

Para contestar cite:

Radicado ANI No.: 20201020083143



Fecha: 03-07-2020

MEMORANDO

Bogotá D.C

PARA: Dr. MANUEL FELIPE GUTIÉRREZ TORRES
Presidente**Dr. LUIS EDUARDO GUTIÉRREZ DÍAZ**
Vicepresidente de Gestión Contractual**Dr. CARLOS ALBERTO GARCÍA MONTES**
Vicepresidente Ejecutivo**Dr. FERNANDO AUGUSTO RAMÍREZ LAGUADO**
Vicepresidente Jurídico**Dra. DIANA CECILIA CARDONA RESTREPO**
Vicepresidente de Estructuración**DE: GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO**
Jefe Oficina de Control Interno**ASUNTO:** Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión.

Respetados doctores:

La Oficina de Control Interno, en los meses de mayo y junio de 2020, realizó la auditoría asociada a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión.



Para contestar cite:Radicado ANI No.: **20201020083143**Fecha: **03-07-2020**

MEMORANDO

Las conclusiones se describen en el capítulo 5 del informe que se anexa a la presente comunicación, con el fin de coordinar las acciones tendientes a la atención de las no conformidades y recomendaciones realizadas.

De acuerdo con lo previsto en el literal g del art. 4º y los literales h, j y k del artículo 12 de la Ley 87 de 1993, se envía copia de este informe a las dependencias involucradas, con el fin de que se formulen los planes de mejoramiento correspondientes a las no conformidades contenidas en el documento adjunto, en consideración a la necesaria documentación de respuesta a través de la adopción de medidas preventivas y/o correctivas procedentes, para lo cual el término recomendado es de treinta (30) días calendario contados a partir de la radicación del informe de auditoría.

Para estos efectos, se recomienda aplicar la metodología para el análisis de causas (SEPG-I-007) adoptada por la Entidad, con el fin de identificar adecuadamente la causa raíz de las situaciones presentadas y generar las acciones pertinentes en el formato de acción correctiva (SEPG-F-019) y anexarlo a la respuesta de los planes propuestos.

Por último, a partir de las validaciones realizadas se genera la siguiente advertencia, con el fin de que al interior de la Entidad se implementen acciones inmediatas:

*“Se advierte un presunto incumplimiento al plazo de la fase de preconstrucción del proyecto de **iniciativa privada Cambao – Manizales** ya que según el oficio No. 6 al contrato de concesión No. 008 de 2015 ese plazo debió finalizar el 29 de mayo de 2020 y a la fecha de radicación del presente informe de auditoría no se evidenció que el Concesionario haya cumplido con todas las condiciones precedentes para iniciar la fase de construcción. Tampoco se evidenció que se hayan iniciado las sanciones y esquemas de apremio definidas en el Capítulo X del contrato de concesión No. 008 de 2015. Debido a que el alcance temporal de la presente auditoría va hasta marzo de 2020 y los hechos que soportan esta advertencia ocurrieron en mayo de 2020, la Oficina de Control Interno hará seguimiento a las soluciones que la Entidad implemente al respecto y las analizará en la auditoría a la función pública de interventoría y supervisión del proyecto Cambao – Manizales programada para noviembre de 2020, en cumplimiento del Programa Anual de Gestión de la Oficina de Control Interno aprobado por el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno de la ANI.”*

Cordialmente,

GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO

Jefe Oficina de Control Interno

Anexos: Informe de auditoria archivo pdf



La movilidad
es de todos

Mintransporte



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: 20201020083143



Fecha: 03-07-2020

MEMORANDO

cc: 1) LUIS EDUARDO GUTIERREZ DIAZ (VGC) Vicepresidencia de Gestion Contractual BOGOTA D.C. -2) CARLOS ALBERTO GARCIA MONTES (VICE) Vicepresidencia Ejecutiva BOGOTA D.C. -3) FERNANDO AUGUSTO RAMIREZ LAGUADO (VICE) Vicepresidencia Juridica BOGOTA D.C. -4) DIANA CECILIA CARDONA RESTREPO (VICE) Vicepresidencia de Estructuracion BOGOTA D.C. -5) GABRIEL FERNANDO BALLESTEROS CASTILLO GERENTE Area Carretero 2 BOGOTA D.C. -6) KATERIN ALONSO GAONA 1 Area Carretero 2 BOGOTA D.C. -7) LILIAN MERCEDES LAZA PINEDO GIT Carretero 1 BOGOTA D.C. -8) OCTAVIO SERRANO SUAREZ GIT Carretero 1 BOGOTA D.C. -9) CECILIA DEL SOCORRO MUNOZ SALAMANCA Area Carretero 5 BOGOTA D.C. -10) MILAGRO DEL CARMEN CAMARGO AREVALO Area Carretero 5 BOGOTA D.C. -11) CLAUDIA JUDITH MENDOZA CERQUERA 2 Vicepresidencia Ejecutiva BOGOTA D.C. -12) PIEDAD MARGOTH MONCAYO SOLARTE Vicepresidencia Ejecutiva BOGOTA D.C. -13) GLORIA INES CARDONA BOTERO (GERENTE) Area Carretero 4 BOGOTA D.C. -14) JOHANNA MILENA LINARES CLAVIJO Area Carretero 4 BOGOTA D.C. -15) EGNNA DORAYNE FRANCO MENDEZ 2 Vicepresidencia Ejecutiva BOGOTA D.C. -16) YASMINA DEL CARMEN CORRALES PATERNINA 3 Vicepresidencia Ejecutiva BOGOTA D.C. -17) JUAN CARLOS RENGIFO RAMIREZ 2 Vicepresidencia Ejecutiva BOGOTA D.C. -18) ROLANDO CASTRO RINCON 3 Vicepresidencia Ejecutiva BOGOTA D.C. -19) FERNANDO ALBERTO HOYOS ESCOBAR GIT Portuario BOGOTA D.C. -20) HECTOR LEONEL REYES RINCON 4 GIT Portuario BOGOTA D.C. -21) RICARDO PEREZ LATORRE COOR GIT de Contratacion BOGOTA D.C. -22) JENNIFER MICHELLE PARRA CAVIEDES GIT de Contratacion BOGOTA D.C. -23) CARLOS ALBERTO TAPICHA FALLA Vicepresidencia de Estructuracion BOGOTA D.C. -24) EDGARDO GARCIA HERREROS BARRERA GIT Aeroportuario BOGOTA D.C. -25) MARIA CAMILA PINEDA PEREZ Vicepresidencia Juridica BOGOTA D.C. -26) CARLOS ALEXANDER VARGAS GUERRERO 1 Vicepresidencia de Gestion Contractual BOGOTA D.C. -27) GONZALO CUBIDES SUAREZ Vicepresidencia Ejecutiva BOGOTA D.C.

Proyectó: Daniel Felipe Sáenz Lozano – Auditor Oficina de Control Interno

Revisó:

VoBo: GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO (JEFE)

Nro Rad Padre:

Nro Borrador:

GADF-F-010



INFORME DE AUDITORÍA



Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión

2020

CONTENIDO



1. OBJETIVOS.....	4
2. ALCANCE.....	4
3. MARCO NORMATIVO Y CONTRACTUAL.....	4
4. DESARROLLO DEL INFORME.....	6
4.1 Revisión de la efectividad de planes de mejoramiento cumplidos de los hallazgos derivados de las auditorías de la Contraloría General de la República – CGR asociados a obligaciones derivadas de otrosíes a contratos de concesión a cargo de la ANI.	6
4.2 Revisión de la aplicabilidad, efectividad y suficiencia de los controles definidos en el mapa de riesgos del proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte y en el procedimiento <i>Modificación de contratos de concesiones</i> (GCSP-P-021).	26
4.2.1 Pérdida de credibilidad de los grupos de interés.....	33
4.2.2 Retrasos en la ejecución de proyectos	45
4.2.3 Sobrecostos en la ejecución de los proyectos	66
4.2.4 Transferencia de obligaciones para la ANI.....	70
4.2.5 Diagnóstico de estructuración jurídica y del ejercicio del procedimiento reglamentario para las modificaciones contractuales analizadas en la auditoría	73
4.2.6 Análisis de los controles del procedimiento <i>Modificación de contratos de concesiones</i> (GCSP-P-021)	86
5. CIERRE DE LA AUDITORÍA, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	88
5.1 Conclusiones.....	88
5.2 No Conformidades.....	94
5.3 Recomendaciones	95
5.4 Advertencias	97

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Planes de mejoramiento declarados efectivos.....	8
Tabla 2. Necesidades de otrosíes suscritos en el periodo de análisis de la auditoría.	26
Tabla 3. Muestra de otrosíes analizados en la auditoría.....	27
Tabla 4. Riesgos del proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte y su relación con situaciones identificadas en los otrosíes analizados en la auditoría.....	29
Tabla 5. Alcance UF3 Accenorte.	35
Tabla 6. Comparación criterios de diseño geométrico UF3 Accenorte.....	36
Tabla 7. Comparación intervenciones UFs 3, 4 y 5 Cambao – Manizales.	38
Tabla 8. Plazos máximos de ejecución Unidades Funcionales 6.3, 7.2 y 7.3 del proyecto Antioquia – Bolívar.....	55
Tabla 9. Abscisas de los sectores afectados en el hito 1 del sector Cantagallo – San Pablo (Transversal de Las Américas).....	61
Tabla 10. Comparación otrosí No. 8 cto. de concesión No. 009 de 2015 contra Estudio Previo.	77
Tabla 11. Muestra de otrosíes para análisis de procedimiento GCSP-P-021	86

ANEXOS

Anexo 1: Plan de auditoría.....	100
Anexo 2: Metodología de la auditoría.	103
Anexo 3: Matriz de planes de mejoramiento no declarados efectivos.....	106

	<p align="center">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p align="center">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p align="center">El futuro es de todos</p> <p align="center">Gobierno de Colombia</p>
---	--	---

1. OBJETIVOS

1.1 Revisar la efectividad de planes de mejoramiento cumplidos de los hallazgos derivados de las auditorías de la Contraloría General de la República – CGR asociados a obligaciones derivadas de otrosíes a contratos de concesión a cargo de la ANI.

1.2 Revisar la aplicabilidad, efectividad y suficiencia de los controles definidos en i) el mapa de riesgos del proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte y ii) en el procedimiento del proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte denominado *Modificación de contratos de concesiones* (GCSP-P-021).

2. ALCANCE

La auditoría se realizará a partir de una muestra selectiva de proyectos en función de los hallazgos formalizados por la Contraloría General de la República (CGR) y de otrosíes a contratos de concesión suscritos entre enero de 2019 y marzo de 2020.



3. MARCO NORMATIVO Y CONTRACTUAL

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 210.¹
- Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
- Ley 105 de 1993, por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.
- Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Ley 1474 de 2011, artículo 83 y subsiguientes, 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.

¹ Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la Ley.

- 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.
- Ley 1563 de 2020, por medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1564 de 2012, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1682 de 2013, por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias.
- 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.
- Ley 01 del 10 de enero de 1991, por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 4165 de 2011, por medio del cual se cambia la naturaleza jurídica, cambia de denominación y se fijan otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones INCO y las disposiciones modificatorias y/o reglamentarias que expida con fundamento la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI).
- Decreto 19 de 2012, por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.
- Decreto 1079 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único del Sector Transporte.
- Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional, derogatorio de los Decretos 1467 de 2012 y 2043 de 2014.
- Decreto 648 de 2017, por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1083 de 2015, Reglamentario único del sector de la función 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.
- Del Sistema Integrado de Gestión Institucional: (i) El procedimiento GCSP-P-021, modificación de contratos de concesiones, (ii) mapa de riesgos del proceso de gestión contractual y seguimiento de infraestructura de transporte, entre otros.
- Contratos de concesión, las modificaciones que les integran y los demás documentos contractuales asociados a los proyectos analizados en la auditoría.
- Las demás disposiciones legales y reglamentarias que apliquen y regulen los objetos, obligaciones y disposiciones técnicas y regulatorias de los contratos estatales a cargo de la ANI, que conforme el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, hagan parte de la normatividad aplicable a cada contrato estatal objeto de la auditoría.

	<p style="text-align: center;">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p style="text-align: center;">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p style="text-align: center;">El futuro es de todos</p> <p style="text-align: right;">Gobierno de Colombia</p>
---	--	---

4. DESARROLLO DEL INFORME

4.1 Revisión de la efectividad de planes de mejoramiento cumplidos de los hallazgos derivados de las auditorías de la Contraloría General de la República – CGR asociados a obligaciones derivadas de otrosíes a contratos de concesión a cargo de la ANI.

Teniendo en cuenta lo señalado en la Circular No. 005 del 2019 emitida por el Contralor General de la República relacionado con:

“(...) verificar las acciones que a su juicio hayan subsanado las deficiencias que fueron objeto de observación por parte de la CGR. Estas acciones deben estar evidenciadas, lo cual será el soporte para darlas por cumplidas e informarlo a la Contraloría General de la República (...)

*Las acciones de mejora en las cuales se haya determinado que las causas del hallazgo han desaparecido o se ha modificado los **supuestos de hecho o de derecho** que dieron origen al mismo, corresponde a las Oficinas de Control Interno señalar su cumplimiento e informarlo a la CGR (...)* (Negrilla fuera del texto).

La Oficina de Control Interno ha incorporado a su gestión, los siguientes criterios para el análisis de las acciones cumplidas, en lo que se refiere a la declaratoria de la efectividad, específicamente en el ejercicio de sus competencias y respecto a la gestión de la Entidad, desde el punto de vista administrativo, sin que esto implique pronunciamiento respecto a la connotación disciplinaria, fiscal y/o penal de los hallazgos, así clasificados por la CGR:

1. **DESAPARICIÓN DE LA CAUSA:** Las acciones de mejora en las cuales se haya determinado que las causas del hallazgo ha(n) desaparecido o se ha(n) modificado los supuestos de hecho o de derecho que dieron origen al mismo.
2. **CORRECTIVAS CUMPLIDAS Y SOPORTADAS:** Las acciones correctivas están cumplidas y cuentan con los soportes y evidencias correspondientes.
3. **PREVENTIVAS CUMPLIDAS Y SOPORTADAS:** Las acciones preventivas se cumplieron y cuentan con los soportes y evidencias correspondientes.
4. **NO HAY REPETICIÓN:** Las situaciones evidenciadas en los hallazgos no se han vuelto a presentar, desde el punto de vista institucional, en donde se debe tener como referente objetivo que:
 - i. En los dos últimos años no se han presentado Hallazgos por parte de la Contraloría General de la República, que tengan o cuenten con situaciones y causas similares.

- ii. En los dos últimos años, en el marco de las auditorías internas realizadas por la Oficina de Control Interno, no se hayan emitido No Conformidades que tengan o cuenten con situaciones y causas similares.

En ese sentido, en línea con el objetivo específico definido en el numeral 1.2.1, en la presente auditoría se revisó la efectividad de planes de mejoramiento cumplidos de los hallazgos derivados de las auditorías de la Contraloría General de la República – CGR asociados a la suscripción de modificaciones contractuales.

En el proceso de selección de los planes de mejoramiento que cumplieran con las condiciones citadas, se identificaron las siguientes problemáticas han dado lugar al señalamiento de hallazgos por parte de la Contraloría General de la República tras la suscripción de modificaciones contractuales:

- i. Prorrogar acreditación del cierre financiero.
- ii. Deficiencias en la estructuración del otrosí.
- iii. Mayores valores reconocidos para la ejecución de obras.
- iv. Modificación de obligaciones contractuales sin la justificación correspondiente.
- v. Modificación del objeto y/o alcance contractual.
- vi. Modificación a planes de inversión de concesiones portuarias.
- vii. Modificación de plazos contractuales.
- viii. Superar los límites legales para la adición de contratos.

Lo anterior con base en el Plan de Mejoramiento Institucional (PMI),² a abril de 2020.

En ese orden de ideas, los planes de mejoramiento revisados en la auditoría corresponden a los hallazgos identificados con los números: 183-274, 276-69, 382-35, 383-36, 388-41, 487-63, 498-74, 529-105, 576-152, 587-163, 650-226, 656-232, 680-256, 778-8, 843-1, 846-4, 934-3, 943-12, 947-16, 1030-99, 1049-13, 1077-41, 1098-6, 1103-11, 1107-15, 1115-8, 1129-1, 1138-9, 1139-10, 1140-11, 1143-14, 1149-2, 1199-11, 1214-26 y 1215-27.

Respecto de los cuales se declaró la efectividad (desde el punto de la incidencia administrativa) de los planes de mejoramiento que se muestran en la siguiente tabla:

² Disponible para consulta en el enlace <https://www.ani.gov.co/planes/plan-de-mejoramiento-institucional-pmi-21719>

Tabla 1. Planes de mejoramiento declarados efectivos.

