. Concepto de interpretación contractual Otrosí No. 12 de la Interventoría 2. Oficio del concesionario a la alcaldía de Dosquebradas 3. Oficio a la alcaldía de Dosquebradas Cesión de Inmuebles entre entidades públicas 4. Memorando a Defensa Judicial 5. Acciones Jurídicas de la ANI <b>UNIDAD DE MEDIDA PREVENTIVA</b> 6. Ley 1682 de 2013 7. Ley 1882 de 2018 8. Contrato estándar de última generación. <b>INFORME DE CIERRE</b> 9. Informe de cierre <b>UNIDAD DE MEDIDA DE REFUERZO</b> 10. Consideraciones asesoría predial y jurídico predial.		

<sup>13</sup> Ver *Instructivo para revisión de efectividad hallazgos CGR (EVCI-I-007)*, disponible para consulta en el enlace: [https://www.an.gov.co/sites/default/files/sig//evci-i-007\\_instructivo\\_para\\_revision\\_de\\_efectividad\\_hallazgos\\_cgr\\_v2.pdf](https://www.an.gov.co/sites/default/files/sig//evci-i-007_instructivo_para_revision_de_efectividad_hallazgos_cgr_v2.pdf)



<b>Causa del hallazgo</b>	La CGR describe la causa así: <i>"Se evidencia el incumplimiento del plazo de la gestión predial establecida en la cláusula segunda del Otrosí 12; así como deficiencias por parte de la agencia y el concesionario en el trámite de la gestión predial que les correspondía y en el seguimiento y control que debe realizar la interventoría."</i>		
<b>Incidencia</b>	Administrativa y disciplinaria.	<b>Criterio de efectividad</b>	Desaparición de la causa de hecho.
<p><b>Análisis de efectividad:</b></p> <p>Se sintetizan las unidades de medida del plan de mejoramiento cumplido:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. UMC1 - Concepto de interpretación contractual Otrosí No. 12 de la Interventoría:</b> Se evidenció que a través de oficio del 29 de septiembre de 2021, sin número de radicado, la Interventoría Consorcio Desarrollo Vial, remite su concepto a la Vicepresidencia Ejecutiva de la ANI en relación con el hallazgo formulado por la CGR en relación con el predio Glorieta 52, en el cual se recomienda analizar los estudios de conveniencia del convenio interadministrativo suscrito con el Municipio de Dosquebradas, al igual que el estudio de conveniencia del otrosí No.12 y verificar el tema predial correspondiente.</li> <li><b>2. UMC2 – Oficio del concesionario a la alcaldía de Dosquebradas:</b> mediante la comunicación D-3739 del 28 de mayo del 2021, el concesionario Autopistas del Café S.A. solicita a la Alcaldía de Dosquebradas el cumplimiento del convenio de cooperación para la construcción de la segunda calzada de la Av. del Ferrocarril – Cesión de predios a favor de la ANI, tal como lo establece la cláusula tercera del mencionado convenio, así como presentar los soportes de las gestiones adelantadas por la Alcaldía en este sentido. Posteriormente, con la comunicación D-4462 del 3 de noviembre del 2021, el concesionario nuevamente solicita a la Alcaldía de Dosquebradas cumplir con la cesión predial a nombre de la ANI e informar sobre ese particular. Se evidenció que a través las comunicaciones con radicado interno del concesionario D-6062 del 22 de agosto del 2022 remitió la Alcaldía de Dosquebradas los expedientes prediales digitales de la intersección a nivel Glorieta calle 52 con la cesión de títulos a favor de la ANI y se le solicita a la Alcaldía realizar la correspondiente solicitud a título gratuito a nombre de la ANI, toda vez que son bienes de uso público</li> <li><b>3. UMC3 – Oficio a la alcaldía de Dosquebradas Cesión de Inmuebles entre entidades públicas:</b> Se evidenció que el 30 de enero del 2020 la ANI a través de la comunicación con radicado No. 20206040024841 solicita a la Alcaldía de Dosquebradas la cesión a título gratuito de los predios de la intersección de la glorieta calle 52. Luego, con la comunicación 20216040322601 del 14 de octubre del 2021 reitera la solicitud mencionada sobre la cesión del predio en comento.</li> </ol>			



4. **UMC4 - Memorando a Defensa Judicial:** A través del memorando interno con No. 20226060038223 del 24 de febrero del 2022 los Coordinadores de los GIT Prediales solicitan a la Coordinación de Defensa Judicial información sobre los procedimientos relacionados con cesión predial y ponen en conocimiento de Defensa Judicial las consecuencias relacionadas con el hallazgo formulado por la CGR y las gestiones adelantadas por la ANI.
5. **UMC5: Acciones Jurídicas de la ANI:** Con respecto a esta medida se pudo evidenciar a través del Certificado de Tradición expedido por La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Dosquebradas que el predio con No. de Matrícula 294-39532 se encuentra a nombre de la ANI a través de acto de transferencia a título gratuito a favor de la ANI. Así mismo, se presenta la sentencia del 22 de septiembre de 2022 sobre la Acción de Tutela en segunda instancia por parte del Juzgado Civil del Circuito de Dosquebradas, en la cual ordena al alcalde Municipal de Dosquebradas en un término de 30 días realizar las actuaciones para transferir los bienes a nombre de la ANI.
6. **UMP1 – Ley 1682 de 2013:** Se evidenció la correspondiente ley relacionada con proyectos de infraestructura del transporte y las facultades extraordinarias.
7. **UMP2 - Ley 1882 de 2018:** Se evidencio la ley para fortalecer la contratación pública en Colombia. Relacionado con la Ley de Infraestructura.
8. **UMP3 - Contrato estándar de última generación:** Se evidencia la documentación relacionada con el contrato de concesión de última generación con su parte general, parte especial y sus apéndices técnicos.

Por otro lado, mediante la comunicación con radicado ANI No. 20226040131773 de 31 de octubre del 2022 presenta el informe de cierre relacionado con el hallazgo en comentario del proyecto Armenia – Pereira – Manizales, en el cual la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno presentó “(...) *la Acción Jurídica adelantada por la ANI, se logró por orden judicial, ordenar al municipio de Dosquebradas, en término perentorio, realizar las actuaciones administrativas requeridas para la transferencia de los tres bienes inmuebles a favor de la ANI, intervenidos con la construcción de la Glorieta Calle 52. (...)*”

**10. UMR .1 Consideraciones asesoría predial y jurídico predial:** En el memorando interno No. 20256040031583 del 14 de febrero del 2025, se presentan las consideraciones correspondientes con respecto a los predios relacionados con la glorieta de la calle 52 y se mencionan los folios de matrícula a nombre de la ANI de los predios mencionados.

En ese sentido se establece la efectividad del plan de mejoramiento.



• Hallazgo 1191-3

Hallazgo	1191-3	Efectividad	Efectivo
Descripción del hallazgo	<p><b>Hallazgo No. 3. Administrativo. Ejecución de los recursos aportes al proyecto.</b></p> <p>A- Ejecución de los recursos: Los recursos transferidos al Patrimonio Autónomo, del 1 de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2013, ascendieron a un billón quinientos treinta y cuatro mil puntos cuatro millones (\$1.5 billones en pesos corrientes), que a pesos de enero de 2010 tienen un valor de \$1.1 billones; con lo anterior, al haberse transferido dicho valor el 5 de noviembre de 2014, se cumplió con el valor presente de las inversiones totales (VPIT).</p> <p>Así como la deficiente estimación de los recursos para la adquisición de predios al pasar de \$33.000 millones, pactados en el contrato inicial a \$335.170 millones, según lo establecido en el numeral 4 de los considerandos del Otrosí No. 9, donde se establecen las reales necesidades de adquisición predial; es así, que el concesionario en su gestión predial reporta la necesidad de intervenir 1.858 predios en los tramos en ejecución.</p> <p>Se observa que existen tramos que no han sido ejecutados y que fueron rebalanceados y reprogramados en obras de construcción de calzada nueva por rehabilitación y/o mejoramiento con los otrosíes 2,12,14,17 y 19, respectivamente.</p>		
Plan de Mejoramiento	<p><b>UNIDADES DE MEDIDA CORRECTIVA</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Informe financiero (Estructuración)</li> <li>Informe del técnico - financiero</li> <li>Informe Final de Interventoría</li> <li>Acta de terminación de la Fase de Construcción</li> <li>Acta de Recibo Final del Contrato de Concesión</li> <li>Acta de liquidación del Contrato de Concesión No. 008 de 2010.</li> </ol> <p><b>UNIDAD DE MEDIDA PREVENTIVA</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Manual de interventoría y supervisión</li> <li>Contrato Estándar 5G</li> <li>Procedimientos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adquisición predial - GCSP-P-010</li> <li>- Seguimiento a la gestión predial en proyectos concesionados - GCSP-P-025</li> <li>- Evaluación del componente predial en etapa de priorización de proyectos y estructuración de concesiones u otras formas de asociación público-privada - EPIT-P-003</li> </ul> </li> </ol> <p><b>INFORME DE CIERRE</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Informe de cierre</li> </ol>		

AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

Auditoría a la función pública en materia  
predial para la ejecución de los proyectos de  
infraestructura del transporte a cargo de la  
ANI



Hallazgo	1191-3	Efectividad	Efectivo
<b>Causa del hallazgo</b>	<p>A- La CGR describe la causa así: <i>"Han transcurrido aproximadamente tres (3) años y existen tramos y/o obras nuevas y adicionales que no han sido ejecutadas, lo cual refleja deficiencias en la planeación del contrato, principalmente en la programación de tramos que presuntamente no eran viables, ya que no hubo estudios ambientales confiables.</i> <i>Se observa que existió deficiencias en la estructuración del proyecto, principalmente en los estudios sobre adquisición predial, ya que la variación desborda lo inicialmente planeado".</i></p> <p>B- La CGR describe la causa así: <i>"Evaluada la ejecución de dichos porcentajes para la nueva calzada se ejecutó solo el 35%, es decir 3% menos y para mejoramiento y rehabilitación se ejecutó el 60%, es decir 3% más, compensando lo que se dejó de hacer en nueva calzada".</i></p>		
<b>Incidencia</b>	Administrativa	<b>Criterio de efectividad</b>	Desaparición de la causa de hecho.
<p><b>Análisis de efectividad:</b></p> <p>Se sintetizan las unidades de medida del plan de mejoramiento cumplido:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. UMC1 - Informe financiero (Estructuración):</b> Se evidenció que a través del oficio con radicado ANI No. 20192000061373 del 17 de abril de 2019, la Vicepresidencia de Estructuración remitió el informe sobre la unidad de medida correctiva 1 relacionada con el informe financiero de estructuración, donde se detallan los ingresos operacionales del proyecto Transversal de Las Américas compuesto principalmente por vigencias futuras y menos del 10% por recaudo de peajes.</li> <li><b>2. UMC2 – Informe del técnico - financiero:</b> Se presentó el memorando 20223120105463 del 30 de agosto de 2022 la Gerencia de proyectos carreteros VEJ presenta el correspondiente informe técnico en el cual a la fecha de la comunicación se encontraban en seguimiento del acta de liquidación. En relación con aspectos financieros se presenta la trazabilidad de los pagos realizados según el acta de liquidación bilateral.</li> <li><b>3. UMC3 - Informe Final de Interventoría:</b> Se entrega el informe final de interventoría a través de la comunicación 20224090794342 del 19 de julio del 2022 incluyendo observaciones presentadas por la ANI a través de la comunicación 20223120135561.</li> <li><b>4. UMC4 - Acta de terminación de la Fase de Construcción:</b> Se presenta el acta de terminación de la Fase de Construcción suscrita el 29 de mayo del 2021.</li> <li><b>5. UMC5 - Acta de Recibo Final del Contrato de Concesión:</b> Se presenta el Acta de Recibo Final del contrato de concesión No. 008 del 2010 con fecha del 28 de mayo del 2021.</li> </ol>			





Hallazgo	1191-3	Efectividad	Efectivo
<p><b>6. UMC6 - Acta de liquidación del Contrato de Concesión No. 008 de 2010:</b> Se presenta la correspondiente Acta de Liquidación mediante el formato GCSP-F-129 “Acta de liquidación de contrato de concesión.” del 9 de marzo de 2022.</p> <p><b>7. UMP1 – Manual de Supervisión e Interventoría:</b> Se evidenció que corresponde al manual con código interno GCSP-M-002 (V2), a través del que se establecen lineamientos de control y seguimiento de las interventorías y de los equipos de apoyo al seguimiento de los proyectos.</p> <p><b>8. UMP2 – Contrato Estándar 5G:</b> Se presenta el documento de minuta de contrato de concesión en su Parte General específicamente para el contrato de concesión bajo el esquema de APP No. 001 del 2021 firmado entre la ANI (Concedente) y Concesionaria Rutas del Valle S.A.S (Concesionario).</p> <p><b>9. UMP3 - Procedimientos:</b> Se evidencia la presentación de los procedimientos identificados con el código GCSO-P-009 V002 para la gestión predial. GCSP-P-027 V001 – Venta de predios por parte de la ANI. EPIT-P-003 V002 – Evaluación del componente predial en etapa de priorización de proyectos y estructuración de concesiones u otras formas de asociación publico privada. GCSP-P-010 V004 – Adquisición predial gestión compartida. GCSP-P-0025 V003 – Seguimiento a la gestión predial en proyectos concesionados.</p> <p>Por otro lado, a través del informe de cierre del plan de mejoramiento (Radicado ANI No. 20223120105743 del 31 de agosto de 2022), la Vicepresidencia Ejecutiva certificó que “(...) Las unidades de medida correctivas y preventivas propuestas para atender el hallazgo, se basan principalmente en demostrar la ejecución de las obras realizadas en el corredor concesionado, así como la suscripción de los documentos que soportan su terminación y la liquidación del contrato de concesión.</p> <p>Con lo anterior, consideramos que se da cumplimiento a uno de los criterios subsecuentes para el análisis de efectividad de los hallazgos cumplidos que están contemplados en el “INSTRUCTIVO PARA REVISIÓN DE EFECTIVIDAD HALLAZGOS CGR” con código EVCI-I-007, el cual se refiere a “Desaparición de la causa de hecho (...)”</p> <p>En ese sentido se establece la efectividad del plan de mejoramiento.</p>			

AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

Auditoría a la función pública en materia  
predial para la ejecución de los proyectos de  
infraestructura del transporte a cargo de la  
ANI



• Hallazgo 1580-28

Hallazgo	1580-28 – Pacífico 1	Efectividad	Efectivo
<b>Descripción del hallazgo</b>	<b>Hallazgo 28. Entrega y Cerramiento de Predios Adquiridos. Contrato de Concesión 007 de 2014 Concesión Autopista Conexión Pacífico 1 - Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria.</b> En visita de inspección a la vía concesionada realizada por la CGR en marzo de 2024, se evidenciaron predios adquiridos a favor de la ANI sin el correspondiente cerramiento y delimitación establecido en el Contrato de Concesión 007 de 2014, situación que pone en riesgo de invasión de los predios propiedad de la ANI.		
<b>Plan de Mejoramiento</b>	<b>ACCIONES CORRECTIVAS</b> 1. Requerimiento al Concesionario sobre la atención de las observaciones presentadas por la CGR sobre el cerramiento de predios en la UF2 2. Solicitud concepto Interventoría sobre estado actual de las observaciones presentadas por la CGR 3. Gestiones conminatorias a que haya lugar.  <b>ACCIONES PREVENTIVAS</b> 4. Socializar el Manual de Interventoría y Supervisión  <b>INFORME DE CIERRE</b> 5. Informe de Cierre		
<b>Causa del hallazgo</b>	Las anteriores deficiencias ocasionadas por incumplimiento de las obligaciones contractuales, del Capítulo II Obligaciones generales de la gestión predial, numeral 3.1 Obligaciones Generales del Concesionario, al no realizar la demarcación o materialización de los linderos y no estar cercarlo de tal manera que exista uniformidad en la disposición y materiales a lo largo de todo el Corredor del Proyecto, de conformidad con las especificaciones descritas en el Manual del INVIAS.		
<b>Incidencia</b>	Administrativa y Disciplinaria	<b>Criterio de efectividad</b>	Desaparición de la causa de hecho.
<b>Análisis de efectividad:</b>  Se sintetizan las unidades de medida del plan de mejoramiento cumplido:			

AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

Auditoría a la función pública en materia  
predial para la ejecución de los proyectos de  
infraestructura del transporte a cargo de la  
ANI



Hallazgo	1580-28 – Pacífico 1	Efectividad	Efectivo
<p><b>1. UMC1 - Requerimiento al Concesionario sobre la atención de las observaciones presentadas por la CGR sobre el cerramiento de predios en la UF2:</b> Se evidenció que a través del oficio con radicado ANI No. 20244090193302 del 15 de febrero de 2024, la interventoría solicita al concesionario la actualización del cronograma para el cercado de predios con especificaciones según manual INVIAS.</p> <p><b>2. UMC2 – Solicitud concepto Interventoría sobre estado actual de las observaciones presentadas por la CGR:</b> Se evidenciaron las siguientes comunicaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Radicado No. 20240716026694 del 17 de julio del 2024 la interventoría remite solicitud de actualización cronograma para cercado de predios con especificaciones según manual INVIAS CO-COSE-0120-2024-VT.</li> <li>- Radicado No. 20240806026876 del 6 de agosto del 2024, la interventoría remite la reiteración de solicitud de actualización cronograma para cercado de predios con especificaciones según manual INVIAS CO-COSE-0120-2024-VT y CO-COSE-0547-2024-VT.</li> <li>- Radicado No. 20240812017483 del 12 de agosto del 2024. El concesionario remite el cronograma actualizado para cercado de predios.</li> <li>- Radicado No. 20244091093582 del 04 de septiembre del 2024, la interventoría remite observaciones sobre el cronograma enviado por el concesionario para cercado de predios.</li> <li>- Radicado 20241008017829 del 8 de octubre del 2024, el concesionario remite la respuesta a la interventoría con la actualización de cerramientos a predios.</li> </ul> <p><b>3. UMC3 – Gestiones conminatorias a que haya lugar:</b> Se evidencia la comunicación con radicado No. 20254090833452 de 04 de julio de 2025 mediante la cual la interventoría da Respuesta comunicación 2025-311-0174791 (RA-COSE-0610-2025). <i>“Estado actual actividades realizadas sobre los hallazgos relacionados a el PMI de la Auditoría Financiera 2023 Contraloría General de la Nación.”</i> Contentando que a la fecha de esa comunicación continua seguimiento de la interventoria a compromisos y el concesionario para ese entonces estaba en termino para finalizar observaciones a cerramientos tipo INVIAS y en su concepto las condiciones que originaron el hallazgo fueron superadas en el año 2024.</p> <p><b>4. UMP2 – Manual de Supervisión e Interventoría:</b> Se evidenció que corresponde al manual con código interno GCSP-M-002 (V2), a través del que se establecen lineamientos de control y seguimiento de las interventorías y de los equipos de apoyo al seguimiento de los proyectos.</p> <p>Por otro lado, a través del informe de cierre del plan de mejoramiento (Radicado ANI No. 20253110129083 del 22 de julio del 2024), la Vicepresidencia Ejecutiva certificó que <i>“(…) De acuerdo con lo informado por la Interventoría, quien contractualmente tiene la responsabilidad de la vigilancia contractual 1, en los diferentes informes reporta</i></p>			

AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

Auditoría a la función pública en materia  
predial para la ejecución de los proyectos de  
infraestructura del transporte a cargo de la  
ANI



<b>Hallazgo</b>	1580-28 – Pacífico 1	<b>Efectividad</b>	<b>Efectivo</b>
<p>que el concesionario ha venido realizando las actividades de cerramiento de los predios (...)” con lo cual se da el cierre del hallazgo, toda vez que la Vicepresidencia Ejecutiva certificó el correspondiente cerramiento.</p> <p>En ese sentido se establece la efectividad del plan de mejoramiento.</p>			

### 5.2.2 Plan de Mejoramiento por Procesos (PMP)

En materia de hallazgos resultantes de auditorías adelantadas por la Oficina de Control Interno, se revisó la efectividad de los planes de mejoramiento de los hallazgos No. 3929-6, 3950-5 y 3980-7, obteniendo los resultados que se muestran enseguida:

- Hallazgo 3929-6:

<b>Hallazgo</b>	3929-6 – Cúcuta - Pamplona	<b>Efectividad</b>	<b>No efectivo</b>
<b>Descripción del hallazgo</b>	<p>Para el Equipo de Coordinación y Seguimiento del Proyecto</p> <p>No se evidenció que se haya dado cumplimiento al plazo contractual para que la ANI se pronuncie con la aceptación, o no, de diferentes solicitudes de reconocimiento de Eventos Eximentes de Responsabilidad en materia predial hechas entre octubre de 2021 y marzo de 2022, de quince días siguientes la notificación del Concesionario, según lo establecido en la sección 14.2 (c)(iii) de la parte general del contrato de concesión No. 002 de 2017.</p>		
<b>Plan de Mejoramiento</b>	<p>1. Establecer el procedimiento denominado "ATENCIÓN A EVENTOS EXIMENTES DE RESPONSABILIDAD (EER) O FUERZA MAYOR (FM)" con código GCSP-P-040, el cual tiene como objetivo: Establecer los lineamientos generales para dar respuesta a las solicitudes relacionadas con Eventos Eximentes de Responsabilidad (EER) o Fuerza Mayor (FM). En dicho procedimiento se detallan las actividades y el cargo o responsable de las mismas desde las respectivas áreas de la ANI. (50%)</p> <p>2. Continuar con las mesas de trabajo llevadas a cabo con la Vicepresidencia de Estructuración en aras de lograr la ampliación del término con el que cuenta la entidad para dar respuesta a las solicitudes de declaratoria de EER, de tal manera que en la minuta del Contrato de Concesión</p>		

AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

Auditoría a la función pública en materia  
predial para la ejecución de los proyectos de  
infraestructura del transporte a cargo de la  
ANI



Hallazgo	3929-6 – Cúcuta - Pamplona	Efectividad	No efectivo
	5G que se está estructurando actualmente, quede incluido un plazo que honre la realidad contractual dada la complejidad que supone esta clase de eventos, en el que, para lograr la suscripción del Acta que declara el EER, deben concurrir las actuaciones efectuadas por parte del contratista, el interventor, las gerencias al interior de la ANI y el Comité de Contratación. (50%)		
Causa del hallazgo	Incumplimiento de lo establecido en la sección 14.2 (c)(iii) de la parte general del contrato de concesión No. 002 de 2017.		
Análisis de efectividad:			
<p>Se evidenció que el plan de mejoramiento cumplido se compone de unidades de medida implementadas a nivel institucional para la atención de solicitudes de reconocimiento de Eventos Eximentes de Responsabilidad, que incluyen 1) el procedimiento GCSP-P-040 (Atención a Eventos Eximentes de Responsabilidad (EER) o Fuerza Mayor (FM).y 2) la ampliación del plazo con el que cuenta la ANI para pronunciarse frente a este tipo de solicitudes, pasando de 15 días calendario, en proyectos de 4G, como lo es Cúcuta - Pamplona, a 30 días hábiles en proyectos de 5G.</p> <p>Dentro de la minuta del contrato de concesión bajo el esquema APP No. 001 de 2021 en la sección 14.2 (c) Evento Eximente de Responsabilidad, establece: “(...) (iv) Una vez efectuada la Notificación dentro del término y las condiciones indicadas en las Secciones 14.2 (c)(i), 14.2.(c)(ii) y 14.2 (c)(iii) anteriores, la Parte receptora contará con un plazo de treinta (30) Días Hábiles para, analizar si se debe declarar, o no, la ocurrencia del Evento Eximente de Responsabilidad. (...)” subrayado fuera de texto.</p> <p>No obstante, no se evidenció que los plazos definidos en las unidades de medida hagan parte de lo establecido en el contrato de concesión No. 002 de 2017, para el que se ha reglado un plazo de 15 días calendario para la atención de solicitudes de reconocimiento de EER, según lo indicado en la sección 14.2(c)(iii) de su parte general.</p>			

- Hallazgo 3950-5

Hallazgo	3950-5 - Perimetral de Oriente de Cundinamarca	Efectividad	Efectivo
<b>Descripción del hallazgo</b>	1. Con relación a los diferentes incumplimientos evidenciados en el desarrollo de esta auditoría por parte de la Interventoría y relacionados con: responder las solicitudes a la ANI en un término no mayor a 10 días hábiles, asimismo, la falta de seguimiento y control en el estado del cercado, demoliciones y custodia de los predios adquiridos con folio de matrícula		

AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

Auditoría a la función pública en materia  
predial para la ejecución de los proyectos de  
infraestructura del transporte a cargo de la  
ANI



Hallazgo	3950-5 - Perimetral de Oriente de Cundinamarca	Efectividad	Efectivo
	inmobiliaria, no se evidenciaron alertas conminatorias por parte de la ANI, lo que genera un incumplimiento con la obligación e) del numeral 2.2.2 funciones o actividades del Equipo de Coordinación y Seguimiento del Proyecto del Manual de Seguimiento a Proyectos e Interventoría y Supervisión Contractual (GCSP-M-002) descrita a continuación: “e) Verificar el adecuado ejercicio de la Interventoría que ejerce la supervisión integral del contrato de concesión.”		
Plan de Mejoramiento	1. Solicitud de informe de cierre por parte de la Interventoría donde se evidencie el correcto seguimiento al estado de cercados y/o custodia de predios adquiridos en el corredor, presentando las eventuales alertas o acciones implementadas para evitar irregularidades en el cumplimiento de esta obligación por parte del Concesionario. 2. Inclusión en los próximos informes mensuales de interventoría de un capítulo de seguimiento y control a los cercados donde se evidencie su estado actual y que los predios se encuentren y permanezcan libres de ocupaciones, a partir del informe correspondiente al mes de agosto de 2023. 3. En el apartado de Plan de Mejora del informe mensual de Interventoría se incluirá en adelante una tabla específica para evidenciar la adecuada gestión que se realiza a los requerimientos de Entidad.		
Causa del hallazgo	Incumplimiento con la obligación e) del numeral 2.2.2 funciones o actividades del Equipo de Coordinación y Seguimiento del Proyecto del Manual de Seguimiento a Proyectos e Interventoría y Supervisión Contractual (GCSP-M-002) descrita a continuación: “e) Verificar el adecuado ejercicio de la Interventoría que ejerce la supervisión integral del contrato de concesión.”		
Análisis de efectividad:			
1. Con respecto a la primera acción del plan se considera que la interventoría presentó el informe que da cuenta sobre los requerimientos elevados en particular con el estado de los cercados de las UF4 y 5 con el correspondiente registro fotográfico. 2. En relación con la segunda acción del plan se considera como cumplida toda vez que se evidencia en los informes mensuales de interventoría sobre el estado de los predios del proyecto. 3. Los informes de interventoría incluyen las gestiones adelantadas por parte de la interventoría sobre los requerimientos de la ANI sobre el proyecto y se evidenció que en los informes mensuales de Interventoría se cuenta con los anexos No. 8 (Seguimiento de correspondencia) y No. 9 Plan de mejoramiento Auditoria Control Interno ANI 2023; así mismo en el capítulo relacionado con el plan de calidad de la Interventoría, se evidencian controles frente a la correspondencia.			

AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

Auditoría a la función pública en materia  
predial para la ejecución de los proyectos de  
infraestructura del transporte a cargo de la  
ANI



<b>Hallazgo</b>	3950-5 - Perimetral de Oriente de Cundinamarca	<b>Efectividad</b>	<b>Efectivo</b>
-----------------	--	--------------------	-----------------

• Hallazgo 3980-7

<b>Hallazgo</b>	3980-7 - Puerta de Hierro - Palmar de Varela y Carreto - Cruz del Viso	<b>Efectividad</b>	<b>Efectivo</b>
<b>Descripción del hallazgo</b>	<p>No se evidenció gestión para dar inicio al proceso administrativo sancionatorio con ocasión del incumplimiento reportado por la Interventoría Inter4g, a través del informe recibido con el radicado ANI No. 20224091278282 del 15 de noviembre de 2022; incumplimiento relacionado con el uso de los recursos de la Subcuenta Predios y la entrega del informe técnico de exclusión del predio PHPV-2-192 al no ser un predio requerido para el proyecto.</p> <p>Lo anterior evidencia un incumplimiento de:</p> <p>1. Función 2.2.2 Funciones o actividades del Equipo de Coordinación y Seguimiento del Proyecto / Manual de Seguimiento a Proyectos e Interventoría y Supervisión contractual (GCSP-M-002):</p> <p>b) Realizar el monitoreo y control necesario al proyecto de acuerdo con su competencia, de manera que se optimice la coordinación, articulación y que contribuyan a la detección de situaciones o factores que puedan dificultar el desarrollo del proyecto, para su adecuada gestión y superación.</p> <p>(...)</p> <p>f) Recomendar al ordenador del gasto respectivo la solicitud de inicio de procedimientos sancionatorios, en el marco de los contratos que se suscriban para la ejecución del proyecto, cuando a ello haya lugar, en los eventos en que el interventor no las solicite o promueva, sin perjuicio de que el supervisor del contrato de interventoría evalúe la situación y promueva las sanciones en contra del interventor por tal situación, si a ello hubiere lugar</p> <p>(...)</p> <p>i) De acuerdo con su competencia, tramitar y dar respuesta completa, correcta y oportuna a los requerimientos, peticiones o solicitudes que sean radicadas en la Agencia en relación con el proyecto, solicitando la información o complementos necesarios por parte de la Interventoría del contrato de concesión, cuando a ello haya lugar;</p> <p>2. Parágrafo 1 Artículo 84 Ley 1474 de 2011 Facultades y deberes de los supervisores y los interventores, según el cual la Supervisión es responsable de mantener informada a la Entidad contratante de los hechos o circunstancias que “puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.”</p>		

AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

Auditoría a la función pública en materia  
predial para la ejecución de los proyectos de  
infraestructura del transporte a cargo de la  
ANI



Hallazgo	3980-7 - Puerta de Hierro - Palmar de Varela y Carreto - Cruz del Viso	Efectividad	Efectivo
	Asimismo, la falta de gestión frente al incumplimiento reportado por la Interventoría impide que se dé cumplimiento al capítulo X del contrato (Sanciones y Esquemas de Apremio) de la parte general del contrato de APP No. 007/2015.		
Plan de Mejoramiento	1. Informe de Interventoría sobre Incumplimiento 2. Concepto de las Áreas de Apoyo Involucradas 3. Solicitud Formal Inicio de Sancionatorio 4. Informe de Cierre		
Causa del hallazgo	<p>Incumplimiento de:</p> <p>1. Función 2.2.2 Funciones o actividades del Equipo de Coordinación y Seguimiento del Proyecto / Manual de Seguimiento a Proyectos e Interventoría y Supervisión contractual (GCSP-M-002):</p> <p>b) Realizar el monitoreo y control necesario al proyecto de acuerdo con su competencia, de manera que se optimice la coordinación, articulación y que contribuyan a la detección de situaciones o factores que puedan dificultar el desarrollo del proyecto, para su adecuada gestión y superación.</p> <p>(...)</p> <p>f) Recomendar al ordenador del gasto respectivo la solicitud de inicio de procedimientos sancionatorios, en el marco de los contratos que se suscriban para la ejecución del proyecto, cuando a ello haya lugar, en los eventos en que el interventor no las solicite o promueva, sin perjuicio de que el supervisor del contrato de interventoría evalúe la situación y promueva las sanciones en contra del interventor por tal situación, si a ello hubiere lugar</p> <p>(...)</p> <p>i) De acuerdo con su competencia, tramitar y dar respuesta completa, correcta y oportuna a los requerimientos, peticiones o solicitudes que sean radicadas en la Agencia en relación con el proyecto, solicitando la información o complementos necesarios por parte de la Interventoría del contrato de concesión, cuando a ello haya lugar;</p> <p>2. Parágrafo 1 Artículo 84 Ley 1474 de 2011 Facultades y deberes de los supervisores y los interventores, según el cual la Supervisión es responsable de mantener informada a la Entidad contratante de los hechos o circunstancias que “puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.”</p> <p>Asimismo, la falta de gestión frente al incumplimiento reportado por la Interventoría impide que se dé cumplimiento al capítulo X del contrato (Sanciones y Esquemas de Apremio) de la parte general del contrato de APP No. 007/2015.</p>		
Análisis de efectividad:			



AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

Auditoría a la función pública en materia  
predial para la ejecución de los proyectos de  
infraestructura del transporte a cargo de la  
ANI



Hallazgo	3980-7 - Puerta de Hierro - Palmar de Varela y Carreto - Cruz del Viso	Efectividad	Efectivo
<p>En cuanto al informe de la interventoría sobre Incumplimiento: En el capítulo III de la solicitud del inicio del proceso administrativo sancionatorio con radicado ANI No. 20243120015953 del 23-01-2024, y con alcance hecho a través de la comunicación con radicado ANI No. 20243120069343 del 29 de abril de 2024, se consolidan las gestiones de la Interventoría frente al incumplimiento detectado que originó el hallazgo en comentario. Asimismo, hace parte de los anexos de la solicitud del inicio del procedimiento sancionatorio el informe de incumplimiento de la Interventoría Consorcio Infraestructura Inter 4G presentado con la comunicación CI4G-ANI-5284-2022 del 15 de noviembre de 2022.</p> <p>A través de la comunicación 20246040175083 del 18 de octubre del 2024 se presentó el informe de cierre del plan de mejoramiento por procesos relacionada con el proyecto de Infraestructura Vial Puerta de Hierro Palmar de Varela y Carreto – Cruz Del Viso – Contrato de Concesión No. 007 de 2015.</p> <p>Las acciones definidas dentro del Plan de Mejoramiento por Procesos (PMP) permitieron gestionar y verificar del incumplimiento por parte de la interventoría, la concertación interáreas para sustentar el proceso sancionatorio y la adopción de medidas correctivas frente al concesionario responsable.</p> <p>En particular, la solicitud formal del proceso sancionatorio y las gestiones posteriores condujeron a que el concesionario realizara el reintegro de los valores pagados —con sus respectivos rendimientos— a la Subcuenta Predial, acción que corrigió el efecto económico del hallazgo e impactó favorablemente.</p> <p>La información evidenciada en el informe de cierre demuestra que el plan de mejoramiento abordó de manera directa la causa y el efecto del hallazgo, y recuperando los recursos públicos y la adopción de medidas que fortalecen la supervisión contractual y el control del uso de los recursos de la subcuenta predial.</p>			