No.	Vig.	Descripción del hallazgo	Plan de mejoramiento	Justificación de efectividad
183	274	<p>H183-274 Cronograma de Obra: Se está reconociendo un beneficio adicional en \$7.347 millones de 2002, debido al desplazamiento del cronograma_de todos los trayectos excepto el 10, generando que se pague un mayor ingreso esperado por \$122.030 millones. en la verificación del cumplimiento del cronograma de obra y el avance reportado por la Interventoría con corte a junio de 2009, se observa que existe un VPN positivo de \$1.976 millones a favor del concesionario que afectan el ingreso esperado en \$24.006 millones, producto de la diferencia entre el calculado en el otrosí (\$759.970 millones) y el valor resultante de los incumplimientos de cronograma (\$735.964 millones). Al sumar los beneficios del desplazamiento del cronograma del otrosí por \$7.106 mil más el de cumplimiento por \$1.977 mil, el resultado final es de \$9.083 millones, Al considerar el aporte adicional del Concesionario de \$ 9.000 mil de 2002 a la Subcuenta de predio el beneficio de VPN disminuye a \$ 7.347 mil con un ingreso esperado de \$759.970 mil a obtenerse en junio de 2019.</p> <p>H336-1 Cronograma de Ejecución. En visita de inspección realizada en octubre del presente año, se observó incumplimiento en la entrega de las obras de conformidad con las fechas pactadas en el numeral 34.4 de la cláusula 34 y numeral 29.1.10 de la cláusula 29 del Contrato de Concesión, las cuales fueron modificadas nuevamente con el Otrosí 19 de octubre de 2009</p> <p>H185-276 De acuerdo con el cronograma contractual vigente se evidenció atraso en la ejecución de las obras de los siguientes Trayectos: - Trayecto 1 Calle 13 Bosa —</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Laudo Arbitral Tribunal. 2. Informe Defensa Judicial analizando los efectos del laudo en el hallazgo. 3. Modelo Contrato Estándar 4G. 4. Manual de Interventoría y Supervisión. 5. Manual de contratación. 6. Resolución de Liquidación del Contrato de Concesión. 7. Informe de Cierre (informe financiero analizando lo establecido en el Laudo Arbitral) 	<p><u>Incidencia administrativa</u></p> <p><u>Desaparición de la causa:</u> Los supuestos del hallazgo han desaparecido debido a que se asocia al contrato de concesión GG-040 de 2004, que corresponde a un grupo de concesiones no estructurado por la ANI.</p> <p>Asimismo, el mencionado contrato dejó pendientes y pasivos en materia técnica, socioambiental, predial y judicial que se han venido subsanando en la ejecución del contrato de asociación público-privada de iniciativa privada, No. 04 de 2016, correspondiente al proyecto Ampliación a Tercer Carril Doble Calzada Bogotá - Girardot.</p> <p>La causa también desaparece, considerando que la Ley 1508 de 2012 estipula condiciones para el pago de la retribución contra la entrega y disponibilidad de unidades funcionales.</p>

No.	Vig.	Descripción del hallazgo	Plan de mejoramiento	Justificación de efectividad
		<p>Soacha Incumplimiento de fecha de entrega: 23 de agosto de 2009.- Atraso en las obras por traslado de redes de servicios públicos - Trayecto 4 Te del Salto — Alto de las Rosas: Incumplimiento de fecha de entrega: 23 de agosto de 2008 - Obra del Viaducto Muña suspendida. - Obra suspendida por lote de EMGESA S.A EPS - Obra suspendido Trayecto 5 Alto de Rosas — Silvania - Predios en expropiación Trayecto 6 Silvania — Fusagasugá Incumplimiento de fecha de entrega: 23 de noviembre de 2009. Atraso en las obras en el tramo de Silvania, predios en proceso de expropiación. -Trayecto 8 Chinauta — Boquerón Obra Suspendida. -Trayecto 9 Boquerón — Melgar Predios en expropiación Trayecto 12 El Paso — Girardot incumplimiento en la fecha de entrega: 23 de agosto de 2008. No se han ejecutado las obras da por requerimientos del ICANH sobre hallazgo Arqueológico.</p>		
382	35	<p>Del análisis del adicional No 2 del 23 de febrero de 2010 se concluye que el objeto adicionado y su plazo no sigue con las condiciones del contrato inicial, puesto que el tramo no corresponde al mismo corredor vial y las obras que se requieren son únicamente para construirlas y/o rehabilitarlas y posteriormente a esto, a la vía se le hará mantenimiento por un lapso de tiempo de tres (3) años después del cual se devolverá a Invias; esto sin tener en cuenta que el plazo para mantenimiento y operación del contrato de concesión No 0377 de 2002 va desde el 26 de enero de 2011 y hasta que se obtenga el ingreso esperado que puede variar entre 30 y 45 años, es decir que se está adicionando a la concesión un contrato de obra con posterior mantenimiento.</p>	<p>UNIDADES DE MEDIDA CORRECTIVAS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Informe de Interventoría. 2. Informe Jurídico. 3. Otrosí 12. 4. Acta de liquidación convenio ANI – INVIAS. <p>UNIDADES DE MEDIDA PREVENTIVAS</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Procedimiento para modificación de contratos de concesión. 6. Resolución que regula el comité de contratación. 7. Resolución de Bitácora. 8. Manual de Contratación. 9. Contrato de nuevo proyecto. <p>INFORME DE CIERRE</p> <ol style="list-style-type: none"> 10. Informe de cierre. 11. Actualización de informe de cierre 	<p><u>Incidencia administrativa</u></p> <p><u>Desaparición de la causa:</u> Teniendo en cuenta que la causa del hallazgo fue adicionar al plazo del contrato de concesión No. 0377 de 2002 la rehabilitación de un tramo que no corresponde al corredor vial entregado en concesión se evidenció que actualmente dicho tramo no hace parte del proyecto Briceño – Tunja – Sogamoso.</p> <p>El tramo referido en el hallazgo, que según las evidencias que soportan el cumplimiento del Plan de Mejoramiento, corresponde al corredor Sisga - El Secreto, el que actualmente hace parte del contrato de concesión bajo el</p>

No.	Vig.	Descripción del hallazgo	Plan de mejoramiento	Justificación de efectividad
383	36	<p>Se observó que con la suscripción del Documento Final de Ajuste de Cláusulas del Contrato de fecha 29 de septiembre de 2005, se cambiaron los términos de ejecución del contrato para obtener el ingreso esperado, puesto que inicialmente dicho termino era 20 años con un margen de riesgo de 5 años, es decir hasta un máximo de 25 años y se cambió a 30 años con un margen de riesgo de 15 años, es decir hasta un máximo de 45 años, como consecuencia de esto se mejoraron sin justificación las condiciones del Concesionario (de 5 a 15 años), en términos de margen para obtener el ingreso esperado, lo cual directamente afecta positivamente el riesgo comercial que está a cargo del Concesionario.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Actualización informe Gerencia de Riesgos. 2. Resolución 959 de 2013 – Bitácora. 3. Resolución de creación de la Gerencia de Riesgos. 4. Manual de Contratación. 5. Informe de cierre 	<p>esquema de asociación público-privada, del programa de cuarta generación, No. 009 de 2015.</p> <p><u>Incidencia administrativa</u></p> <p><u>Preventivas cumplidas y soportadas:</u> Las acciones preventivas cumplidas del plan de mejoramiento actualmente se utilizan en la supervisión al componente de riesgos de los proyectos a cargo de la ANI.</p> <p>Por otro lado, la CGR asocia la causa del hallazgo a que, en los contratos de tercera generación, el riesgo comercial debe ser asumido por el Concesionario. Supuesto que se modificó a partir de la cuarta generación de concesiones ya que en los contratos de asociación público-privada de este programa se tienen riesgos del área comercial que son asumidos por la parte privada y otros por la parte pública.</p>
388	41	<p>En el contrato de concesión No 008-2007 se observa que los valores agregados en los adicionales No 1 de fecha 10 de julio de 2009 y adicional No 2 del 29 de marzo de 2010 superan los límites establecidos por la norma respecto al contrato inicial de concesión.</p>	<p>UNIDADES DE MEDIDA PREVENTIVAS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Manual de contratación. 2. Contrato Estándar 4G. 3. Resolución 959 de 2013 -Bitácora. 4. Manual de Interventoría y Supervisión. 5. Procedimiento para la modificación de contratos de concesión. 6. Resolución que regula el funcionamiento del comité de contratación. 7. Oficio rad No. 2017-102-030-791-1 a la CGR. <p>INFORME DE CIERRE</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Informe de Cierre. 	<p><u>Incidencia administrativa</u></p> <p><u>Preventivas cumplidas y soportadas:</u> Teniendo en cuenta que, según el PMI, la causa del hallazgo fue <i>“falta de planeación en las adiciones y modificaciones contractuales”</i>, se evidenció que las acciones preventivas cumplidas del plan de mejoramiento actualmente se utilizan al interior de la Entidad para suscribir una modificación contractual. Lo cual contribuye a evitar que la causa se repita en proyectos a cargo de la ANI.</p>

No.	Vig.	Descripción del hallazgo	Plan de mejoramiento	Justificación de efectividad
			9. Alcance informe de cierre.	Dentro del procedimiento de modificaciones de contratos de concesiones que implementa la ANI (GCSP-P-0210) se tiene la realización de un estudio de oportunidad y conveniencia, en el cual se lleva a cabo un “análisis técnico y económico que soporta el valor de las modificaciones de ser el caso, verificando que no se supere el límite normativo aplicable”. Asimismo, este estudio se presenta al Comité de Contratación previa suscripción de la modificación contractual.
529	105	Hallazgo 105. Administrativo, Disciplinario y Fiscal- Doble Reconocimiento de Componentes del Proyecto a través del alcance básico y del Adicional No.3. El alcance de las obras a ejecutar a través del Adicional No.3, incluye componentes que forman parte del alcance básico del contrato de concesión No. 002 de 2007.	UNIDADES DE MEDIDA CORRECTIVAS 1. Acuerdo conciliatorio. 2. Anexo Financiero y Técnico. 3. Auto aprobatorio del acuerdo del Tribunal. 4. Otrosí 7 (Formalización acuerdo). UNIDADES DE MEDIDA PREVENTIVAS 5. Manual de Contratación 6. Manual de Supervisión e Interventoría 7. Res. 959 de 2013 - Bitácora 8. Auto No. 0069 de 11 feb de 2016, de cierre de indagación preliminar INFORME DE CIERRE 9. Informe de cierre integral del hallazgo"	<u>Incidencia administrativa</u> <u>Desaparición de la causa:</u> Con base en la documentación que demuestra cumplimiento del plan de mejoramiento, se evidenció que lo acordado con el Adicional No. 3 dio lugar a controversias dirimidas a través de tribunales de arbitramento y que se suscribiera el otrosí No. 7 al contrato de concesión No. 002 de 2007. <u>Preventivas cumplidas y soportadas:</u> Las acciones preventivas cumplidas del plan de mejoramiento actualmente se utilizan al interior de la ANI en el proceso de la modificación de un contrato de concesión.
576	152	Hallazgo 152. Administrativo y Disciplinario (I.P.) - Precios de Mercado en Otrosíes Nos. 1, 3 y Adicional No.2 de la Concesión Córdoba-Sucre. El INCO, hoy Agencia Nacional de Infraestructura, no cuenta con un banco de datos de precios de mercado y análisis de precios unitarios, utilizados y	1. Laudo Arbitral. 2. Manual de Interventoría y Supervisión. 3. Manual de Contratación. 4. Contrato Estándar 4G. 5. Base de precios INVÍAS.	<u>Incidencia administrativa</u> <u>Desaparición de la causa:</u> Con base en la documentación que demuestra cumplimiento del plan de mejoramiento, se evidenció que lo

No.	Vig.	Descripción del hallazgo	Plan de mejoramiento	Justificación de efectividad
		<p>aprobados para la suscripción de los Otrosíes Nos. 1, 3 y el Adicional No. 2 del proyecto de Concesión Córdoba - Sucre, que permita establecer con veracidad la existencia o no de sobreprecios en cada una de las obras que conforman el alcance de los mismos. Respecto al Otrosí No. 3, en la información suministrada, no se encontró el detalle de las obras incluidas, a pesar de que en su respuesta la Entidad informa que entrega el soporte en medio magnético.</p>	<p>6. Informe de cierre</p>	<p>acordado con los otrosíes No. 1, 3 y Adicional No. 2 dio lugar a controversias dirimidas a través de tribunales de arbitramento.</p> <p>Preventivas cumplidas y soportadas: Las acciones preventivas cumplidas del plan de mejoramiento actualmente se utilizan en proyectos a cargo de la ANI. Por ejemplo, se tiene el caso del modelo estándar del programa 4G, con el que se limita la responsabilidad del Estado frente a la materialización de sobrecostos en la ejecución de los proyectos.</p> <p>Asimismo, se debe tener en cuenta que el contrato de concesión No. 002 de 2007 hace referencia a un modelo de contrato diferente a los estructurados por la ANI.</p>
587	163	<p>Hallazgo 163. Administrativo. - Activación de la FASE II sin el cumplimiento de las condiciones inicialmente establecidas en el contrato 0937/95. Para el inicio de la ejecución de las obras pertenecientes a la FASE II, contractualmente se establecieron unas condiciones específicas, que las comunidades hayan expresado su consentimiento para permitir el cobro de peajes y que en virtud de ese consentimiento se haya procedido a su cobro respectivo durante un tiempo ininterrumpido no inferior a 6 meses. Sin embargo, pese a que no se cumplió lo pactado ni era posible hacerlo, como lo señala la Entidad y el Concesionario, se inició su construcción, con la suscripción el 30 de diciembre de 2008, del otrosí No. 6 al contrato de concesión 0937/95, con el objeto de ejecutar las siguientes obras pertenecientes a la FASE II.</p>	<p>UNIDADES DE MEDIDA CORRECTIVAS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Firma de documento contractual 2. Acta de entrega y finalización de las obras. <p>UNIDADES DE MEDIDA PREVENTIVAS</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Manual de Contratación. 4. Res. 959 de 2013 - Bitácora del Proyecto 5. Res. Que crea y regula el Comité de Contratación. 6. Procedimiento para las modificaciones contractuales. 7. Manual de Supervisión e Interventoría. <p>INFORME DE CIERRE</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Informe cierre hallazgo supervisión 9. Actualización de informe de cierre. 	<p>Desaparición de la causa: Con base en la documentación que demuestra cumplimiento del plan de mejoramiento, se evidenció que con el otrosí No. 9 al contrato de concesión No. 937 de 1995 se acordó que la ejecución de las obras en el proyecto Fontibón - Facatativá - Los Alpes no estaría condicionada a aprobación por parte de la comunidad.</p> <p>Asimismo, el contrato de concesión No. 937 de 1995 hace referencia a la primera generación de concesiones y la ANI estructura los contratos de concesión bajo supuestos diferentes a los de esa generación de concesiones.</p>

No.	Vig.	Descripción del hallazgo	Plan de mejoramiento	Justificación de efectividad
650	226	<p>H 137- 210 - AR2008 - Administrativo - Se evidenciaron inconsistencias en los supuestos del modelo financiero de la reestructuración del 15/06/05 de APM, situación que crea incertidumbre sobre si el plazo otorgado es el adecuado. Lo anterior se sustenta en los siguientes hechos: -Para deflactar los precios del flujo de caja y algunos de sus insumos, se utilizó una proyección de la inflación del 2004 en adelante del 7%, sin tener en cuenta el MFMP de 2004, elaborado por el MHCP. - Algunos de los costos de inversión incluidos y la línea de ingresos garantizados, en el modelo del 15/06/05, no coinciden con los establecidos en el Otrosí de la misma fecha.</p> <p>Hallazgo 226. Administrativo (I.P.) - Ingeniería Financiera del Otrosí del 15 de junio de 2005. Se evidencia un mayor beneficio para el Concesionario en cuantía de \$91.681,30 Millones de diciembre de 2011, ocasionado por las diferencias o inconsistencias presentadas en el modelo financiero frente al valor pactado contractualmente, generando un desequilibrio de la ecuación contractual en contra de los intereses del Estado, debido a que la ecuación económica presentada por el concesionario refleja mayor construcción de obras e incrementos en los costos de mitigación ambiental, Construcción Infraestructura de Operación, Interventoría del Instituto durante la etapa de Construcción, Aseguramiento de Calidad durante las etapas de diseño y Programación de la Construcción, sin que se evidencie soporte legal que las respalde.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informe de interventoría - ANI sobre el programa de ejecución real de las obras. 2. Informe técnico. 3. Evaluación financiera sobre el impacto en el plazo de la TIR contractual del proyecto. 4. Concepto jurídico. 5. Tribunal de Arbitramento en curso. 6. Manual de Contratación. 7. Res. que crea y reglamenta el Comité de Contratación. 8. Informe de cierre. 	<p><u>Desaparición de la causa:</u> Con base en la documentación que demuestra cumplimiento del plan de mejoramiento, se evidenció que los ajustes realizados a la ecuación contractual a través del otrosí del 15 de junio de 2005 fueron aclarados a través de laudo arbitral del 5 de marzo de 2018, negando las pretensiones de la ANI referentes a los valores de infraestructura de construcción y operación consignados en el otrosí del 15 de junio de 2005.</p>
656	232	<p>Hallazgo 232. Administrativo, Fiscal y Penal - Distribución del Exceso del Ingreso Mínimo Garantizado. La cláusula Decima Quinta numeral 2 del Anexo No. 1 (16/06/2000) del Acta de Acuerdo del 18 de abril de 2000, es inequitativa al</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Concepto interventoría. 2. Concepto técnico. 3. Concepto financiero. 4. Concepto jurídico con acciones a seguir. 	<p><u>Incidencia administrativa</u></p> <p><u>Desaparición de la causa:</u> Con el modelo estándar del programa 4G desapareció la figura</p>

No.	Vig.	Descripción del hallazgo	Plan de mejoramiento	Justificación de efectividad
		favorecer al Concesionario con una utilidad adicional y que contraría los lineamientos o parámetros establecidos en el artículo 33 de la Ley 105 de 1993, Garantía de Ingresos "Igualmente, se podrá establecer que cuando los ingresos sobrepasen un máximo, los ingresos adicionales podrán ser transferidos a la entidad contratante a medida que se causen, ser llevados a reducir el plazo de la concesión, o utilizados para obras adicionales, dentro del mismo sistema vial, el Acta de Revisión de Aforos de tránsito del año 2010 se observa que para dicho año existieron ingresos en exceso (ingresos superiores al IMG) por \$1.337.5 millones de pesos corrientes (\$467.7 millones de pesos de 1996). La Entidad señala en el numeral 5 de dicha Acta que el valor de los ingresos en exceso para cada una de las partes será el 50% del valor establecido anteriormente, es decir \$668.7 millones pesos corrientes para cada una de las partes.	<ol style="list-style-type: none"> 5. GCSP-P-017 Consolidación y reconocimiento de deudas y necesidades. 6. Contrato estándar 4G. 7. Manual de Interventoría y Supervisión. 8. Informe comparativo del Contrato inicial vs post- acuerdo verificando condiciones financieras y beneficios de las partes. 9. Informe de cierre. 	de ingreso mínimo garantizado. En su lugar se incorporó el concepto de <i>valor presente al mes de referencia del recaudo de peaje</i> (VPIP), sobre el cual se establecieron momentos en el tiempo para calcularlo y determinar las acciones a seguir en caso de presentar déficit. El proyecto Armenia - Pereira - Manizales corresponde a un contrato de la primera generación de concesiones viales.
778	8	Base Gravable y Tasa Impositiva de Renta del Contrato Adicional 13 de 2006 y Otrosí 02 de 2008 En los modelos marginales del Contrato Adicional 13 del 09/08/2006 y del Otrosí 02 del 14/01/2008, se utilizó una tasa impositiva de Renta del 38.5% anual, y de acuerdo con lo manifestado por la entidad y a lo observado en la normatividad vigente a la firma del mismos, la tasa a aplicar para el Adicional 13 era del 35% anual y para el Otrosí 02 del 33% anual. De igual forma, en la base gravable utilizada para determinar el impuesto no se tuvo en cuenta las deducciones de ley como las depreciaciones y amortizaciones y los descuentos tributarios (por ejemplo, la deducción del impuesto de ICA). Lo anterior, conlleva a que se esté reconociendo un mayor gasto por impuesto de renta del que debía reconocerse y a su vez un desequilibrio de la ecuación contractual en contravía a lo estipulado en el	<ol style="list-style-type: none"> 1. Demanda Arbitral (Primera, Segunda y Quinta). 2. Resolución de Bitácora. 3. Manual de Contratación. 4. Manual de Interventoría y Supervisión. 5. Modelo Contrato estándar 4G. 6. Laudo Arbitral de 25 de noviembre de 2016. 7. Concepto de Defensa Judicial acerca de los efectos del Laudo. 8. Informe de Cierre. 	<p><u>Incidencia administrativa</u></p> <p><u>Desaparición de la causa:</u> Con base en la documentación que demuestra cumplimiento del plan de mejoramiento, se evidenció que, mediante laudo arbitral del 25 de noviembre de 2016, con fecha de ejecutoria del 6 de diciembre de 2016, se declaró la nulidad del contrato adicional No. 13 al contrato de concesión No. 005 de 1999 celebrado el 9 de agosto de 2006 y de los otrosíes 1,2,3 y 4 al adicional No. 13 por violación al numeral 2 del artículo 44 de la Ley 80 de 1993.</p>

No.	Vig.	Descripción del hallazgo	Plan de mejoramiento	Justificación de efectividad
843	1	<p>artículo 27 de la Ley 80 de 1993, y un presunto detrimento patrimonial en contra de los intereses del Estado por \$20.957,3 millones de diciembre de 1997 (equivalentes a \$52.405,6 millones de diciembre de 2012).</p> <p>Cambios en la contraprestación por Infraestructura. Se presenta una diferencia de \$487 millones de pesos, medidos a valor presente del mes de noviembre de 1993, que corresponden a \$2.509,6 millones de pesos de diciembre de 2011, entre la contraprestación pactada en el contrato inicial y los cambios en el valor de la misma, establecidos a través del Otrosí 2 del 8 de septiembre de 1993, aún sumado el valor de la contraprestación plena fijada a través de la Resolución 076 del 24 de febrero de 2000; por cuanto en el contrato inicial, cláusula 11, numeral 11.2.2, se considera que: “Por los activos de la empresa Puertos de Colombia que reciba en concesión pagará una contraprestación calculada proporcionalmente al área estimada a utilizar, dependiendo de las proyecciones de carga presentadas a ésta Superintendencia anualmente, debidamente sustentadas, equivalente a SETECIENTOS TREINTA MILLONES QUINIENTOS DOS MIL PESOS (\$730.502.000) durante los dos primeros años; a partir del tercer año este valor será reajustado de acuerdo a la inflación...”</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informe interventoría. 2. Concepto financiero. 3. Informe final sobre acciones a tomar. 4. Manual de contratación. 5. Resolución comité de contratación. 6. Análisis posición institucional. 7. Resolución 959; Bitácora de proyecto 8. Metodología para las modificaciones Contractuales. 9. Informe de cierre. 	<p>Efectivo</p> <p><u>Incidencia administrativa:</u></p> <p><u>Preventivas cumplidas y soportadas:</u> La causa del hallazgo se asocia a la suscripción de una modificación contractual en 1993, entre la Superintendencia General de Puertos y la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta.</p> <p>Por otro lado, se evidenció que las acciones preventivas cumplidas del plan de mejoramiento demuestran que la ANI ha implementado herramientas que actualmente se utilizan en proyectos a su cargo para la modificación de contrato de concesión.</p> <p>Asimismo, se evidenció que la ANI cuenta con el procedimiento EPIT-P-001 (Estructuración de proyectos de infraestructura portuaria (marítimo y fluvial)), que se puede considerar como una herramienta que fortalece los controles en la estructuración de concesiones portuarias, lo cual puede contribuir a evitar modificaciones contractuales similares al otrosí que dio lugar a la formulación del hallazgo No. 843-1.</p>

No.	Vig.	Descripción del hallazgo	Plan de mejoramiento	Justificación de efectividad
846	4	<p>Contraprestación en la Renegociación del Contrato 006/1993 SPRSM En el proceso de renegociación del Contrato de Concesión 006 de 1993, realizado mediante Otrosí 006 del 30 de mayo de 2008, se modificaron las condiciones de la concesión a partir de su suscripción, con el planteamiento de nuevas inversiones destinadas a generar un impacto directo en la competitividad, eficiencia y en el incremento de los ingresos del negocio portuario, sin que esto se viera reflejado al mismo tiempo en el pago de la contraprestación.</p>	<p>UNIDADES DE MEDIDA CORRECTIVAS</p> <ol style="list-style-type: none"> Informe de análisis interventoría. Memorando de traslado por competencia al MT. <p>UNIDADES DE MEDIDA PREVENTIVAS</p> <ol style="list-style-type: none"> Metodología de evaluación. Procedimiento de modificación de contratos de concesión portuaria. Oficio rad No. 2017-102-030-791-1 a la CGR <p>INFORME DE CIERRE</p> <ol style="list-style-type: none"> Informe de cierre. Alcance informe de cierre 	<p><u>Efectivo</u></p> <p><u>Incidencia administrativa:</u></p> <p><u>Preventivas cumplidas y soportadas:</u> La causa del hallazgo se asocia a la suscripción de una modificación contractual en 2008, entre el Instituto Nacional de Concesiones y la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta.</p> <p>Por otro lado, las acciones preventivas cumplidas del plan de mejoramiento se han actualizado y se utilizan en proyectos a cargo de la ANI para la modificación de contrato de concesión. A manera de ejemplo se cita el procedimiento GCSP-P-021, que indica las actividades que se deben llevar a cabo para suscribir la modificación de un contrato de concesión a cargo de la Entidad.</p> <p>Asimismo, se evidenció que la ANI cuenta con el procedimiento EPIT-P-001 (Estructuración de proyectos de infraestructura portuaria (marítimo y fluvial)), que se puede considerar como una herramienta que fortalece los controles en la estructuración de concesiones portuarias, lo cual puede contribuir a evitar modificaciones contractuales similares al otrosí que dio lugar a la formulación del hallazgo No. 846-4.</p>

No.	Vig.	Descripción del hallazgo	Plan de mejoramiento	Justificación de efectividad
934	3	<p>Hallazgo 3. Oportunidad Modernización y Expansión del Aeropuerto El Dorado, Contrato de Concesión 6000169 OK. (A). El Contrato de Concesión del Aeropuerto El Dorado, en los ocho (8) años que lleva de ejecución, a 30/06/2015 ha sido modificado por doce (12) otrosíes, lo que ha generado, entre otros aspectos, la extensión de la etapa de modernización y expansión del proyecto en 58 meses más de lo establecido en el contrato, que representa un 96% más del tiempo inicial.</p> <p>La etapa de modernización y expansión, de acuerdo a la Cláusula 24 del citado contrato, tenía previsto una duración de 60 meses, con las modificaciones surtidas, se ha prolongado su plazo hasta el 31/01/2017. Igualmente, los seis (6) hitos de obras definidos para desarrollarse en dicha etapa, con las modificaciones, se han aumentado en cuatro (4) hitos más.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contrato de servicio de Program Manager. 2. Cronograma maestro Aeropuerto Internacional El Dorado. 3. Actas de reunión de seguimiento. 4. Informe de Interventoría. 5. Informe integral de Supervisión (PM). 6. Manual de Interventoría y Supervisión. 7. Informe de Cierre 	<p>Efectivo</p> <p>Desaparición de la causa: En los contratos de asociación público-privada, para el modo aeroportuario, estructurados por la ANI, se definen plazos mínimos y máximos para la concesión. A su vez este plazo está condicionado a la obtención de un ingreso esperado. A manera de ejemplo se cita el contrato de concesión bajo el esquema de APP No. 003 de 2015, suscrito con el Grupo Aeroportuario del Caribe S.A.S.</p> <p>Complementando lo anterior, acorde a lo informado por el Equipo de Proyectos Aeroportuarios de la Vicepresidencia de Gestión Contractual mediante radicado ANI No. 20203090079473 del 24 de junio de 2020, el contrato de concesión 6000169 OK fue subrogado por la Aeronáutica Civil en 2013, es decir que los supuestos con los que se estructuró son diferentes a los que actualmente implementa la ANI.</p>
943	12	<p>Hallazgo 12. Indicadores de Operación y Encuestas de medición de Nivel de Servicio. (A). De acuerdo con el numeral Décimo del Otrosí 7 del 8/05/2012, se estableció que para la verificación del cumplimiento del Opex y los desembolsos semestrales que se realizarán al concesionario, se partirá de los indicadores para la Gestión de Operación, Mantenimiento y Reposición de Equipos. Asimismo, en el numeral Décimo Tercero de dicho Otrosí, se estableció que el concesionario contratará</p>	<p>UNIDADES DE MEDIDA CORRECTIVAS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pronunciamiento sobre medición de indicadores y aplicación de encuestas adicionales, en el marco del otrosí 7. 2. Concepto Jurídico. 3. Documentos de Gestión. <p>UNIDADES DE MEDIDA PREVENTIVAS</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Manual de Contratación. 	<p>Desaparición de la causa: En los contratos de asociación público-privada, para el modo aeroportuario, estructurados por la ANI, se han definido indicadores de la infraestructura aeroportuaria disponible e indicadores de disponibilidad de las intervenciones, lo que tienen por objeto establecer parámetros de seguimiento de las actividades de un concesionario y el establecimiento de</p>

No.	Vig.	Descripción del hallazgo	Plan de mejoramiento	Justificación de efectividad
		<p>anualmente y a su costa estudios para medir el impacto de las nuevas obras (obras asociadas a la demolición y remplazo de la antigua terminal) una vez entren en servicio. Sin embargo, ni los indicadores de operación, ni la encuesta de satisfacción del servicio son conducentes a realizar una estimación del nivel de servicio efectivamente prestado a los usuarios y el impacto de las nuevas obras del aeropuerto, objeto de la modificación del contrato a través del Orosí 7, máxime cuando el concesionario está recibiendo por esta infraestructura desembolsos adicionales por Capex y Opex.</p>	<p>5. Procedimiento de modificaciones contractuales. 6. Res. Que crea y regula el comité de contratación. 7. Res. 959 de 2013 - Bitácora de los proyectos. INFORME DE CIERRE 8. Informe de cierre. 9. Alcance del informe de cierre.</p>	<p>mecanismos de deducción en caso de no alcanzar los niveles de cumplimiento establecidos.</p> <p>A manera de ejemplo, se cita el Apéndice Técnico No 3 del contrato de concesión bajo el esquema de APP No. 003 de 2015, suscrito con el Grupo Aeroportuario del Caribe S.A.S.</p>
947	16	<p>Hallazgo 16. Menores Inversiones en Obras, e Impacto en el VPIT. (A, D Y F). De acuerdo con los Orosí 2 de 2013, 5 del 2014, 6 y 7 de 2015 y según el Informe de Interventoría de Junio del 2015, se realizaron cambios eliminando 19.90 kilómetros a construir (-19.90 km) y adicionaron 24.78 kilómetros para mejoramiento y rehabilitación (+24.78 km), para un total de 4.88 km más a los acordados inicialmente en el contrato de concesión, pasando así de 714 km a 718.9 km. Al haberse desplazado el cronograma del Plan de Obras, por la reducción de kilómetros a construir y la adición de kilómetros para mejorar y/o rehabilitar, también cambia el Valor Presente de los Ingresos Totales (VPIT); como bien se entiende que el costo por kilómetro construido es más alto que el del kilómetro mejorado y/o rehabilitado, la inversión en estas obras también se redujo, afectando así el VPIT del Contrato de Concesión, ya que para el actual plan de obras se debió entregar un menor valor por Aportes del INCO, hoy ANI.</p>	<p>1. Concepto financiero, en el que se identifique que la ecuación económica del contrato, así como su aplicación en el contrato de concesión no ha sido alterada. 2. Modificatorio al Contrato de Concesión Orosí 11. 3. Documentos soporte al modificatorio, jurídico, financiero. 4. Manual de Contratación. 5. Resolución Bitácora. 6. Informe de cierre.</p>	<p><u>Incidencia administrativa</u></p> <p><u>Desaparición de la causa:</u> Con base en la documentación que demuestra cumplimiento del plan de mejoramiento, se evidenció que mediante otrosí No. 11 al contrato de concesión No. 008 de 2010 se redistribuyeron las longitudes del proyecto por tipo de intervención, acordando el valor de las obras resultantes.</p> <p>Asimismo, al tener en cuenta que Transversal de las Américas hace parte de la tercera generación de concesiones, en los contratos estructurados por la ANI el esquema de pagos al Concesionario se ha modificado y se encuentra en función de la disponibilidad y del servicio de Unidades Funcionales terminadas (Ley 1508 de 2012).</p>
1049	13	<p>Hallazgo 13. Administrativo - Sustitución de obligaciones a cargo del concesionario KO+000 hasta KO+100</p>	<p>1. Oficio Interventoría. 2. Concepto Interventoría.</p>	<p><u>Efectivo</u></p>

No.	Vig.	Descripción del hallazgo	Plan de mejoramiento	Justificación de efectividad
		<p>aproximadamente. Se sustituyó el tramo al inicio de la concesión- Bogotá - Villavicencio, afectando la construcción de la doble calzada en la carretera de la entrada Villavicencio - Bogotá, lo anterior por falta de coordinación interinstitucional entre la ANI, el IDU y Coviandes. La no ejecución de dicho tramo se realiza a través de un otrosí, donde se expresa "que dicha obra no es necesaria dentro de la ejecución del corredor vial, toda vez que en el tramo del distrito por dificultades en la ejecución del proyecto, el IDU no ejecuto las obras de transición inicialmente diseñadas, generando la reducción del número de carriles hasta el empalme con la vía de la concesión.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 3. Concepto jurídico. 4. Manual de Contratación. 5. Res. Que crea y regula el Comité de Contratación. 6. Informe de cierre 	<p><u>Desaparición de la causa:</u> Según el PMI la CGR describe la causa del hallazgo así <i>“Lo anterior se generó, por cuanto no se lograron acuerdos que permitieran realizar las obras debido a dificultades topográficas y los impedimentos relacionados con la adquisición de predios del costado derecho en el sentido Bogotá - Villavicencio; por lo tanto, no fue posible el proceso de adquisición de predios que permitiera ejecutar las obras.”</i>, es decir a una situación que se generó en el marco del contrato de concesión No. 444 de 1994.</p> <p>Se evidenció que en diciembre de 2019 se suscribió <i>Acta de Reversión Parcial y Entrega de la Infraestructura Vial y Los Bienes Destinados al Contrato de Concesión No. 444 de 1994 de la Concesionaria Vial de Los Andes - Coviandes S.A.S a la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI</i>. A la fecha el tramo referido en el hallazgo se encuentra a cargo del Concesionario Coviandina, correspondiente al proyecto de asociación público-privada, de iniciativa privada No. 005 de 2015. Esta iniciativa privada fue estructurada con supuestos diferentes a los del contrato de concesión No. 444 de 1994.</p>
1077	41	<p>Hallazgo 41. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Penal - Adiciones al contrato de concesión No. 275 de 1996. Devimed. Las adiciones al contrato de concesión 275 de 1996, equivalentes al 88,12% del valor inicial del contrato, superan el 50% del valor inicialmente contratado, desconociendo el art. 40 de la Ley 80 de 1993 y</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Solicitar concepto integral a la interventoría sobre el cupo de adición del contrato hasta el adicional 13 y hasta el adicional 14. 2. Concepto abogado externo sobre adiciones del contrato hasta el adicional 13 y adicional 14 	<p><u>Incidencia administrativa</u></p> <p><u>Preventivas cumplidas y soportadas:</u> Teniendo en cuenta que, según el PMI, la causa del hallazgo fue <i>“Se excluyeron adiciones al contrato de concesión para el cálculo del cupo</i></p>