## 6. CIERRE DE LA AUDITORÍA, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El 30 de octubre de 2025 se realizó el cierre de la auditoría. Previamente, el 23 de octubre de 2025, se socializó el informe preliminar de auditoría; dando cumplimiento al numeral (g) del artículo cuarto de la Resolución No. 1478 del 7 de octubre de 2019, por la cual se establece el estatuto de auditoría interna, se adopta el Código de Ética del Auditor en la Agencia Nacional de Infraestructura y se dictan otras disposiciones.

Las conclusiones, al igual que las recomendaciones resultantes del ejercicio de auditoría se presentan en esta sección.

### 6.1 Conclusiones

1. Con relación al primer objetivo específico de la auditoría, de *“Evaluar las gestiones de la ANI en el desarrollo de la gestión y adquisición predial para la ejecución de los proyectos de infraestructura de transporte a cargo de la ANI.”*, se concluye:
  - a. La auditoría permitió establecer que la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), a través de los Grupos Internos de Trabajo Predial y de Asesoría Jurídica Predial, ha consolidado una estructura funcional con procedimientos estandarizados para la gestión y adquisición de predios requeridos en la ejecución de los proyectos de infraestructura de transporte. Sin embargo, la efectividad de dicha gestión se ve afectada por factores de carácter estructural considerando los recursos de los diferentes equipos técnicos, jurídicos y de coordinación interinstitucional que inciden directamente en la oportunidad, trazabilidad y control de las actividades prediales.
  - b. En términos generales, se evidenció un cumplimiento formal de las funciones asignadas en la Resolución No. 295 de 2020 y en los instructivos del sistema de gestión de calidad (GCSP), especialmente en lo relacionado con la verificación de cronogramas prediales, la revisión de expedientes, la aprobación de ofertas de compra y la evaluación de avances, entre otras. No obstante, se detectan algunas brechas operativas que limitan la eficacia del control institucional sobre los concesionarios e interventorías, en particular en lo referente al seguimiento a los procesos de expropiación, la actualización catastral y la gestión de los



remanentes y sobrantes, además de la trazabilidad documental en el marco de controversias o procesos jurídicos que requieren el apoyo en materia predial.

- c. Se constató que la gestión predial de la ANI se desarrolla en condiciones operativas susceptibles a dispersión de responsabilidades, pues las funciones sustantivas al seguimiento y control de labores asociadas a la gestión predial están distribuidas entre las Vicepresidencias de Gestión Contractual, Ejecutiva, de Planeación, Riesgos y Entorno, y Jurídica (para el caso de Defensa Judicial), lo cual puede impactar labores para el cierre técnico, administrativo y jurídico de cada proceso predial. Esto puede vulnerar las actividades y funciones prediales y derivar en duplicidad de actuaciones, ausencia de una base de datos unificada y eventualmente dificultades en la articulación con el GIT de Defensa Jurídica para los procesos judiciales relacionados con la adquisición y expropiación de predios.
- d. Se evidenció que la gestión de los pasivos prediales y la administración de predios sobrantes o no requeridos carece de un marco interinstitucional unificado de cierre y reasignación. Situaciones como las observadas en los proyectos Tercer Carril Bogotá–Girardot, Zona Metropolitana de Bucaramanga, Córdoba–Sucre y Puerta de Hierro–Palmar de Varela, evidencian algunos vacíos en la aplicación de competencias frente a los predios revertidos, sobrantes o desafectados, generando riesgos jurídicos y financieros asociados a la custodia, ocupación irregular y pérdida del valor patrimonial para el sector transporte.
- e. La coordinación con el INVIAS y otras entidades públicas en materia de gestión, información técnica, custodia y disposición de predios heredados o sobrantes se ha mantenido, sin embargo, se evidencian asuntos aun sin una resolución ágil y definitiva, lo que prolonga la permanencia de activos improductivos y obstaculiza el cierre predial de los proyectos revertidos. Este aspecto representa una contingencia significativa, especialmente en proyectos de primera generación (1G), donde los títulos de propiedad aún figuran a nombre del extinto INCO.
- f. En materia de control, la actuación de la ANI ha mostrado avances en la implementación de instructivos específicos (tales como los GCSP-I-022, GCSP-I-023 y GCSP-P-025) y en la emisión de lineamientos técnicos para la identificación, seguimiento y transferencia de predios sobrantes. Sin embargo, su aplicación no ha sido uniforme en todos los proyectos, y la entidad no cuenta con un mecanismo consolidado para medir la efectividad de dichos instrumentos,



ni con indicadores homogéneos que permitan medir resultados frente a tiempos de adquisición, costos de gestión, compensaciones socioeconómicas y litigios asociados.

- g. Las gestiones evidenciadas por los GIT Prediales de la ANI requieren de una articulación sistémica integral en materia predial a lo largo de todo el ciclo contractual. En este mismo sentido, se evidencia la importancia de materializar la entrega y custodia interinstitucional de los activos (predios) para los proyectos en reversión y liquidación, y minimizar la exposición de la entidad a riesgos de pérdida patrimonial, reclamaciones judiciales y observaciones por parte de los entes de control tal como, por ejemplo, lo establece el mapa de riesgo de procesos y seguimiento, en sus riesgos RG-GCSP-04 y RG-GCSP-06, citados enseguida:

***“RG-GCSP-04:** Posibilidad de pérdida reputacional y económica por sobrecostos en el desarrollo de los proyectos, debido a la inoportuna e insuficiente atención tanto de las problemáticas sociales, ambientales, prediales, jurídico prediales, de redes, técnicas, jurídicas y riesgos como de las controversias presentadas en la ejecución de los proyectos.*

***RG-GCSP-06:** Posibilidad de pérdida reputacional por hallazgos por parte de los entes de control, debido a la aprobación de pagos sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en las obligaciones contractuales y/o en los procedimientos internos.”*