No.	Vig.	Descripción del hallazgo	Plan de mejoramiento	Justificación de efectividad
		hace evidente que las obras contenidas en el adicional de 14 de noviembre de 2013 fueron adjudicadas de manera directa, mediante adición y no, con un nuevo proceso de selección pública.	<p>3. Concepto Legal sobre las adiciones que suman o no suman para determinar el límite de adiciones. Gerencia Jurídica, ANI y de la interventoría Consorcio Intercarreteros.</p> <p>4. Informe Técnico, en el cual se analice cuáles son las obras que adicionan o no al contrato, para determinar el límite de adiciones, en base con el concepto jurídico.</p> <p>5. Informe Financiero, en donde se cuantifique el valor de las adiciones y no adiciones al contrato, para determinar el límite de adiciones. ANI-interventoría.</p> <p>UM preventivas:</p> <p>6. Manual de Contratación - Capítulo Adiciones</p> <p>7. Procedimiento para modificaciones de contratos de concesión.</p> <p>8. Res. Que regula el funcionamiento del Comité de Contratación.</p> <p>9. Res. 959 de 2013 - Bitácora del Proyecto</p> <p>10. Contrato Estándar 4G.</p> <p>11. Informe de cierre.</p> <p>12. Sentencia C-300 de 2012 de la Corte Constitucional.</p>	<p><i>de adición máximo, dando como resultado que se efectuaron adiciones por un 80% del valor del contrato, con lo que se sobrepasó el porcentaje autorizado del 50% en el valor de las adiciones, desconociendo lo establecido en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993" las acciones preventivas cumplidas del plan de mejoramiento actualmente se utilizan al interior de la Entidad para suscribir una modificación contractual. Lo cual contribuye a evitar que la causa se repita en proyectos a cargo de la ANI.</i></p> <p>Dentro del procedimiento de modificaciones de contratos de concesiones que implementa la ANI (GCSP-P-0210) se tiene la realización de un estudio de oportunidad y conveniencia, en el cual se lleva a cabo un "análisis técnico y económico que soporta el valor de las modificaciones de ser el caso, verificando que no se supere el límite normativo aplicable". Asimismo, este estudio se presenta al Comité de Contratación previa suscripción de la modificación contractual.</p>
1098	6	Hallazgo No. 6. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Contraprestación concesión portuaria - Contrato 010 de 2007. Al verificar la fórmula general aplicada para el cálculo de la contraprestación del otrosí 1, descrita en la metodología del Anexo C del CONPES 2680 de 1993, se observó que no hay evidencia en la aplicación y el origen del coeficiente de captura de los ingresos brutos	<p>MEDIDAS CORRECTIVAS</p> <p>1. Informe financiero.</p> <p>2. Validación financiera Vicepresidencia de Estructuración.</p> <p>3. Tomar las acciones derivadas de acuerdo con el concepto anterior.</p> <p>MEDIDAS PREVENTIVAS</p>	<p>Efectivo</p> <p>Incidencia administrativa:</p> <p>Preventivas cumplidas y soportadas: Dentro de las acciones preventivas se tiene el procedimiento EPIT-P-001, según el cual en la evaluación de la estructuración de concesiones</p>

No.	Vig.	Descripción del hallazgo	Plan de mejoramiento	Justificación de efectividad
		<p>potenciales y de la proporción de la inversión realizada por el concesionario</p>	<p>4. Procedimiento de estructuración existente. 5. Circular.</p> <p>INFORME DE CIERRE</p> <p>6. Informe de cierre.</p>	<p>portuarias a cargo de la ANI debe surtir una evaluación técnica y financiera por parte de la Vicepresidencia de Estructuración, lo cual disminuye la probabilidad de ocurrencia de deficiencias en el cálculo de una contraprestación portuaria y puede contribuir a evitar modificaciones contractuales similares al otrosí que dio lugar a la formulación del hallazgo No. 1098-6.</p> <p>Por otro lado, teniendo en cuenta la causa identificada por la CGR: <i>"Al analizar el modelo financiero presentado por la entidad, no se logró determinar la exactitud de los datos con los cuales se estableció el valor presente de la contraprestación."</i>, con el plan de mejoramiento se evidenció que la Entidad adelantó las acciones procedentes concluyendo en el informe de cierre que <i>"(...) el valor de la contraprestación al aplicar la metodología vigente en la suscripción del Otrosí No. 1 del Contrato de Concesión Portuaria 010 de 2007 es igual al establecido contractualmente, no se presentan acciones derivadas adicionales"</i></p>

No.	Vig.	Descripción del hallazgo	Plan de mejoramiento	Justificación de efectividad
1107	15	<p>Hallazgo No. 15. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Planeación contractual Contrato 10 de 2010 Reficar. La suscripción de los otrosí Nos. 1 de fecha 31 de diciembre de 2015, y el otrosí No. 2 de fecha 31 de diciembre de 2015 del contrato de Concesión Portuaria No. 10 de 2010 generó cambios en el destino de las inversiones y ajustes técnicos, haciendo evidente la deficiente planeación contractual desarrollada por el Concesionario y aceptados por la entidad en su momento, debido a que el Concesionario tenía que realizar la construcción de un muelle para el trasbordo del coque por valor de USD 32 millones. Estas obras tenían que ser realizadas entre los años 2010 y 2013, las cuales no se ejecutaron.</p>	<p>MEDIDAS CORRECTIVAS</p> <ol style="list-style-type: none"> Informe integral. Otrosíes. <p>MEDIDAS PREVENTIVAS</p> <ol style="list-style-type: none"> Procedimiento de estructuración existente. Procedimiento de modificación contractual existente. <p>INFORME DE CIERRE</p> <ol style="list-style-type: none"> informe de cierre 	<p>Efectivo</p> <p>Incidencia administrativa:</p> <p>Preventivas cumplidas y soportadas: La causa del hallazgo se asocia a la suscripción de una modificación a un contrato de concesión suscrito en 2010, entre el Instituto Nacional de Concesiones (INCO) y la Sociedad Refinería de Cartagena S.A. En ese sentido, las acciones preventivas hacen referencia a procedimientos que actualmente se utilizan en la ANI y que disminuyen la probabilidad de que se formalicen hallazgos similares al 1107-15 debido que se orientan a que en la evaluación de la estructuración de concesiones portuarias a cargo de la ANI se surta una evaluación técnica y financiera por parte de la Vicepresidencia de Estructuración y a que en una modificación contractual se haga un análisis de viabilidad técnica y financiera de parte de la Supervisión.</p>
1129	1	<p>Hallazgo No. 1. Administrativo con presunta incidencia Fiscal y Disciplinaria - Costo de intersecciones Terreros y San Mateo, Soacha. Contrato de Concesión No. GG-040 de 2004.</p> <p>En desarrollo de la evaluación a la denuncia 2016-101741-82111-D, relacionada con la construcción de las intersecciones de Terreros y San Mateo en Soacha, se encontró que el 21 de enero de 2010 mediante la suscripción del adicional No. 1, se realizó el cambio de las</p>	<p>UNIDADES DE MEDIDA CORRECTIVA</p> <ol style="list-style-type: none"> Oficio al concesionario solicitando la devolución. Pretensión dentro del tribunal de arbitramento tres. <p>UNIDADES PREVENTIVAS</p> <ol style="list-style-type: none"> Manual de supervisión e interventoría. <p>INFORME DE CIERRE</p> <ol style="list-style-type: none"> Informe de cierre. 	<p>Incidencia administrativa</p> <p>Desaparición de la causa: Los supuestos del hallazgo han desaparecido debido a que, por un lado, mediante laudo arbitral del 31 de octubre de 2018 se condenó a la Concesión Autopista Bogotá - Girardot S.A a compensar a la ANI, a título de restablecimiento del equilibrio</p>

No.	Vig.	Descripción del hallazgo	Plan de mejoramiento	Justificación de efectividad
		<p>obras de las intersecciones a nivel pactadas en el otrosí No. 8 de fecha octubre 26 de 2008 por intersecciones a desnivel.</p> <p>Al elaborar el cálculo por parte de la CGR se observó que existe una diferencia de 60.171.342,03, ya que el saldo que debía reconocerse al concesionario por las mayores obras ascendía a 41.027.013.887,97, en tanto que el valor estipulado en el adicional No. 1 de 2010 fue de \$41.087.185.230</p>		<p>económico del modelo financiero del Adicional No. 1.</p>
1138	9	<p>Hallazgo No. 9. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Penal. Requisitos legales en la suscripción del otrosí No. 6 del contrato 001 de 2010 Ruta del Sol II. Con la suscripción del otrosí, la ANI modificó su objeto y valor, sin obtener previamente las autorizaciones legales correspondientes y sin contar con las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales, omitiendo requisitos legales esenciales para el efectivo trámite del otrosí.</p>	<p>UNIDADES DE MEDIDA CORRECTIVAS 1. Concepto Jurídico externo. UNIDADES DE MEDIDA PREVENTIVA 2. Propuesta normativa. INFORME DE CIERRE 3. Informe de cierre.</p>	<p><u>Incidencia administrativa</u></p> <p><u>Desaparición de la causa:</u> Mediante laudo arbitral del 6 de agosto de 2019 se declaró la nulidad absoluta del contrato de concesión No. 001 de 2010 y del otrosí No. 6 suscrito el 14 de marzo de 2014.</p>
1139	10	<p>Hallazgo No. 10. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Penal. Trámite en la suscripción de los otrosíes Nos. 3 y 6 del contrato 001 de 2010. Ruta del Sol II. La ANI el 15 de julio de 2013, suscribió el otrosí No. 3 al contrato de concesión 001 de 2010, con el objeto de adicionar el contrato para que el concesionario elaborara los estudios y diseños fase III del tramo Aguaclara-Gamarra-Puerto Capulco. Posteriormente el 14 de marzo de 2014, pactó el otrosí No. 6, mediante el cual modificó el objeto y valor inicial del señalado contrato 001, sin verificar el cumplimiento del trámite requerido para la celebración de tales acuerdos.</p>	<p>UNIDADES DE MEDIDA CORRECTIVAS 1. Concepto Jurídico externo. UNIDADES DE MEDIDA PREVENTIVA 2. Propuesta normativa INFORME DE CIERRE 3. Informe de cierre</p>	<p><u>Incidencia administrativa</u></p> <p><u>Desaparición de la causa:</u> Mediante laudo arbitral del 6 de agosto de 2019 se declaró la nulidad absoluta del contrato de concesión No. 001 de 2010, del otrosí No. 3 suscrito el 15 de julio de 2013 y del otrosí No. 6 suscrito el 14 de marzo de 2014.</p>

No.	Vig.	Descripción del hallazgo	Plan de mejoramiento	Justificación de efectividad
1140	11	Hallazgo No. 11. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. Distribución del ingreso que supere el valor presente de los ingresos totales - VPIT del adicional. De acuerdo con el parágrafo primero de la cláusula novena del otrosí No. 6 de 2014, correspondiente al cálculo del VPIT adicional, se establece que "en caso de obtener el VPIT adicional en una fecha previa a diciembre de 2035, el concesionario tendrá derecho al 50% de los ingresos de recaudo del modelo financiero marginal a partir de esa fecha hasta el cumplimiento del plazo total fijo del contrato".	UNIDADES DE MEDIDA CORRECTIVAS 1. Concepto de interventoría 2. Concepto técnico 3. Concepto financiero y jurídico UNIDADES DE MEDIDA PREVENTIVAS 4. Manual de Contratación INFORME DE CIERRE 5. Informe de cierre	<u>Incidencia administrativa</u> <u>Desaparición de la causa:</u> Mediante laudo arbitral del 6 de agosto de 2019 se declaró la nulidad absoluta del contrato de concesión No. 001 de 2010 y del otrosí No. 6 suscrito el 14 de marzo de 2014.
1143	14	Hallazgo No. 14. Administrativo. Plazo total estimado del contrato de concesión Ruta del Sol 2. De acuerdo al literal (c) del contrato principal, el "plazo máximo del contrato" (es el mismo "plazo total estimado" - según el literal (a)), era de 20 años, es decir hasta 2030, de acuerdo al acta de inicio de 31/03/2010. No obstante, con el otrosí No. 6 de 2014 se modificó el plazo del contrato de concesión ampliándose hasta el año 2035, es decir 5 años más que el plazo máximo estimado. Esta ampliación se podía realizar únicamente si cumplido el plazo máximo estimado (20 años) el concesionario no alcanzaba a obtener el VPIT, situación que a la firma del otrosí No. 6 no se presentaba, ni era probable su ocurrencia.	UNIDADES DE MEDIDA CORRECTIVAS 1. Acta de acuerdo de terminación. 2. Decisión Tribunal de arbitramento – Laudo. 3. Concepto Doctor Medellín. UNIDADES DE MEDIDA PREVENTIVAS 4. Contrato estándar 4 G. INFORME DE CIERRE 5. Informe de Cierre.	<u>Desaparición de la causa:</u> Mediante laudo arbitral del 6 de agosto de 2019 se declaró la nulidad absoluta del contrato de concesión No. 001 de 2010 y del otrosí No. 6 suscrito el 14 de marzo de 2014.
1149	2	Hallazgo No. 2. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal. Costos personal de administración CCO. Al analizar los costos del personal de administración del CCO, que hacen parte del modelo financiero de la reestructuración del otrosí de 2005, se observa que su valor anual aumentó injustificadamente, pasando de \$961,65 millones a \$1.932,00 millones de septiembre de 1996, para el período 2005 hasta el año 2026, situación que a	UNIDADES DE MEDIDA CORRECTIVAS 1. Concepto de Interventoría del análisis financiero, técnico y jurídico respecto a la evaluación de los presuntos costos del personal de administración del CCO. 2. Análisis Técnico el presunto incremento injustificado en los costos del personal administrativo del CCO.	<u>Incidencia administrativa</u> <u>Desaparición de la causa:</u> El modelo financiero hizo parte de una controversia que fue dirimida mediante laudo arbitral del 5 de marzo de 2018 en la cual, según la Vicepresidencia de Gestión Contractual, se <i>"establece que el modelo financiero es dinámico y se encuentra acorde a</i>

No.	Vig.	Descripción del hallazgo	Plan de mejoramiento	Justificación de efectividad
		<p>diciembre de 2016 le estaría generando un presunto detrimento patrimonial al Estado de \$28.131,39 millones de pesos de septiembre de 1996, que indexados a febrero de 2017 equivalen a \$104.735,95.</p>	<p>3. Análisis del Equipo financiero y jurídico de la ANI del presunto incremento injustificado en los costos del personal administrativo del CCO indicando las acciones a seguir. UNIDADES DE MEDIDA PREVENTIVAS 4. En caso de que se determine necesario, se recomendará realizar un ajuste al manual de contratación en lo correspondiente. INFORME DE CIERRE 5. Informe de cierre.</p>	<p><i>la conciliación del 2004 donde se reestablece el equilibrio financiero, por lo cual cada variable se encuentra acorde al resultado de las negociaciones, inversión, gastos del proyecto y la remuneración esperada".</i></p>

Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en el Plan de Mejoramiento Institucional de la ANI, disponible para descarga en el enlace <https://www.ani.gov.co/planes/plan-de-mejoramiento-institucional-pmi-21719>

De este modo, aquellos planes de mejoramiento que al no cumplir con los criterios que se expusieron para la prosperidad de declaratoria de efectividad, deberán ser reformulados por los responsables al interior de la Entidad, conforme lo indicado en el Anexo No. 3.

4.2 Revisión de la aplicabilidad, efectividad y suficiencia de los controles definidos en el mapa de riesgos del proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte y en el procedimiento del proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte denominado *Modificación de contratos de concesiones (GCSP-P-021)*.

En línea con el objetivo definido en el numeral 1.2.2 y en función de la metodología de auditoría indicada en el Anexo 2, se revisó la aplicación, efectividad y suficiencia de los controles definidos en el mapa de riesgos del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte* y en el procedimiento *Modificación de contratos de concesiones (GCSP-P-021)*, en función de los otrosíes que conformaron la muestra analizada en la auditoría.

En primer lugar, para definir la muestra, se identificó que en el periodo de análisis de la auditoría se suscribieron 56 otrosíes a contratos de proyectos en ejecución y que las necesidades de estas modificaciones contractuales se pueden agrupar en las siguientes temáticas:³

Tabla 2. Necesidades de otrosíes suscritos en el periodo de análisis de la auditoría.

TEMÁTICA	CANTIDAD DE OTROSÍES EN QUE SE PRESENTA (C)	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL (C/TOTAL OTROSÍES SUSCRITOS (56))
Atención a sitios críticos	3	5.36%
Plan de inversiones	7	12.50%
Prestamistas y accionistas	6	10.71%
Apéndice Financiero 2 de contratos 4G	6	10.71%
Subcuentas del patrimonio autónomo	12	21.43%
Especificaciones	15	26.79%
Modificación de alcance (Intervenciones a ejecutar)	15	26.79%
Modificación de plazos	19	33.93%

Fuente: Elaboración propia a partir de información remitida por las Vicepresidencias de Gestión Contractual y Ejecutiva.

Con el propósito de contar con una muestra representativa de los otrosíes suscritos en el periodo de análisis de la auditoría, cuyas necesidades estén relacionadas con los riesgos del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte*, se definió la siguiente

³ El detalle de la metodología de la auditoría se puede consultar en el Anexo No. 2.

muestra, compuesta por 9 otrosíes (16.1% del total de otrosíes suscritos en el periodo) para la auditoría:

Tabla 3. Muestra de otrosíes analizados en la auditoría.

PROYECTO	CONTRATO NO.	NO. OTROSÍ	FECHA OTROSÍ	TEMÁTICAS RELACIONADAS
Accesos Norte de Bogotá	001 de 2017	1	13/05/2019	1. Subcuentas del patrimonio autónomo. 2. Modificación de plazos. 3. Modificación de alcance (Intervenciones a ejecutar). 4. Especificaciones.
Cambao - Manizales	008 de 2015	6	01/11/2019	1. Subcuentas del patrimonio autónomo. 2. Modificación de plazos. 3. Modificación de alcance (Intervenciones a ejecutar).
Transversal de Las Américas	008 de 2010	22	02/04/2019	1. Subcuentas del patrimonio autónomo. 2. Modificación de plazos.
Transversal del Sisga	009 de 2015	8	20/02/2020	1. Subcuentas del patrimonio autónomo. 2. Modificación de plazos. 3. Especificaciones.
Antioquia - Bolívar	016 de 2015	14	19/06/2019	1. Modificación de plazos. 2. Modificación de alcance (Intervenciones a ejecutar).
Ruta del Sol - Sector 1	002 de 2015	12	30/12/2019	1. Modificación de plazos.
Ruta del Sol - Sector 1	002 de 2015	13	03/01/2020	1. Modificación de plazos. 2. Subcuentas del patrimonio autónomo.
Bogotá - Villavicencio	444 de 1994	Sin	04/07/2019	1. Atención a sitios críticos
Sociedad Portuaria Algranel	010 de 1994	5	20/09/2019	1. Plan de inversiones.

Fuente: Elaboración propia.

En ese orden de ideas, este capítulo inicia con una matriz que relaciona situaciones identificadas en los otrosíes que conformaron la muestra analizada en la auditoría con riesgos del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte* (Tabla 4). En esta matriz se muestran las causas y controles definidos por la ANI para administrar dichos riesgos.

Posteriormente, se explica la relación presentada en la Tabla 4, entre las situaciones identificadas en los otrosíes que conformaron la muestra de la auditoría con los riesgos del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte* (Secciones 4.2.1, 4.2.2, 4.2.3 y 4.2.4).