- h. Para el caso del proyecto Ampliación a Tercer Carril de la Doble Calzada Bogotá – Girardot, la revisión efectuada permitió establecer que el tema de los pasivos prediales del proyecto mantiene una alta exposición litigiosa y de riesgo reputacional para la ANI, en la medida en que no existe aún una directriz institucional única que unifique criterios de actuación, trace una ruta de cierre predial y defina de manera precisa las responsabilidades de cada dependencia frente a los procesos heredados del contrato GG-040 de 2004 y los surgidos en la ejecución del contrato APP 004 de 2016.
2. Con relación al segundo objetivo específico de la auditoría, de *“Verificar la efectividad, desde la incidencia administrativa, de planes de mejoramiento cumplidos para superar los hallazgos identificados tanto en el Plan de Mejoramiento Institucional (PMI) como en el Plan de Mejoramiento*

*por Procesos (PMP) que tengan relación con la gestión y adquisición predial para la ejecución de los proyectos de infraestructura de transporte a cargo de la ANI.”, se concluye:*

1. Del análisis efectuado se concluye que las acciones implementadas en el marco del Plan de Mejoramiento Institucional (PMI) resultaron efectivas para superar los hallazgos identificados con los códigos 1158-11, 1191-3y 1580-28, en lo que corresponde a la incidencia administrativa de los hallazgos.
2. Las acciones implementadas en el marco del Plan de Mejoramiento por Procesos (PMP) fueron, efectivas para atender los hallazgos con los números 3950-5 y 3980-5. Sin embargo, respecto al hallazgo 3929-6, no se logró la efectividad del plan de mejoramiento formulado, toda vez que persisten las causas del hallazgo.

## **6.2 Hallazgos**

No se identificaron hallazgos.

## **6.3 Recomendaciones**

1. Fortalecer la política institucional sobre cierre predial y custodia de activos revertidos, de manera que se definan con claridad los criterios, responsabilidades y procedimientos para la gestión y terminación de los procesos prediales al finalizar los contratos a cargo de la ANI. Lo anterior, para facilitar la coordinación con entidades como el INVIAS cuando existan bienes transferidos o en custodia compartida, asegurando la trazabilidad jurídica y administrativa de los predios adquiridos con recursos públicos.
2. Consolidar la trazabilidad documental y la información predial en un sistema institucional único, fortaleciendo el uso del aplicativo ANISCOPIO y su interoperabilidad con las áreas técnicas, jurídicas y de defensa judicial. Un registro centralizado permitirá mejorar la eficiencia, la coordinación entre Grupos Internos de Trabajo y la capacidad de respuesta ante procesos judiciales y requerimientos de los entes de control.



3. Fortalecer los mecanismos de coordinación entre la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno, la Vicepresidencia Ejecutiva, de Gestión Contractual y el GIT de Defensa Judicial, mediante un espacio permanente de articulación técnica y jurídica. Este mecanismo puede abordar de manera integral la gestión de pasivos prediales, los litigios activos y las estrategias de defensa institucional, evitando duplicidades y posibles vacíos de responsabilidad que impacten la defensa jurídica de la Entidad.
4. Implementar una metodología de priorización y control basada en riesgos prediales, que oriente la gestión de los GIT Predial y Jurídico Predial hacia los casos con mayor impacto sobre la ejecución contractual o la exposición jurídica de la entidad. Este enfoque permitirá una asignación más eficiente de recursos, fortalecerá el control preventivo y mejorará los indicadores de desempeño institucional.
5. Abrir el espacio para actualizar los instructivos GCSP-I-022 y GCSP-I-023 y eventualmente incorporar lineamientos específicos sobre la gestión, disposición y transferencia de predios sobrantes o remanentes, especialmente en proyectos revertidos o en liquidación. Las actualizaciones podrían armonizarse con la normatividad vigente y con los mecanismos interinstitucionales de dominio y saneamiento predial de activos de infraestructura que no son objeto de un contrato activo a cargo de la Entidad.
6. Se recomienda a las Vicepresidencias de Gestión Contractual y Ejecutiva, en coordinación con los GIT Predial y de Asesoría Jurídica Predial, consolidar y actualizar una base de datos que registre todos los predios sobrantes, incluidos los asociados a procesos de terminación anticipada o reversión, considerando la revisión adelantada en esta auditoría sobre predios sobrantes y lo evidenciado en la auditoría interna del proyecto Bucaramanga - Pamplona.
7. Revisar la capacidad técnica, operativa y de personal de los GIT Prediales para garantizar que cuenten con los recursos humanos, tecnológicos y presupuestales suficientes para cumplir de manera eficaz sus funciones de verificación, control y apoyo a la defensa judicial. Este



fortalecimiento institucional permitirá una gestión más oportuna, coherente y trazable de los procesos prediales a cargo de la ANI.

8. Gestionar la reformulación con oportunidad el plan de mejoramiento declarado como no efectivo y relacionado con el hallazgo identificado en la base de datos del Plan de Mejoramiento por Procesos (PMP) con el número 3929-6, relacionado con la gestión de la ANI frente a solicitudes de Eventos Eximentes de Responsabilidad, en cuanto a temas prediales se refiere.

**Auditó:**

**Revisó:**

---

**Carlos Andrés Barrera Pesca**  
Auditor Oficina de Control Interno

---

**Daniel Felipe Sáenz Lozano**  
Auditor Oficina de Control Interno

**Revisó y aprobó informe:**

---

**Judith Alejandra Vargas López**  
Jefe de la Oficina de Control Interno



## ANEXOS

A continuación, se presenta una lista de los documentos que se anexan más adelante:

- Anexo 1: Componentes analizados.
- Anexo 2: Documentos relacionados con las actividades y gestiones en materia predial.
- Anexo 3: Plan y agenda de la auditoría.





### Anexo 1: Componentes analizados

Se analizó el cumplimiento de las funciones en materia predial, derivadas especialmente de la Resolución 295 del 2020 considerando para ello, varias muestras de proyectos que contemplan la gestión y adquisición predial.

Los criterios de evaluación se encuentran sustentados en los siguientes documentos de trabajo elaborados por la oficina de control interno de la ANI:

- Mapa de riesgos institucional.
- Manual de Seguimiento a Proyectos e Interventoría y Supervisión Contractual (GCSP-M-002)
- Procedimiento de auditorías internas (EVCI-P-002)
- Legislación y regulación aplicable.