	<p>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p>Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	<p>El futuro es de todos Gobierno de Colombia</p>
--	--	--

En tercer lugar, se presenta un diagnóstico respecto al trámite y suscripción de las modificaciones contractuales analizadas en la auditoría (Sección 4.2.5) y se cierra el capítulo con el análisis de los controles del procedimiento *GCSP-P-021: Modificación de contratos de concesiones* (Sección 4.2.6).

Tabla 4. Riesgos del proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte y su relación con situaciones identificadas en los otrosíes analizados en la auditoría.



RIESGO	CAUSAS DEFINIDAS POR LA ANI	CONTROLES DEFINIDOS POR LA ANI	SITUACIONES ASOCIADAS AL RIESGO QUE FUERON IDENTIFICADAS EN LA AUDITORÍA
<p>R1: Pérdida de credibilidad de los grupos de interés</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Emisión de conceptos erróneos. 2. Transmisión de información incompleta o errada. 3. Inadecuada relación con comunidades y entidades. 4. Afectaciones prediales, ambientales o sociales sin el manejo adecuado. 5. Demoras en el pago de los predios y/o compensaciones socioeconómicas. 6. Generación de falsas expectativas. 7. Inadecuados procedimientos por parte de los concesionarios dentro del proceso de adquisición predial y compensaciones socioeconómicas. 8. Ausencia de pronunciamiento frente a las problemáticas de relevancia para los proyectos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los integrantes del equipo de seguimiento del proyecto, mínimo una vez al mes se revisan y verifican la información de cada proyecto subida a la herramienta informática con el propósito de entregar información veraz a la ciudadanía y partes interesadas, la no aplicación del control generaría datos erróneos y desinformación para los interesados, como evidencia de ello se cuenta con la trazabilidad del cargue y actualización de a información en las herramientas. 2. Las Vicepresidencia de gestión contractual, Vicepresidencia ejecutiva, la vicepresidencia de planeación, riesgo y entorno y la oficina de comunicaciones cada vez que se realizan reuniones con la comunidad y/o se socializan los proyectos aplican el procedimiento de socializaciones y la estrategia de comunicaciones, informando a la comunidad el alcance de los proyectos y de esta manera evitar falsas expectativas en la ciudadanía, evitando que las comunidades se opongan a la viabilidad o ejecución de los proyectos, como evidencia de la actividad se dispone de las actas de las reuniones y los registros. 3. Los integrantes del equipo de seguimiento del proyecto semanalmente se reúnen para hacer seguimiento a cada proyecto con el propósito de socializar las diferentes situaciones del mismo e identificar alternativas de solución a las problemáticas que se presentan, con el fin de no generar retrasos en los procesos administrativos y en la toma de decisiones, como evidencia se dispone de las actas de las reuniones y registros de asistencia. 4. Los colaboradores del GIT-Predial y GIT-Social revisan trimestralmente el seguimiento a los pagos de los predios y compensaciones sociales, con el 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cambios en las especificaciones técnicas de la infraestructura vial a poner en servicio. 2. Cambios en los proyectos debido a interferencia con proyectos de infraestructura de transporte a cargo de otras entidades del Estado. 3. Desafectación de corredores viales.

RIESGO	CAUSAS DEFINIDAS POR LA ANI	CONTROLES DEFINIDOS POR LA ANI	SITUACIONES ASOCIADAS AL RIESGO QUE FUERON IDENTIFICADAS EN LA AUDITORÍA
		<p>propósito de evitar demoras en los desembolsos, como evidencia del seguimiento se dispone para cada proyecto de la matriz de pagos y compensaciones.</p>	
<p>R3: Retrasos en la ejecución de los proyectos</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vacíos contractuales. 2. Inadecuada interpretación de los contratos y/o las normas. 3. Incumplimientos contractuales. 4. Eventos eximentes de responsabilidad. 5. Sentencias judiciales. 6. Problemática social. 7. Inadecuada identificación de los permisos y licencias ambientales requeridos. 8. Inadecuada identificación redes y/o trámites con los operadores de estas. 9. Demora en la disponibilidad predial. 10. Inadecuado control y seguimiento a la ejecución del proyecto por parte de las interventorías. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los integrantes del equipo de seguimiento del proyecto semanalmente se reúnen para hacer seguimiento a cada proyecto con el propósito de socializar las diferentes situaciones del mismo e identificar alternativas de solución a las problemáticas que se presentan, so pena de incurrir en una falta disciplinaria y/o administrativa, como evidencia se dispone de las actas de las reuniones y listas de asistencia. 2. El grupo interno de trabajo social y la oficina de comunicaciones cada vez que se realizan reuniones con la comunidad y/o se socializan los proyectos aplican la estrategia de comunicaciones, informando a la comunidad el alcance de los proyectos y/o las problemáticas a tratar, so pena de incurrir en una falta disciplinaria y/o administrativa, como evidencia de la actividad se dispone de las actas de las reuniones. 3. El equipo de apoyo a la gestión debe presentar un Informe mensual de seguimiento, el cual debe ser revisado por los Gerentes, so pena de no autorizar el pago, como evidencia se tienen los informes firmados por el equipo y revisados por los Gerentes. 4. Los integrantes del equipo de seguimiento del proyecto mensualmente revisan y aprueban los informes de la interventoría, con el propósito de verificar el avance del proyecto en sus diferentes componentes, so pena de no autorización de los pagos como evidencia se dispone del registro de aprobación de los informes de interventoría. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ampliación de plazos de fases y/o etapas de ejecución de los proyectos.

RIESGO	CAUSAS DEFINIDAS POR LA ANI	CONTROLES DEFINIDOS POR LA ANI	SITUACIONES ASOCIADAS AL RIESGO QUE FUERON IDENTIFICADAS EN LA AUDITORÍA
<p>R6: Sobrecostos en la ejecución de los proyectos</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inadecuada identificación de los predios a requerir y las unidades sociales a compensar. 2. Inadecuado identificación de las compensaciones ambientales. 3. Cambio o derogación de la normatividad. 4. Inadecuada valoración de los riesgos del proyecto. 5. Sobrevaloración de los predios dentro de los procesos de expropiación. 6. Vacíos contractuales que generen modificaciones. 7. Modificación de la obra por inviabilidad ambiental. 8. Falta de actualización de la información requerida para los procesos de la gestión predial por parte de las entidades competentes. 9. Decisiones judiciales que reconozcan nuevas comunidades étnicas para adelantar procesos de consultas previas. 10. Cambios de los diseños en fase 3. 11. Deficiencias en el plan de manejo arqueológico. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los colaboradores de las vicepresidencias de estructuración y planeación, riesgo y entorno, cuando se requiere aplican lo establecido en los procedimientos Apoyo ambiental en la etapa de estructuración de proyectos de concesión y Evaluación del componente predial en etapa de priorización de proyectos y estructuración de concesiones u otras formas de asociación público-privada, con el propósito de lograr una adecuada identificación de los predios, de las redes y las compensaciones ambientales, como evidencia de la aplicación de los procedimientos quedan los soportes establecidos en los mismos, so pena de incurrir en una falta disciplinaria y/o administrativa. 2. Todos los colaboradores del GIT-Riesgos aplican permanentemente lo establecido en el documento Conpes 3107 “Política de Manejo de Riesgo Contractual del Estado para Procesos de Participación Privada en Infraestructura” para identificar y calificar los riesgos de los proyectos de infraestructura mediante el diligenciamiento y actualización de la matriz de riesgos , tomando en consideración tanto este documento como las normas y leyes que le sean pertinentes, so pena de incurrir en una falta disciplinaria y/o administrativa. 3. Los integrantes del equipo de seguimiento del proyecto semanalmente se reúnen para hacer seguimiento a cada proyecto con el propósito de socializar las diferentes situaciones del mismo e identificar alternativas de solución a las problemáticas que se presentan, so pena de incurrir en una falta disciplinaria y/o administrativa, como evidencia se dispone de las actas de las reuniones y listas de asistencia. 4. Los apoyos financieros de los equipos de proyectos mensualmente realizan seguimiento a los informes de fiducia por medio de comités, con el fin de vigilar los costos de las subcuentas de cada proyecto y generar las alertas y los colaboradores de las distintas áreas con el apoyo de la interventoría revisan que 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reconocimiento de compensación por materialización de riesgos.

RIESGO	CAUSAS DEFINIDAS POR LA ANI	CONTROLES DEFINIDOS POR LA ANI	SITUACIONES ASOCIADAS AL RIESGO QUE FUERON IDENTIFICADAS EN LA AUDITORÍA
	12. Solicitud de obras adicionales por parte de la autoridad ambiental, comunidades y Entes Gubernamentales.	<p>los gastos correspondan a los ítems permitidos en las respectivas subcuentas del contrato; como evidencia se dispone de los informes de las fiducias, las actas de los comités.</p> <p>5. Cada vez que se realiza una modificación a los contratos de infraestructura los abogados del grupo contractual revisan los documentos para presentarlos en el comité de contratación con el propósito de evitar controversias en la interpretación de las normas con los concesionarios e interventores, so pena de incurrir en una falta disciplinaria y/o administrativa, como evidencia de la modificación se dispone del otrosí debidamente firmado.</p>	
R9: Transferencia de obligaciones para la ANI	<p><u>Terminación del contrato:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Terminaciones anticipadas. 2. Caducidad. 3. Nulidad. 4. Reversión. 5. Liquidación. 6. No contar con políticas interinstitucionales. 7. Falta de regulación. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La Vicepresidencia Jurídica por medio de sus GIT-Contractuales, dirime o define línea de acción en los contratos de concesión cada vez que los integrantes del equipo de seguimiento del proyecto lo solicitan por medio de memorando y/o correos electrónicos, con el fin de evitar sobrecostos. Como evidencia de la actividad se dispone de los memorandos y/o correos electrónicos de recepción y de respuesta a la solicitud. 2. La entidad cuenta con un manual de reversiones en el cual se establecen los lineamientos y los responsables de las diferentes áreas involucradas, con el fin de evitar que la ANI asuma obligaciones que no le correspondan. Como evidencia se tiene los registros que se llevan en las diferentes reversiones y las actas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acordar que la ANI es la responsable de asumir, como riesgo a su cargo, el costo de las obras tendientes a mitigar o dar solución a sitios inestables.

Fuente: Elaboración propia con base en el mapa de riesgos del proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transportes, disponible para descarga en el enlace https://www.ani.gov.co/sites/default/files/estructuracion_2019_-_mapa_de_riesgos_002_firmas.xlsx

 <p>Agencia Nacional de Infraestructura</p>	<p>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p>Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p>El futuro es de todos</p> <p>Gobierno de Colombia</p>
--	--	--

La explicación de la relación entre los riesgos del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte* y las problemáticas mostradas en la tabla precedente se presenta a continuación:

4.2.1 Pérdida de credibilidad de los grupos de interés

El mapa de riesgos del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte* describe el riesgo de *pérdida de credibilidad de los grupos de interés* así: *“Por falencias en la calidad de la información, inadecuada gestión y malas prácticas se genera pérdida de credibilidad de la Entidad por parte de los grupos de interés.”*

Con base en la Tabla 4, la Entidad ha identificado diferentes causas que pueden dar lugar a la materialización del riesgo. Por ejemplo, *generación de falsas expectativas y ausencia de pronunciamiento frente a las problemáticas de relevancia para los proyectos.*

También, con base en la Tabla 4, los controles identificados por la ANI para evitar su materialización se asocian a i) actualización de la información de los proyectos en las herramientas informáticas, ii) aplicación del procedimiento de socializaciones y estrategia de comunicaciones, iii) reuniones periódicas por parte de los Equipos de Coordinación y Seguimiento, y iv) seguimiento a los pagos de los predios y compensaciones sociales.

En el desarrollo de la auditoría se evidenció, desde el punto de vista de la muestra y de auditorías adelantadas por la Oficina de Control Interno en 2020, que en la Entidad se adelantan acciones tendientes a cumplir con los controles establecidos para el riesgo *pérdida de credibilidad de los grupos de interés*, así:

1. **Actualización de la información de los proyectos en las herramientas informáticas:** En abril de 2020 la Oficina de Control Interno adelantó una evaluación y verificación del software de seguimiento integral de proyectos a cargo de la ANI (ANISCOPIO). De esta evaluación no resultaron No Conformidades; sin embargo, se recomendó *“al Grupo Interno de Trabajo de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones en coordinación con el Equipo de Calidad y la participación activa de las Vicepresidencias de Gestión Contractual, la Vicepresidencia Ejecutiva y los Grupos Internos de Trabajo Sociales, Ambientales, Prediales y la Vicepresidencia Jurídica, la construcción, implementación y socialización de un procedimiento transversal que asegure la veracidad y oportunidad de la información que se incorpora en ANISCOPIO, definiendo claramente los roles y responsabilidades de las dependencias involucradas.”*⁴

⁴ Informe de evaluación y verificación del software de seguimiento integral de proyectos de concesión - ANISCOPIO. Radicado ANI No. 20201020060003 del 27 de abril de 2020.

2. **Aplicación del procedimiento de socializaciones y estrategia de comunicaciones:** Con base en la auditoría a la gestión ambiental en la ejecución de proyectos a cargo de la ANI, adelantada por la Oficina de Control Interno entre febrero y mayo de 2020, se evidenció que se han adelantado audiencias públicas en el marco del licenciamiento o de modificación de licenciamiento ambiental en proyectos del programa de cuarta generación de concesiones.⁵
3. **Reuniones periódicas por parte de los Equipos de Coordinación y Seguimiento:** En la presente auditoría, se evidenció que para el proyecto de iniciativa privada Antioquia – Bolívar, correspondiente al contrato de concesión bajo esquema de asociación público-privada No. 016 de 2015, se vienen adelantando comités y reuniones de seguimiento al proyecto.⁶ Asimismo, en la ejecución de las auditorías a la gestión ambiental⁵ y gestión predial⁷ de proyectos a cargo de la ANI, adelantadas por la Oficina de Control Interno entre febrero y mayo de 2020, se evidenció que, en términos generales, al interior de la Entidad se cumple con este control.
4. **Seguimiento a los pagos de los predios y compensaciones sociales:** Con base en la auditoría a la gestión predial en la ejecución de proyectos a cargo de la ANI⁷, adelantada por la Oficina de Control Interno entre febrero y mayo de 2020, se evidenció, en términos generales, cumplimiento en la aplicación del control; no obstante, se generaron observaciones respecto a proyectos en los cuales la gestión predial ha tenido reprocesos.

A pesar de que en la Entidad se adelantan actividades orientadas al cumplimiento de los controles definidos para evitar el riesgo *pérdida de credibilidad de los grupos de interés*, se evidenció que se han suscrito otrosíes que modifican las intervenciones previstas en los documentos iniciales de contratos de concesión, lo cual puede contribuir, principalmente, a que no se cumpla con las expectativas de la ciudadanía⁸ frente a los proyectos a cargo de la ANI.

⁵ Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del seguimiento y control de las obligaciones ambientales durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada. Radicado ANI No. 20201020069383 del 29 de mayo de 2020.

⁶ Según lo reportado en el informe de seguimiento al proyecto con el radicado ANI No. 20203110120661 del 21 de abril de 2020.

⁷ Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del seguimiento y control de la Gestión Predial durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada. Radicado ANI No. 20201020070823 del 3 de junio de 2020.

⁸ La ciudadanía hace parte de los grupos de interés de la ANI. Estos grupos se entienden como aquellos particulares o servidores identificados en la *Caracterización Ciudadana* de la ANI vigente con intereses en los proyectos a cargo de la Entidad, disponible para consulta en el enlace <https://www.ani.gov.co/participacion-ciudadana/caracterizacion-ciudadana>

Como se informó al inicio de esta sección, modificaciones a las intervenciones previstas en proyectos a cargo de la ANI se presentan en el 26.79% de los otrosíes suscritos por la Entidad en el periodo de análisis de la auditoría. También, se debe tener en cuenta que, según lo indicado en la sección 4.1, modificaciones al alcance los proyectos ha dado lugar a la formulación de hallazgos por parte de la Contraloría General de la República, lo que se corrobora con los hallazgos analizados en la sección 4.1 y en el Anexo 3.

Enseguida se exponen tres ejemplos en proyectos de asociación público-privada, donde se modificaron las intervenciones inicialmente acordadas:

4.2.1.1 Otrosí No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017 (Accesos Norte de Bogotá)

Con el otrosí No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017 se acordó, entre otros aspectos, definir que la Unidad Funcional 3 del proyecto corresponde a la construcción de una variante al municipio de Chía denominada *carretera de Los Andes*, debido a que en el contrato de concesión No. 001 de 2017 se había contemplado una de dos alternativas para la Unidad Funcional 3, así:

Tabla 5. Alcance UF3 Accenorte.

UF	SECTOR	LONGITUD APROXIMADA (km)	INTERVENCIÓN PREVISTA
3	Conectante Hatogrande ó Variante Chía	1.98	Construcción doble calzada Conectante Hatogrande ó Variante Chía / Operación y Mantenimiento

Fuente: Apéndice Técnico 1 del contrato de concesión No. 001 de 2017.

La alternativa de carretera de los Andes, según las consideraciones No. 23 y 24 del otrosí No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017, se eligió después de un análisis de viabilidad de alternativas, reafirmado por la interventoría del proyecto⁹, Consorcio ETSA-SIGA, quién a su vez, mediante comunicación con radicado ANI No. 20194090449532 del 3 de mayo de 2019, emitió un concepto integral favorable frente a la suscripción de la modificación contractual.¹⁰

En el otrosí No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017, se indica que en el marco del Convenio Interadministrativo No. 019 de 2017, el Municipio de Chía se comprometió a aportar a título gratuito a la ANI la totalidad de los predios requeridos para la construcción de la alternativa seleccionada, excepto los necesarios para la construcción de la intersección denominada el Humero, lo que permitió modificar el esquema de fondeos de la subcuenta predial y así contar con recursos

⁹ Ver radicado ANI No. 20184090625262 del 25 de junio de 2018.