También se tuvo en cuenta el Decreto 648 de 2017, *Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1083 de 2015, Reglamento Único del Sector de la Función Pública*, disponible en el enlace <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80915>

**AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA**

**Auditoría a la función pública en materia  
predial para la ejecución de los proyectos de  
infraestructura del transporte a cargo de la  
ANI**



**Anexo 2: Documentos del Sistema Integrado de Gestión de Calidad aplicables a la gestión predial**

TIPO	CÓDIGO	NOMBRE	OBJETIVO	ÁREA RESPONSABLE
Instructivo	GCSP-I-013	Protocolo para avalúos urbanos	Unificar criterios para la aplicación de metodologías valuatorias establecidas en la normatividad, y obtener avalúos comerciales corporativos con la debida justificación y los soportes técnicos correspondientes.	GIT Predial
Instructivo	GCSP-I-014	Protocolo para avalúos rurales	Unificar criterios para la aplicación de metodologías valuatorias establecidas en la normatividad, y obtener avalúos comerciales corporativos con la debida justificación y los soportes técnicos correspondientes.	GIT Predial
Instructivo	GCSP-I-016	Previa aprobación fondeo por sobrecostos prediales a cargo de la ANI	Establecer las actividades detalladas requeridas para obtener la previa aprobación de los montos a cargo de la ANI, que serán aportados por los concesionarios para la adquisición de predios y compensaciones socioeconómicas, posteriormente reembolsados por la ANI, según el contrato de concesión.	GIT Predial
Instructivo	GCSP-I-022	Identificación de las áreas remanentes y sobrantes en los proyectos carreteros a cargo de la ANI	Criterios de identificación y seguimiento de áreas remanentes No desarrollables y predios sobrantes adquiridos en proyectos de concesión a cargo de la ANI, de conformidad con la normatividad vigente, esquemas o planes básicos de ordenamiento territorial y/o por encontrarse en zonas de riesgo para el desarrollo de la actividad o uso del suelo originalmente establecido.	GIT Predial
Instructivo	GCSP-I-023	Transferencia del derecho real de dominio de predios identificados como áreas remanentes no desarrollables, remanentes o sobrantes por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura	Metodología para la transferencia del derecho real de dominio a personas naturales o jurídicas de los predios identificados como áreas remanentes no desarrollables, y de aquellas áreas sobrantes adquiridas por la ANI, a través de los diferentes concesionarios en el desarrollo de los proyectos de infraestructura de transporte en todos sus modos.	GIT Asesoría Jurídica Predial
Instructivo	GCSP-I-025	Control y seguimiento predial de interventoría en los proyectos a cargo de la ANI	Unificar criterios y fortalecer las actividades que deben ejecutar las interventorías de conformidad con los lineamientos de la metodología y plan de cargas del contrato de la Interventoría, para el correcto seguimiento, control de costos, optimización de tiempos y cumplimiento de metas en la gestión predial de los proyectos de ALCANCE Estructurar concesión vial a cargo de la ANI.	GIT Predial

AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

**Auditoría a la función pública en materia  
predial para la ejecución de los proyectos de  
infraestructura del transporte a cargo de la  
ANI**



TIPO	CÓDIGO	NOMBRE	OBJETIVO	ÁREA RESPONSABLE
Instructivo	GCSP-I-026	Protocolo para avalúos urbanos proyectos 5G	Unificar criterios para la aplicación de las metodologías valuatorias establecidas en la normatividad, con el fin de obtener avalúos comerciales urbanos con la debida justificación y los soportes técnicos correspondientes.	GIT Predial
Instructivo	GCSP-I-027	Protocolo para avalúos rurales proyectos 5G	Unificar criterios para la aplicación de las metodologías valuatorias establecidas en la normatividad, con el fin de obtener avalúos comerciales rurales con la debida justificación y los soportes técnicos correspondientes.	GIT Predial
Instructivo	GCSP-I-029	Lineamientos zonas homogéneas físicas y geoeconómicas	Unificar criterios y definir los lineamientos y procedimientos metodológicos para la realización de las zonas homogéneas físicas y geoeconómicas que servirán de referencia para la elaboración de los avalúos comerciales con comité técnico, de acuerdo con el capítulo relacionado con las obligaciones especiales en materia de gestión predial del apéndice técnico 7 – Gestión Predial.	GIT Predial
Instructivo	GCSP-I-030	Instructivo para estructuración de información cartográfica	Definir los lineamientos para la estructuración de la información predial de tipo cartográfica remitida por los concesionarios para su posterior incorporación al sistema de información para el seguimiento a la gestión predial (ANISCOPIO).	GIT Predial
Procedimiento	GCSP-P-009	Reconocimiento de pago gestión predial	Generar por parte de la ANI la orden de pago y reconocimiento de la Gestión Predial adelantada por el Concesionario para la adquisición de los predios requeridos para la ejecución de proyectos de infraestructura.	GIT Predial
Procedimiento	GCSP-P-010	Adquisición predial gestión compartida	Adquirir los predios para el desarrollo de los proyectos de Concesión, APP o IP y realizar el reconocimiento de compensaciones socioeconómicas derivadas de los efectos de la compra de los predios.	GIT Predial
Procedimiento	GCSP-P-025	Seguimiento a la Gestión Predial en proyectos concesionados	Realizar seguimiento y control de la gestión predial que adelantan los concesionarios con la finalidad de contar oportunamente con los predios requeridos y obtener la titularidad a favor del Estado dentro del marco legal, para el desarrollo y ejecución de los proyectos de infraestructura.	GIT Predial
Procedimiento	GCSP-P-032	Trámite de expropiaciones	Adelantar el trámite de expropiación para adquirir los predios requeridos para el desarrollo de los proyectos de concesión a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura.	GIT Asesoría Jurídica Predial

**Fuente:** Sistema de Gestión de la ANI – Suministrado por el Equipo Predial

### Anexo 3: Plan y agenda de auditoría.

La ANI cuenta dentro del sistema integrado de gestión con el procedimiento de auditoría interna (EVCI–P–002) del proceso de Evaluación y Control Institucional del Sistema Integrado de Gestión, cuya implementación en la presente auditoría se resume con el plan y agenda de auditoría, según se presenta en esta sección.

#### Plan de auditoría:

ACTIVIDADES																																
	Septiembre															Octubre																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	
Notificación de auditoría y solicitud de información inicial correspondiente a la auditoría																																
Revisión del plan de auditoría																																
Apertura de auditoría																																
Aplicación de métodos e instrumentos de auditoría (solicitud de información, entrevistas, aplicación de listas de chequeos, MED, inspección de equipos, recopilación de registros, recorridos de verificación en los proyectos (si es viable) o en las áreas de la Entidad, encuestas, entre otras)																																
Análisis y revisión de información de la auditoría																																
Elaboración de informe de auditoría preliminar																																
Revisión de informe preliminar																																
Socialización de informe preliminar																																
Elaboración del informe definitivo																																
Revisión de informe definitivo																																
Cierre de auditoría																																
Presentación del informe definitivo y solicitud de plan de mejoramiento (cuando proceda)																																

**AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA**

**Auditoría a la función pública en materia  
predial para la ejecución de los proyectos de  
infraestructura del transporte a cargo de la  
ANI**



**Agenda de auditoría:**

La ejecución detallada de las actividades de auditoría se resume en la siguiente tabla:

<b>Actividad</b>	<b>Día</b>	<b>Hora</b>
Apertura de auditoría	19/09/2025	9:00 – 9:30 m
Entrevistas de auditoría	06/10/2025	
Socialización de informe de auditoría preliminar	23/10/2025	
Cierre de auditoría	30/10/2025	NA