¹⁰ Sin embargo, este concepto no incluyó un análisis sobre la fecha límite para la manifestación por parte de la Alcaldía de Bogotá para la ampliación de la carrera 7ma, desde la Calle 245 hacia el perímetro urbano de Bogotá (Ver sección 4.2.5.1).

adicionales para la construcción de la carretera de Los Andes, pues el proyecto se estructuró con la alternativa que no se escogió y la carretera de Los Andes requiere mayor inversión.

A pesar de que la carretera de Los Andes tenga una longitud superior a la indicada en la Tabla 5, de 3.4 km según la cláusula primera del otrosí No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017, la mayoría de los criterios de diseño geométrico de esta vía son inferiores a los indicadas en el Apéndice Técnico 1 del contrato de concesión:



Tabla 6. Comparación criterios de diseño geométrico UF3 Accenorte.

PARÁMETRO	APÉNDICE TÉCNICO 1	OTROSÍ NO. 1
Ancho de berma mínimo (m)	1.0 interior/ 2.0 Exterior	0.8 interior/ 1.8 Exterior
Velocidad de diseño mínimo (km/h)	80	60
Radio mínimo (m)	230	113
Excepciones a la velocidad de diseño (% de longitud)	0%	25%
Excepciones al radio mínimo (% de longitud a un determinado m)	0%	0.4%
Excepciones a la pendiente máxima (% de longitud a un determinado %)	0%	3%
Ancho mínimo de derecho de vía (m)	60	40

Fuente: Apéndice Técnico 1 del contrato de concesión No. 001 de 2017 y otrosí No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017.

Al respecto, mediante correo electrónico del 26 de junio de 2020 el Equipo de Coordinación y Seguimiento del proyecto informó que los criterios de diseño geométrico definidos para la carretera de Los Andes según el otrosí No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017 “(...) obedecen a consideraciones técnicas amparadas en las particularidades del trazado de la Variante de Chía denominada Carretera de los Andes y se ajustan a las especificaciones técnicas definidas en el Apéndice Técnico 3” y se fundamentan en que “(...) la vía proyectada (UF3) se encuentra dentro de la malla vial arterial del municipio de Chía que sirve de enlace entre el área urbana y rural, que conecta con una carretera primaria de carácter nacional (Ruta Nacional 45A). Dentro del POT del municipio de Chía (Acuerdo 100 del 2016-Artículo 120) esta vía está clasificada de tipo arterial V-3, de acuerdo con el sistema vial rural del municipio.”, y que “(...) la Carretera de Los Andes (UF3) - al pertenecer al POT y estar localizada sobre un sector suburbano- se encuentra clasificada como una vía arterial urbana restringida por un derecho de vía o limitaciones urbanas.”

Complementando lo anterior, la selección de la carretera de Los Andes contribuyó a que con el otrosí No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017 se acordará la construcción de 16 puentes peatonales, en lugar de 20 puentes peatonales como se había establecido inicialmente en la tabla 12

	<p style="text-align: center;">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p style="text-align: center;">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p style="text-align: center;">El futuro es de todos</p> <p style="text-align: right;">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

del Apéndice Técnico 1 del contrato, según lo informado por el Equipo de Coordinación y Seguimiento del Proyecto, mediante correo electrónico del 26 de junio de 2020 *“(…) la construcción de 16 y no 20 puentes peatonales se encuentra justificada en las necesidades del Proyecto que surgieron con la elección de la alternativa de la construcción de la Carretera Troncal de los Andes .”*

A pesar de que, según lo reportado por el Equipo de Coordinación y Seguimiento del Proyecto mediante correo electrónico del 26 de junio de 2020, *“(…) la comunidad ya conocía que la Unidad Funcional 3 estaba sujeta a la existencia de 2 alternativas, por lo cual la entidad al haber escogido la alternativa de la Variante de Chía, la expectativa de la comunidad se satisfaría bajo lo contemplado en la alternativa seleccionada.”*; el análisis presentado en esta sección indica que en la ejecución del proyecto se han modificado las especificaciones técnicas definidas en la etapa de estructuración, pues en el Apéndice Técnico No. 1 estas especificaciones correspondían a la alternativa de la Conectante Hatogrande.

En ese orden de ideas, se considera que este tipo de modificaciones contractuales puede dar lugar a la *generación de falsas expectativas*, que es una de las causas definidas en el mapa de riesgos del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte* para la *pérdida de credibilidad de los grupos de interés*. Al respecto, según lo reportado por el Equipo de Coordinación y Seguimiento del Proyecto mediante correo electrónico del 26 de junio de 2020 *“(…) se considera que, en la UF3 seleccionada y proyectada no hay falsas expectativas, pues se cumple con el objeto de extraer el tráfico pesado de larga distancia circulante con el centro de chía y brindar seguridad vial local, tal como estaba contemplado contractualmente.”*

Por otro lado, con el otrosí No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017 se hicieron aclaraciones respecto a la ejecución de la Unidad Funcional 1, correspondiente a intervenciones a la infraestructura vial entre la Carrera Séptima y la Calle 245. Esto debido a que, en el contrato inicial, su ejecución se condicionó a la manifestación escrita por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá de ampliar la carrera séptima desde las calles 245 hacia el perímetro urbano de Bogotá.

No se evidenció que la Interventoría conceptuara sobre la fecha límite para la manifestación por parte de la Alcaldía de Bogotá para la ampliación de la carrera 7ma, desde la Calle 245 hacia el perímetro urbano de Bogotá, sobre lo que se hacen observaciones en la sección 4.2.5.1.

Según lo indicado en la cláusula segunda del otrosí No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017 se acordó que:

“(…) En todo caso, la manifestación escrita por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá deberá realizarse antes del último día del mes de octubre de 2019 como condición para no afectar el plazo de la Fase de Construcción del Contrato.

En caso que la Unidad Funcional No. 1 no se pueda llevar a cabo por la razón anotada en el párrafo precedente, los recursos de Capex y Opex de dicha Unidad Funcional se destinarán a la ejecución de las obras que de común acuerdo las partes establezcan.

El plazo máximo para lograr el acuerdo sobre las que reemplazarían la Unidad Funcional No. 1 de que trata el inciso anterior es de seis (6) meses, vencido el cual, de no llegar a un acuerdo, las partes acudirán a los mecanismos de solución de controversias establecidos en el Capítulo XV de la Parte General.

En todo caso, las partes de común acuerdo podrán en cualquier momento a partir de la firma del presente Otrosí definir el alcance parcial o total de la Unidad Funcional 1, procediendo en consecuencia efectuar los ajustes que se consideren necesarios.”

Lo cual genera alertas sobre la ejecución del alcance inicial definido para la Unidad Funcional 1 y, en caso de no lograr un acuerdo entre las partes, de una controversia entre el Concesionario y la ANI.¹¹ Según Aniscopio, a mayo 30 de 2020 se tiene un avance del 0% en dicha Unidad Funcional.

Por último, a partir del mapa de riesgos del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte* el riesgo de *pérdida de credibilidad de los grupos de interés* puede generar cuatro consecuencias: *deterioro de la imagen corporativa, oposiciones por parte de la comunidad para el desarrollo de los proyectos, aumento de los procesos de expropiación y disminución de la inversión.*

En ese orden de ideas, con base en el otrosí No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017, se considera que la ANI podría revisar y analizar los controles vigentes en la estructuración de un proyecto de iniciativa privada, con el ánimo de que en esa etapa se tenga mayor certeza de las obras a ejecutar y no condicionarla a las decisiones de la Entidad sobre la marcha de los proyectos.

4.2.1.2 Otrosí No. 6 al contrato de concesión No. 008 de 2015 (Cambao - Manizales)

Con el otrosí No. 6 al contrato de concesión No. 008 de 2015 se acordó, entre otros aspectos, sustraer la intervención de mejoramiento al corredor vial Armero – Murillo – Alto de Ventanas – La Esperanza (110 km), correspondiente a las unidades funcionales 3, 4 y 5 del proyecto Cambao – Manizales. En la siguiente tabla se muestran las intervenciones previstas inicialmente para dichas unidades funcionales y las acordadas con la modificación contractual:

Tabla 7. Comparación intervenciones UFs 3, 4 y 5 Cambao – Manizales.

UF	ORIGEN - DESTINO	INTERVENCIÓN SEGÚN APÉNDICE TÉCNICO 1	INTERVENCIÓN SEGÚN OTROSÍ NO. 6
3	Armero – Murillo (55.7 km)	Rehabilitación y mejoramiento	Rehabilitación
4	Paso por Murillo – Alto de Ventanas (24.7 km)	Rehabilitación y mejoramiento	Rehabilitación y pavimentación

¹¹ La ANI ha reconocido que las *controversias contractuales* también hacen parte de los riesgos del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte.*

UF	ORIGEN - DESTINO	INTERVENCIÓN SEGÚN APÉNDICE TÉCNICO 1	INTERVENCIÓN SEGÚN OTROSÍ NO. 6
5	Alto de Ventanas – La Esperanza (29.9 km)	Rehabilitación y mejoramiento	Rehabilitación y pavimentación

Fuente: Apéndice Técnico 1 del contrato de concesión No. 008 de 2015 y otrosí No. 6 al contrato de concesión No. 008 de 2015.

Según el Estudio Previo de la modificación contractual,¹² el cambio en el alcance de las unidades funcionales 3, 4 y 5 se fundamentan en el Acuerdo Conciliatorio suscrito el día 10 de julio de 2019 entre el concesionario Alternativas Viales S.A.S y la ANI en el trámite que cursó ante el Tribunal de Arbitramento convocado por el Concesionario el 6 de febrero de 2017.

En julio de 2018, la Oficina de Control Interno adelantó una auditoría a las funciones públicas de supervisión y de interventoría asociadas al proyecto Cambao – Manizales,¹³ en la cual se evidenció que el Tribunal de Arbitramento se convocó para dirimir controversias relacionadas, entre otras, con la imposibilidad de ejecutar las intervenciones pactadas para las unidades funcionales 4 y 5 ya que en diciembre de 2016, Parques Nacionales Naturales (PNN) manifestó que el proyecto en esas unidades funcionales generaría altos y negativos impactos ambientales.¹⁴

En esa auditoría también se evidenció que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) emitió la Resolución No. 1136 del 18 de junio de 2018,¹⁵ mediante la cual, entre otros, negó la solicitud del Concesionario para la sustracción de reserva forestal que permitiría la ejecución de las intervenciones de mejoramiento previstas para el desarrollo de las unidades funcionales 4 y 5.

Según los Estudios Previos del otrosí No. 6 al contrato de concesión No. 008 de 2015 *“Mediante el citado Acuerdo Conciliatorio las Partes acordaron modificar el Contrato de Concesión con el ánimo de terminar el litigio en trámite y dar continuidad a su ejecución mediante el ajuste del mismos a unas condiciones técnicas y financieras que permitieran mantener la ecuación contractual y la equivalencia de prestaciones entre las Partes. Dicho ajuste consistió en: 1) la reducción del alcance de las Intervenciones en las UF 4 y 5, y el reajuste al valor del CAPEX de las UF1, 2 y 3 (...)”*



Se evidenció que la interventoría del proyecto, Consorcio Vial Colombia 2015, mediante comunicaciones con radicado ANI No. 20194091017322 y No. 20194091023442 de septiembre de

¹² Disponible en la bitácora del proyecto: Radicado ANI No. 20193050181583 del 27 de noviembre de 2019.

¹³ El informe de auditoría se puede consultar con el radicado ANI No. 20181020115323 del 1 de agosto de 2018.

¹⁴ Tribunal Arbitral de Concesionaria Alternativa Viales S.A.S contra la ANI: comunicación con radicado ANI No. 20174090444712 del 28 de abril de 2017. Concepto inviabilidad PNN: comunicación con radicado ANI No. 20164091127482 del 9 de diciembre de 2016.

¹⁵ *“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de sustracción definitiva de un área de la Reserva Forestal Central, establecida en la Ley 2ª de 1959 y se toman otras determinaciones”*. (Ver comunicación con radicado ANI No. 20184090628792 del 25 de junio de 2018.)

	<p style="text-align: center;">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p style="text-align: center;">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p style="text-align: center;">El futuro es de todos</p> <p style="text-align: right;">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

2019, se pronunció favorablemente frente a la suscripción del otrosí No. 6 al contrato de concesión No. 008 de 2015, recomendando, entre otros aspectos, *“Priorizar el trámite de sustracción de reserva forestal definitiva de las UF 4 y UFS, con el cual se definirá la viabilidad de ejecución del proyecto.”*

Con base en el informe ambiental de Interventoría No. 56, con radicado ANI No. 20204090339642 del 13 de abril de 2020, *“El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible emitió la Resolución 191 del 02 de marzo de 2020, por medio de la cual se sustrae de manera definitiva unas áreas de Reserva Forestal Central, establecida por la Ley 2 de 1959 y se toman otras determinaciones dentro del expediente.”*

En ese sentido, en 2020 se obtuvo la viabilidad para ejecutar las unidades funcionales 4 y 5 del proyecto; sin embargo, habrán cambios entre lo esperado por la ciudadanía al inicio del proyecto y lo que finalmente se entregará para el corredor vial Armero – Murillo – Alto de Ventanas – La Esperanza, pues, como se indicó al inicio se esta sección, no se adelantarán intervenciones de mejoramiento, es decir que las especificaciones geométricas de la vía no cambiarán respecto a las condiciones iniciales de la carretera entregada en concesión, que no permiten una velocidad de operación segura y cómoda a más de 50 km/h.

Lo anterior se puede asociar a la causa definida por la Entidad para el riesgo de *pérdida de credibilidad de los grupos de interés denominada generación de falsas expectativas*. Asimismo, se considera que con el otrosí No. 6 al contrato de concesión No. 008 de 2015 se materializó unas de las consecuencias definidas por la ANI para ese riesgo, *disminución de la inversión*, pues, entre otros argumentos, con la cláusula tercera de la modificación contractual se redujo el valor del contrato de \$1.334.383.590.504 a \$1.147.653.421.799 (pesos de 31 de diciembre de 2013).

En ese orden de ideas, con base en el otrosí No. 6 al contrato de concesión No. 008 de 2015, la ANI podría revisar y analizar los controles vigentes en la estructuración de un proyecto de iniciativa privada, con el ánimo de que en esa etapa se tenga mayor confiabilidad respecto a su viabilidad y así disminuir la probabilidad de que en su ejecución se generen cambios en las intervenciones e inversiones inicialmente contempladas.

4.2.1.3 Otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015 (Antioquia - Bolívar)

Con el otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015, cuyo objeto consistió en otorgar una solución a los inconvenientes generados en el proyecto por la ocurrencia de dos Eventos Eximentes de Responsabilidad reconocidos a la Sociedad Concesión Ruta al Mar S.A.S, se acordó, entre otros aspectos, modificar las intervenciones inicialmente previstas para el proyecto entre Coveñas y Tolú¹⁶, lo cual se considera puede generar un impacto en las expectativas de la ciudadanía.

Las situaciones que dieron lugar al reconocimiento de dos Eventos Eximentes de Responsabilidad mencionados se asocian a decisiones de la Autoridad Ambiental, así:

¹⁶ Unidades funcionales 6, subsector 3, y 7, subsectores 2 y 3.

1. Negativa de la Corporación Autónoma Regional de Sucre (Carsucre) frente a la sustracción definitiva de un área del Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales (DMI) del ecosistema de manglar y lagunar de la ciénaga de La Caimanera.¹⁷
2. Condicionamiento impuesto por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) en la Resolución No. 01575 del 7 de diciembre de 2017, que en el párrafo de cláusula segunda indica:

“PARÁGRAFO: Para el desarrollo del proyecto la Concesión Ruta al Mar S.A.S., durante la etapa constructiva del tramo vial Tolú – El Pueblito y sus intersecciones, deberá tener en cuenta los condicionamientos de diseño y/o constructivos, producto de las decisiones que se tomen en común con la Aerocivil relacionados con la ampliación del aeropuerto del Golfo de Morrosquillo, garantizando que el proyecto vial no afecte la zona de expansión del referido aeropuerto”

Con base en los estudios previos del otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015, la solución a los Eventos Eximentes de Responsabilidad se pudo lograr después de analizar alternativas diferentes al alineamiento horizontal inicial entre Coveñas y Tolú. Según estos estudios, la solución escogida fue la denominada *perimetrales*.

En la sección 5.1 de estos estudios previos (Fundamentos Técnicos) se indica que “(...) *la alternativa perimetrales únicamente modifica el trazado de dos subsectores (7.2 y 7.3) y el alcance del subsector 6.3 que hoy se encuentran directamente involucrados con los EER declarados (...)*”.

La modificación de los trazados de los subsectores 7.2 y 7.3 se formalizó con la suscripción del otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015.

Con el otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015 también se modificó el alcance del subsector 6.3, debido a que se acordó desafectar tramos viales sin adelantar las obras de mejoramiento previstas en el Apéndice Técnico 1 del contrato de concesión No. 016 de 2015 (Alcance del Proyecto):

“CLÁUSULA SÉPTIMA. DESAFECTACIÓN SECTORES UFI 6.3: Los tramos comprendidos entre el PR 41+000 al PR 41+440 y del PR 43+355 al PR 46+100 de la Ruta 9004, continuarán bajo la Operación y Mantenimiento del Concesionario durante la Etapa Preoperativa, en cumplimiento de los Niveles de Servicio establecidos en el Apéndice Técnico 2 del Contrato de Concesión. Sin embargo, los mismos no serán sujetos de Mejoramiento y serán revertidos a la ANI o a quien esta designe, con la suscripción de un Acta que incluye el inventario de bienes que atañen a los referidos tramos, previa verificación del Interventor constando el cumplimiento de las condiciones previstas en la Sección 9.7 (c) (d), (g) de la Parte General y demás aplicables según el Contrato. Estos tramos serán revertidos una vez se suscriba el acta de terminación de construcción de la Unidad Funcional 7.” (Subrayado fuera de texto)

¹⁷ Concepto técnico de la Subdirección Ambiental de Carsucre bajo el número 1140 del 23 de octubre de 2017.

En el Apéndice Técnico 1 se había establecido que en el subsector 3 de la Unidad Funcional 6 se llevaría a cabo el mejoramiento de aproximadamente 5.1 km de vía; sin embargo, con la modificación esta longitud se disminuyó a 1.9 km. Sobre los 3.3 km faltantes, el Concesionario adelantará únicamente operación y mantenimiento hasta que finalice la fase de construcción.

Lo anterior indica que se pudieron haber generado expectativas que no se van a cumplir, pues al inicio del proyecto la ciudadanía esperaba el mejoramiento de 5.5 km de vía y no de únicamente 1.9 km para el subsector en mención. Como se ha informado, se debe tener en cuenta que la *generación de falsas expectativas* es una de las causas definidas en el mapa de riesgos del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte* para el riesgo de *pérdida de credibilidad de los grupos de interés*.

Por otro lado, con relación a la posición de la interventoría del proyecto frente a la suscripción del otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015, Consorcio CR Concesiones, se evidenció que esta conceptuó favorablemente mediante las comunicaciones con radicado ANI No. 20184091183872 del 14 de noviembre de 2018 y No. 20194090553022 del 29 de mayo de 2019.

En cuanto a los impactos sobre la ciudadanía, al verlos desde el componente social del proyecto, se evidenció que la Interventoría hizo verificaciones del impacto de la modificación contractual sobre las compensaciones socioeconómicas, Consulta Previa y reubicación del peaje de la Caimanera¹⁸, sobre los cuales, como se indicó en el párrafo anterior, se pronunció favorablemente.

Por último, según la cláusula cuarta del otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015, la alternativa *perimetrales*, que modifica el trazado de dos subsectores (7.2 y 7.3), generó un sobrecosto para el proyecto y, por ende, dio lugar a que se acordara una compensación por riesgos por sobrecostos al Concesionario que asciende a más de catorce mil millones de pesos (Ver sección 4.2.3):

“CLÁUSULA CUARTA. COMPENSACIÓN POR RIESGOS POR SOBRECOSTOS: *Las partes, sin perjuicio de lo establecido en las cláusulas tercera y quinta del presente Otrosí, determinan que el valor en constantes (precios del Mes de Referencia) de la Compensación por Riesgos de Sobrecostos que en el presente Otrosí se reconoce es CATORCE MIL DOSCIENTOS SETENTA Y UN MILLONES NOVECIENTOS DOCE MIL SEISCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS (\$14.271.912.632) DEL MES DE REFERENCIA, discriminados así:*

i. Un sobrecosto neto por las Intervenciones de Obras de Construcción y Mejoramiento no previstas de TRECE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES CIENTO OCHENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS VEINTIUN PESOS (\$13.997.183.821) DEL MES DE REFERENCIA, valor que incluye la respectiva gestión Social, Ambiental y Predial.

¹⁸ Verificaciones adicionales adelantadas por la Interventoría para la suscripción de esta modificación contractual se presentan en las secciones 4.2.2.4 y 4.2.3, donde se analiza el otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015 en función de los riesgos de *retrasos y sobrecostos en la ejecución de los proyectos*.

ii. Un sobrecosto neto por Operación y Mantenimiento no previsto de DOCIENTOS SETENTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS VEINTIOCHO MIL OCHOCIENTOS ONCE PESOS (\$274.728.811) DEL MES DE REFERENCIA, valor que incluye la gestión Social y Ambiental.”

Estos sobrecostos, como se ha mencionado, fueron ocasionados por la negativa de la Corporación Autónoma Regional de Sucre (Carsucre) frente a la sustracción definitiva de un área del Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales (DMI) del ecosistema de manglar y lagunar de la ciénaga de La Caimanera y por la interferencia del trazado inicial con la expansión del aeropuerto del Golfo de Morrosquillo, aprobada según Resolución 02612 del 8 de octubre de 2015 de la Aeronáutica Civil (Aerocivil).¹⁹

La interferencia del trazado inicial con el proyecto de expansión del aeropuerto del Golfo de Morrosquillo genera alertas al poner bajo consideración el riesgo del proceso de *estructuración de proyectos de infraestructura* de transporte denominado “*modificaciones contractuales que impliquen reconocimientos al concesionario o sobrecostos durante la ejecución del proyecto, por incumplimiento de los procedimientos de estructuración para una adecuada socialización*”, pues demuestra que en la estructuración de una iniciativa privada se debe fortalecer la gestión interinstitucional.

Lo anterior teniendo en cuenta que mediante Resolución No. 1597 de septiembre 17 de 2015 se adjudicó el contrato de concesión No. 016 y un mes después, mediante radicado ANI No. 20154090694772 del 26 de octubre de 2015, la Aerocivil remitió a la ANI la resolución No. 02612 del 8 de octubre de 2015, por la cual se aprobó el Plan Maestro del Aeropuerto Golfo de Morrosquillo de Tolú, “(...) *junto con los planes que muestran el área máxima de expansión previsible, para que sean tenidos en cuenta en las obras de infraestructura adelantadas por la ANI, como lo es el proceso de concesión de la vía Antioquia – Bolívar, que incluye el tramo que colinda con la cabecera 35 del mencionado aeropuerto.*”²⁰

En el radicado citado la Aerocivil también indicó:

“De igual manera solicitamos verificar con su contratista el replanteo de la vía en este tramo, acogiéndose a las necesidades de expansión del aeropuerto de acuerdo a las proyecciones planteadas en el plan maestro en mención, con el fin de no afectar el desarrollo turístico y económico de la región, la cual requiere de la ampliación de la pista para lograr la llegada de aeronaves de mayor capacidad para implementar nuevas rutas.”

Evidencia que demuestra que el replanteo del tramo se hizo en la ejecución del proyecto, formalizándose a través del otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015.

¹⁹ Según información presentada en la Resolución No. 01575 del 7 de diciembre de 2017 de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.



²⁰ Radicado ANI No. 20154090694772 del 26 de octubre de 2015.

En ese orden de ideas, con base en el otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015, se considera que la ANI podría revisar y analizar los controles vigentes en la estructuración de un proyecto de iniciativa privada, con el ánimo de que en esa etapa se tenga mayor confiabilidad respecto a su viabilidad y así disminuir la probabilidad de que en su ejecución se generen cambios en las intervenciones inicialmente contempladas y que se materialicen sobrecostos. Con relación a los sobrecostos originados con el otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015, se presenta un análisis adicional en la sección 4.2.3.

4.2.1.4 Conclusiones en función del análisis del riesgo pérdida de credibilidad de los grupos de interés

Con base en el contenido de esta sección se concluye:

1. Al interior de la Entidad se adelantan acciones tendientes a cumplir con los controles definidos para el riesgo del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte* denominado *pérdida de credibilidad de los grupos de interés*; sin embargo, las necesidades de los otrosíes No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017, No. 6 al contrato de concesión No. 008 de 2015 y No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015 dan lugar a que la ANI contemple la posibilidad de analizar la suficiencia y eficiencia de dichos controles.
2. Con los otrosíes No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017, No. 6 al contrato de concesión No. 008 de 2015 y No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015, se acordaron modificaciones a las intervenciones inicialmente previstas para proyectos a cargo de la ANI, lo que puede generar alertas respecto a la *generación de falsas expectativas* en la ciudadanía.
3. Los otrosíes No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017, No. 6 al contrato de concesión No. 008 de 2015 y No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015 corresponden a modificaciones realizadas a contratos de concesión bajo el esquema de asociación público-privada, de iniciativa privada, sobre los cuales se obtuvo una conclusión común asociada a que la ANI podría revisar y analizar los controles vigentes en la estructuración de un proyecto de iniciativa privada, con el ánimo de que en esa etapa se tenga mayor certeza de las obras a ejecutar.
4. Con base en el otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015, correspondiente a la iniciativa privada Antioquia – Bolívar, la interferencia del trazado inicial del corredor Coveñas – Tolú con el proyecto de expansión del aeropuerto del Golfo de Morrosquillo se genera una alerta sobre la gestión interinstitucional al poner bajo consideración el riesgo del proceso de *estructuración de proyectos de infraestructura de transporte* denominado *“modificaciones contractuales que impliquen reconocimientos al concesionario o sobrecostos durante la ejecución del proyecto, por incumplimiento de los procedimientos de estructuración para una adecuada socialización”*, pues no se evidenció que en la estructuración de la iniciativa

	<p style="text-align: center;">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p style="text-align: center;">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p style="text-align: center;">El futuro es de todos</p> <p style="text-align: right;">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

privada se hayan adelantado acercamientos con Aerocivil como medida preventiva para evitar dicha interferencia entre ambos proyectos.

4.2.2 Retrasos en la ejecución de proyectos

El mapa de riesgos del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte* describe el riesgo de *retrasos en la ejecución de los proyectos* así: “*Por demora en los trámites, inadecuada interpretación o identificación de redes, permisos o licencias ambientales, predios y definiciones contractuales se presentan retrasos en la ejecución de los proyectos.*”

Con base en la Tabla 4, la Entidad ha identificado diferentes causas que pueden dar lugar a la materialización del riesgo, tales como: *vacíos contractuales, inadecuada identificación de los permisos y licencias ambientales requeridos, eventos eximentes de responsabilidad, incumplimientos contractuales y sentencias judiciales.*



También, con base en la Tabla 4, los controles identificados por la ANI para evitar su materialización se asocian a i) reuniones periódicas por parte de los Equipos de Coordinación y Seguimiento de los proyectos, ii) aplicación del procedimiento de socializaciones y estrategia de comunicaciones, iii) presentación de informes mensuales de seguimiento de parte de los Equipo de Coordinación y Seguimiento de los proyectos y, iv) revisión y aprobación de los informes de interventoría.

En el desarrollo de la auditoría se evidenció, desde el punto de vista de la muestra y de auditorías adelantadas por la Oficina de Control Interno en 2020, que en la Entidad se adelantan acciones tendientes a cumplir con los controles establecidos para el riesgo *retrasos en la ejecución de los proyectos.*

Como se indicó en la sección 4.2.1, la Oficina de Control Interno ha evidenciado que en los proyectos a cargo de la ANI se adelantan reuniones periódicas por parte de los Equipos de Coordinación y Seguimiento, así como socializaciones. Asimismo, en lo que va de 2020, la Oficina de Control Interno ha evidenciado que se presentan informes de seguimiento de parte de los Equipos de Coordinación y Seguimiento de los proyectos a cargo de la ANI y que estos Equipos revisan y aprueban los informes de interventoría, lo cual se puede corroborar con el informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del seguimiento y control de las obligaciones ambientales durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada.⁵

Lo descrito permite concluir que en la Entidad se adelantan actividades orientadas al cumplimiento de los controles definidos para evitar el riesgo *retrasos en la ejecución de los proyectos.* Sin embargo, se evidenció que se han suscrito otrosíes que modifican los plazos de fases o etapas de ejecución de los proyectos, lo que se puede asociar con una de las posibles consecuencias identificadas por la Entidad para este riesgo: *no entrega de obras a las comunidades en los tiempos establecidos.*

Como se indicó al inicio de la sección 4.2, entre enero de 2019 y marzo de 2020 la modificación de plazos en proyectos en ejecución fue la principal razón para suscribir otrosíes, pues se presenta en el 34% de los otrosíes suscritos por la Entidad en ese periodo. Asimismo, según lo indicado en la sección

	<p style="text-align: center;">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p style="text-align: center;">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p style="text-align: center;">El futuro es de todos</p> <p style="text-align: right;">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

4.1, este tipo de modificaciones han dado lugar a la formulación de hallazgos por parte de la Contraloría General de la República.

Enseguida se presentan ejemplos de modificaciones de plazos acordados mediante la suscripción de otrosíes para proyectos en ejecución a cargo de la ANI:

4.2.2.1 Otrosí No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017 (Accesos Norte de Bogotá)

Con el otrosí No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017, suscrito el 13 de mayo de 2019, adicional a que se definieron las intervenciones a ejecutar en la Unidad Funcional 3 (Ver sección 4.2.1.1), se acordó, entre otros aspectos, modificar el plazo de la fase de construcción de la Unidad Funcional 2, correspondiente a la construcción de infraestructura vial en la Autopista Norte de Bogotá, entre la Calle 245 y La Caro.



Según la sección 5.2 de la parte especial del contrato de concesión No. 001 de 2017, el plazo máximo de ejecución de la Unidad Funcional 2 era de 18 meses desde la fecha de suscripción del Acta de Inicio de la Fase de Construcción (6 de abril de 2018). Es decir que el plazo inicialmente contemplado en el contrato de concesión No. 001 de 2017 venció en septiembre de 2019.

Con base en la cláusula quinta del otrosí No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017, ese plazo se modificó a 24 meses desde la fecha de suscripción del Acta de Inicio de la Fase de Construcción, es decir que se acordó entregar la Unidad Funcional 2 en marzo de 2020. Según Aniscopio, a mayo 30 de 2020 se tiene un avance del 94.45% en esa unidad funcional.

El plazo de la fase de construcción de la Unidad Funcional 2 se modificó debido a que, según los Estudios Previos y lo indicado en la consideración No. 23 del otrosí No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017, *“(…) dentro de las inversiones de la Unidad Funcional No 1, se incluyó la colocación de sobre carpeta sobre el tramo de la vía ya construida que forma parte de la Unidad Funcional No 2 y que se extiende desde la Calle 245 hasta La Caro.”*

También, según los Estudios Previos y lo indicado en la consideración No. 25 del otrosí No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017, *“(…) resulta necesario: i) trasladar las obras de sobre carpeta de la UF1 a la UF2 ya que dichas actividades deben realizarse de manera integral en la citada UF y; ii) ampliar el plazo máximo de ejecución de esta Unidad Funcional llevándola de dieciocho (18) a veinticuatro (24) meses para la ejecución de la totalidad de las obras (…)*”. Es decir que, adicional a que se modificó el plazo, el traslado de obras implicó una redistribución al CAPEX del modelo financiero inicial del proyecto, que según los documentos citados corresponde a una reubicación de \$31.587.165.942.

Mediante comunicación con radicado ANI No. 20194090449532 del 3 de mayo de 2019, la interventoría del proyecto, Consorcio ETSA-SIGA, emitió un concepto integral favorable frente a la suscripción del otrosí No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017; sin embargo, en sus análisis la Interventoría mencionó que *“(…) se modificaron las inversiones de Capex entre las Unidades*

	<p align="center">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p align="center">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p align="center">El futuro es de todos</p> <p align="right">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

Funcionales 1 y 2, disminuyendo \$23.699 millones en la UF1 y aumentando esta misma cifra en la inversión de la UF2”, valor diferente al que se presenta en los Estudios Previos y lo indicado en la consideración No. 28 del otrosí No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017.

Según lo reportado por el Equipo de Coordinación y Seguimiento del Proyecto, mediante correo electrónico del 26 de junio de 2020, el análisis de la Interventoría no incluyó el AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad) ni los valores de Estudios y Diseños, debido a que “(...) *el A.I.U. en este proyecto, es un porcentaje convenido por las partes desde la estructuración del proyecto.*” Esta es la razón entre los valores verificados por la Interventoría y lo indicado en los Estudios Previos del otrosí No. 1 que, según lo reportado por el Equipo de Coordinación y Seguimiento del Proyecto, “(...) *contemplaron el valor del AIU*”.

Por último, se considera que el otrosí aquí analizado tiene una relación directa con el riesgo de *retrasos en la ejecución de los proyectos*, pues no se entregaron las obras de la Unidad Funcional 2 en los tiempos establecidos inicialmente para el proyecto y esto último hace parte de las consecuencias identificadas por la ANI para el riesgo mencionado.

Con base en el otrosí No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017, se considera que la ANI podría revisar y analizar los controles vigentes en la estructuración de un proyecto de iniciativa privada, con el ánimo de evitar situaciones que generen impactos en la entrega de las obras previstas en los proyectos.

4.2.2.2 Otrosí No. 6 al contrato de concesión No. 008 de 2015 (Cambao - Manizales)

En la sección 4.2.1.2 se comentó que el otrosí No. 6 al contrato de concesión No. 008 de 2015 se suscribió con el ánimo de terminar una controversia entre el Concesionario y la ANI, lo que implicó reducir el alcance de las intervenciones en las Unidades Funcionales 4 y 5 y disminuir la inversión prevista para el proyecto Cambao – Manizales.



Como se indicó en la sección 4.2.1.2 uno de los aspectos que dio lugar a la controversia fue la dificultad de ejecutar las intervenciones pactadas para las Unidades Funcionales 4 y 5 ya que en diciembre de 2016 Parques Nacionales Naturales (PNN) se manifestó negativamente respecto a la ejecución del proyecto.

Se considera que la controversia generada entre las partes y el pronunciamiento negativo de PNN se pueden asociar a la causa definidas por la ANI para el riesgo *retrasos en la ejecución de los proyectos* denominada *inadecuada identificación de los permisos y licencias ambientales requeridos*.

Además, el otrosí No. 6 al contrato de concesión No. 008 de 2015 se asocia con el riesgo de *retrasos en la ejecución de los proyectos* puesto que con dicha modificación contractual se amplió el plazo de las fases de preconstrucción y de construcción, ya que se acordó:

“CLAÚSULA QUINTA: Modificar la Sección 3.8 “Plazos Estimados de las Etapas y Fases del Contrato” de la Parte Especial del Contrato de Concesión, sustituyéndose por la siguiente:

3.8 Plazos Estimados de las Etapas y Fases del Contrato

	<p align="center">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p align="center">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p align="center">El futuro es de todos</p> <p align="right">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

(a) Duración estimada de la Fase de Construcción: treinta (30) Meses contados desde la fecha de suscripción del Acta de Inicio de la Fase de Construcción.

(b) Duración estimada de la Fase de Preconstrucción: 210 Días contados a partir del perfeccionamiento del Otrosí No. 6, adicionales al tiempo transcurrido desde la Fecha de Inicio.”

Teniendo en cuenta que el otrosí No. 6 al contrato de concesión No. 008 de 2015 se suscribió el 1 de noviembre de 2019, con dicha modificación contractual se estableció que la fase de preconstrucción culminaría el 29 de mayo de 2020; sin embargo, a junio de 2020 esto no ha sucedido.

A pesar de que el alcance temporal de esta auditoría sea hasta marzo de 2020, se tuvo en cuenta información posterior que fue allegada en la ejecución de esta, por la relevancia de la misma; según lo informado por el Equipo de Coordinación y Seguimiento, a junio de 2020 el Concesionario no ha acreditado el cierre financiero del proyecto y la ausencia de dicha acreditación no ha permitido superar la fase de preconstrucción.



Al respecto, se evidenció que el 1 de abril de 2020, mediante comunicación con radicado ANI No. 20204090315092, el Concesionario solicitó a la Entidad suspender el plazo para acreditar el cierre financiero debido a los efectos que ha traído la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID-19:

“(…) la sociedad Concesionaria Alternativas Viales S.A.S., solicita a la Agencia Nacional de Infraestructura suspender el plazo contractual para realizar el Cierre Financiero, desde el 24 de marzo y en principio hasta el 13 de abril de 2020 o hasta el momento en que lleguen a extenderse las medidas tomadas mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 (...)

(...)

Por último, de conformidad con lo establecido en la circular No. 2020-409-000012-4 del 16 de marzo de 2020 expedida por la ANI, donde se declaró que “(…) en la eventualidad que la implementación de estas u otras medidas relacionadas con la problemática COVID-19 afecten el plan de obras o la ejecución del contrato (...) le solicitamos se informe de manera inmediata a la entidad, esto con el fin de establecer medidas conjuntas que permitan desarrollar estrategias conducentes a continuar con el normal avance de los proyectos”, mediante la presente comunicación el Concesionario informa a la ANI que la ejecución del contrato y específicamente la obligación de cierre financiero se ha visto afectada por la problemática del COVID-19, solicitando como medida la suspensión del plazo contractual para realizar cierre financiero desde el 24 de marzo y en principio hasta el 13 de abril de 2020 o hasta el momento en que lleguen a extenderse las medidas tomadas mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020.”

Ante la solicitud del Concesionario, mediante comunicación con radicado ANI No. 20203050137381 del 12 de mayo de 2020, la Entidad respondió que *“(…) se encuentra adelantando mesas de trabajo al interior de sus órganos de decisión, así como con otras entidades gubernamentales y con los distintos concesionarios para dar trámite a la solicitud relacionada con las obligaciones antes señaladas una vez se hayan decantado los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica en los contratos.”*

	<p align="center">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p align="center">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p align="center">El futuro es de todos</p> <p align="right">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

Se evidenció que la Interventoría encontró viable la propuesta del Concesionario, lo que se puede corroborar con las comunicaciones con radicado ANI No. 20204090338442 del 13 de abril de 2020, No. 20204090390972 del 4 de mayo de 2020 y No. 20204090477972 del 1 de junio de 2020. En la última comunicación citada la Interventoría entregó a la ANI un análisis sobre una modificación contractual que, de suscribirse, prorrogaría el plazo para acreditar el cierre financiero hasta el 28 de julio de 2020 y por ende el plazo para culminar la fase de preconstrucción.

No obstante, lo anterior, a junio de 2020 el plazo para culminar la fase de preconstrucción está vencido. A pesar de que se haya evidenciado gestión de parte de la Supervisión orientada a suscribir una modificación contractual que prorrogue dicho plazo, dicha modificación contractual no se ha formalizado. Con base en lo informado por la Supervisión no se han iniciado los esquemas de apremio correspondientes debido al análisis en curso de la modificación contractual.

Lo anterior genera una alerta respecto al cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de concesión No. 008 de 2015.

Por otro lado, la sección 3.8 de la parte especial del contrato de concesión No. 008 de 2015 indicaba, en un principio:

“3.8 Plazos Estimados de las Etapas y Fases del Contrato

(a) Duración estimada de la Fase de Construcción: treinta y seis (36) meses contados desde la fecha de suscripción del Acta de Inicio de la Fase de Construcción.



(b) Duración estimada de la Fase de Preconstrucción: once (11) meses contados desde la Fecha de Inicio.”

Es decir que en la estructuración del proyecto se estimó que la fase de preconstrucción culminaría en julio de 2016.

Antes de la suscripción del otrosí No. 6 al contrato de concesión No. 008 de 2015, los plazos de las fases de preconstrucción y construcción tuvieron modificaciones mediante lo acordado en los otrosíes No. 3 del 18 de julio de 2016, No. 4 del 14 de octubre de 2016 y No. 5 del 12 de enero de 2017.

En ese orden de ideas, a pesar de que técnicamente el otrosí No. 6 al contrato de concesión No. 008 de 2015 es viable según el Estudio Previo y según los conceptos de la interventoría del proyecto, esta modificación contractual genera alertas respecto al riesgo *retrasos en la ejecución de los proyectos*, pues demuestra que en el proyecto Cambao – Manzales no se han entregado las intervenciones en los tiempos previstos en el contrato inicial y la *no entrega de obras a las comunidades en los tiempos establecidos* ha sido identificada por la ANI como una de las consecuencias de ese riesgo.

En línea con lo indicado en la sección 4.2.1.2, con base en el otrosí No. 6 al contrato de concesión No. 008 de 2015 se considera que la ANI podría revisar y analizar los controles vigentes en la estructuración de un proyecto de iniciativa privada, con el ánimo de que en esa etapa se tenga mayor confiabilidad respecto a su viabilidad y así disminuir la probabilidad de que su ejecución se presenten

	<p style="text-align: center;">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p style="text-align: center;">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p style="text-align: center;">El futuro es de todos</p> <p style="text-align: right;">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

situaciones que perjudiquen los resultados esperados con un proyecto de infraestructura de transporte.

4.2.2.3 Otrosí No. 8 al contrato de concesión No. 009 de 2015 (Transversal del Sisga)

Con base en la consideración No. 39 del otrosí No. 8 al contrato de concesión No. 009 de 2015, la modificación contractual se llevó a cabo con el objetivo de incorporar al contrato de concesión un Acuerdo Conciliatorio suscrito en abril de 2019 por la ANI y la Sociedad Concesión Transversal del Sisga S.A.S.

El 20 de septiembre de 2018 la controversia fue iniciada por el Concesionario, a través de demanda contra la ANI formulada ante el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá con las siguientes pretensiones (acorde a lo indicado en la consideración No. 21 del otrosí No. 8 al contrato de concesión No. 009 de 2015):

“PRIMERA: Que se DECLARE que el plazo de duración de la Fase de Construcción de la Etapa Preoperativa, definido por la ANI en la estructuración del proyecto, establecido en el contrato, así como el plazo de ejecución de las obras de cada una de las Unidades Funcionales que conforman esa etapa se calculó y fijó sin considerar: (I) la ejecución de actividades de gestión predial, (II) la ejecución de actividades de gestión social, (III) la adquisición de más de quinientos (500) predios e imposición de servidumbre, y (iv) la extraordinaria mayor cantidad de obras para atender más de ciento veinte (120) zonas inestables encontradas en la vía concesionada.

SEGUNDA: Que de manera consecencial y a la luz de la evidente variación de las condiciones pactadas, se DECLARE que la ANI ha incurrido en un cumplimiento imperfecto de sus deberes de planeación e información, estimando unos plazos para el cumplimiento de las obligaciones de construcción que en nada son concordantes y consecuentes con las condiciones fácticas, técnicas y jurídicas de la vía objeto del proyecto, induciendo al error a la Concesionaria respecto a la Oferta presentada y el Contrato de Concesión celebrado.

(...)

CUARTA: Que se DECLARE que, como consecuencia de las pretensiones anteriores, para que la Concesionaria pueda cumplir física, jurídica y técnicamente, en condiciones de calidad y eficiencia, las obligaciones y actividades de construcción de la Fase de Construcción y de cada una de las Unidades Funcionales que la conforman, debe contar con un plazo, adicional al planeado y pactado, de trescientos sesenta días (360) para la Fase de Construcción y para todas y cada una de las Unidades Funcionales.”

Lo cual indica que, en concepto del Concesionario y entre otros aspectos, las situaciones que dieron lugar a la controversia estaban vinculados a los plazos previstos para la ejecución de las intervenciones previstas en el proyecto.

Según la sección 3.8 de la parte especial del contrato de concesión No. 009 de 2015, inicialmente se previeron los siguientes plazos para las fases de la etapa preoperativa:

“3.8 Plazos Estimados de las Fases de la Etapa Preoperativa:

- (a) Duración estimada de la Fase de Preconstrucción: Trescientos sesenta (360) Días contados desde la fecha de inicio.
- (b) Duración estimada de la Fase de Construcción: Mil ochenta (1080) Días contados desde la fecha de Acta de Inicio de la Fase de Construcción.”

Teniendo en cuenta que el Acta de Inicio del contrato de concesión No. 009 de 2015 se suscribió el 28 de agosto de 2015, inicialmente se previó que esta fase debía terminar en agosto de 2016; sin embargo, el Acta de Inicio de la Fase de Construcción se suscribió hasta el 31 de octubre de 2016.

Ahora, teniendo en cuenta que el Acta de Inicio de la Fase de Construcción se suscribió el 31 de octubre de 2016, su ejecución no podía superar octubre de 2019; no obstante, con base en la cláusula novena del otrosí No. 8 al contrato de concesión No. 009 de 2015 este plazo se prorrogó hasta julio de 2020:

“CLÁUSULA NOVENA. Modificar los plazos definidos en la Sección 5.2. “Programación de las Obras” del CAPÍTULO III. “ASPECTOS GENERALES” de la Parte Especial del Contrato de Concesión, conforme a lo pactado en el numeral 2.1 del Acuerdo Conciliatorio, la cual quedará así:

“5.2. Programación de las Obras



En la tabla siguiente se presentan los plazos máximos para el inicio de la operación de las Unidades Funcionales, los cuales deberán contarse a partir de la fecha de suscripción del Acta de Inicio de la Fase de Construcción.

UNIDAD FUNCIONAL	PLAZO MÁXIMO DE EJECUCIÓN
Unidad Funcional 1	990 Días*
Unidad Funcional 2	1260 Días
Unidad Funcional 3	1260 Días
Unidad Funcional 4	1350 Días

*La Unidad Funcional 1 cuenta con noventa días adicionales para su ejecución, en razón a que ya se hizo uso del derecho contractual contenido en la Cláusula 4.9 de la Parte General del Contrato, para un total de 1080 días, exceptuando los Pasos Peatonales Seguros, los cuales serán verificables a la terminación de la Fase de Construcción.”

PARÁGRAFO: Como consecuencia del ajuste de los plazos previstos para la Fase de Construcción señalada en la presente cláusula, la Sección 3.8. “Plazos Estimados de las Fases de la Etapa Preoperativa” de la Parte Especial del Contrato de Concesión No. 009 de 2015, modificada por la Cláusula Sexta del Otrosí No. 3 del Contrato de Concesión, quedará así:

“3.8 Plazos Estimados de las Fases de la Etapa Preoperativa:

	<p style="text-align: center;">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p style="text-align: center;">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p style="text-align: center;">El futuro es de todos</p> <p style="text-align: right;">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

- (a) Duración estimada de la Fase de Preconstrucción cuatrocientos veintisiete (427) Días contados desde la fecha de inicio.
- (b) Duración estimada de la Fase de Construcción: mil trescientos cincuenta (1350) Días contados desde la fecha de Acta de Inicio de la Fase de Construcción.”

Este ajuste a la programación de las obras fue avalado por la interventoría del proyecto, Joyco S.A.S, previo a la suscripción de la modificación contractual, quien mediante comunicación con radicado ANI No. 20194090323062 del 29 de marzo de 2019, indicó al respecto que *“Se puede concluir que luego de revisar los tiempos estimados para la terminación de las actividades incluidas en este ejercicio técnico presentado por el Concesionario, están acordes con los tiempos necesarios para la finalización de las obras.”*

Asimismo, se evidenció que mediante las comunicaciones con radicado ANI No. 20204090021902 del 12 de enero de 2020 y 20204090132912 del 10 de febrero de 2020, la Interventoría emitió su concepto de favorabilidad frente a la suscripción del otrosí No. 8 al contrato de concesión No. 009 de 2015.

Con base en los plazos máximos de ejecución acordados con el otrosí No. 8 al contrato de concesión No. 009 de 2015, la Unidad Funcional 1 debió culminar en octubre de 2019 y las Unidades Funcionales 2 y 3 en abril de 2020.

Respecto a la Unidad Funcional 1, se evidenció que después del proceso de verificación por parte de la Interventoría quedaron pendientes sobre los cuales se otorgó un periodo de cura hasta febrero de 2020, según comunicación con radicado ANI No. 20205000033531 del 6 de febrero de 2020.

No obstante, lo anterior, se evidenció que mediante acta del 21 de mayo de 2020, suscrita entre la ANI, el Concesionario y la Interventoría, se reconoció la ocurrencia de un Evento Eximente de Responsabilidad por la afectación al proyecto como consecuencia del cierre de la vía Bogotá – Villavicencio, lo cual, entre otros, otorgó un plazo adicional de sesenta (60) días calendario al acordado con el otrosí No. 8 al contrato de concesión No. 009 de 2015 para la ejecución de las Unidades Funcionales 1, 2, 3 y 4.

Además, con el acta del 21 de mayo de 2020 se prorrogó el plazo de cura otorgado para culminar la Unidad Funcional 1, *“el cual pasará a ser de noventa (90) Días contados a partir del 20 de febrero de 2020”*.²¹

²¹ Parágrafo primero del término segundo del acta de declaratoria de ocurrencia de un Evento Eximente de Responsabilidad suscrita el 21 de mayo de 2020.

En ese orden de ideas, se considera que el otrosí No. 8 al contrato de concesión No. 009 de 2015 tiene una relación directa con el riesgo de *retrasos en la ejecución de los proyectos*, pues la necesidad de suscribirlo se puede asociar con dos causas identificadas por la ANI para ese riesgo: *vacíos contractuales y sentencias judiciales*.

Complementando lo anterior, conforme a lo indicado líneas arriba, actualmente la ejecución del proyecto Transversal del Sisga se ha visto afectada por un Evento Eximente de Responsabilidad y este tipo de eventos también hacen parte de las causas identificadas por la ANI para el riesgo de *retrasos en la ejecución de los proyectos*.



Por otro lado, el otrosí No. 8 al contrato de concesión No. 009 de 2015 también tiene relación con las consecuencias identificadas por la ANI para el riesgo de *retrasos en la ejecución de los proyectos: no entrega de obras a las comunidades en los tiempos establecidos*, debido a que no se han cumplido los plazos de ejecución, y *mayores costos de interventoría*. Esto último debido a que con la cláusula decima novena de la modificación contractual se acordó:

“CLÁUSULA DECIMA NOVENA: *Conforme a lo pactado en la Sección Cuarta del Acuerdo Conciliatorio el Concesionario realizará un fondeo adicional a la Subcuenta Interventoría y Supervisión dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento de los mil ochenta (1080) Días de la fecha inicial de la terminación de la Fase de Construcción, por valor de \$2.360.721.699 expresados en pesos de diciembre de 2013, suma validada por la Interventoría y un segundo fondeo dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento de los mil trescientos cincuenta días (1350) Días a partir de la suscripción del Acta de Inicio de la Fase de Construcción, por valor de \$995.429.342 expresados en pesos de diciembre de 2013.”*

En ese sentido, con base en el otrosí No. 8 al contrato de concesión No. 009 de 2015 y teniendo en cuenta que el alcance del proyecto de Transversal del Sisga consiste en la intervención de infraestructura vial existente (rehabilitación y mejoramiento), se concluye que se podrían revisar y analizar los controles vigentes en la estructuración de un proyecto de iniciativa pública con alcances similares para así evitar las causas y consecuencias del riesgo *retrasos en la ejecución de los proyectos*. En cuanto al mejoramiento, mediante la cláusula cuarta del otrosí No. 3 al contrato de concesión No. 009 de 2015 se acordó:

“CLÁUSULA CUARTA: *Aclarar que el alcance de la expresión “Mejoramiento” referenciado en la tabla 3.3 “División del Proyecto” de la Parte Especial del Contrato, acorde con el Apéndice Técnico 1, se limita a:*

- *Reconstrucción de Pavimento.*
- *Atención de Puntos Críticos.*
- *Ampliación de Calzada con sobre anchos en curvas con deflexión mayor a 120°*
- *Construcción de andenes en puntos específicos.*
- *Construcción de Puentes Peatonales.*
- *Perfilamiento de Túneles (Factor de Calidad)”*

	<p style="text-align: center;">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p style="text-align: center;">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p style="text-align: center;">El futuro es de todos</p> <p style="text-align: right;">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

4.2.2.4 Otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015 (Antioquia - Bolívar)

En la sección 4.2.1.3 se comentó que el otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015 se suscribió con el fin de otorgar una solución a inconvenientes generados en el proyecto como consecuencia de decisiones y pronunciamientos de la Autoridad Ambiental. Estos inconvenientes dieron lugar al reconocimiento de dos Eventos Eximentes de Responsabilidad (EER) y los EER hacen parte de las causas identificadas por la ANI para el riesgo de *retrasos en la ejecución de los proyectos* (Ver Tabla 4).

El primero de los EER que se menciona en el otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015 se asocia al impacto en la ejecución de las Unidades Funcionales 7.2 y 6.3 debido a la negativa a la sustracción definitiva de un área del DMI del ecosistema de manglar y lagunar de la ciénaga de la caimanera por parte de la Autoridad Ambiental.

Este EER se declaró el 17 de mayo de 2018 mediante acta suscrita entre la ANI y el Concesionario “*en la cual se acordó suspender el plazo para la ejecución de las obras y actividades correspondientes a la Unidad Funcional 7.2 (Variante Coveñas), en el sector comprendido entre: PR00+000 y el PR20+671, y a la Unidad Funcional 6.3 (mejoramiento Coveñas - Tolú), en el sector comprendido entre el PR41+000 y el PR46+100.*”²²

El plazo de la suspensión para la ejecución de las obras se planteó por las partes como indeterminado, pues en su concepto, la superación del EER dependía de analizar alternativas para resolver la situación de carácter ambiental que impidió el desarrollo de las Unidades Funcionales 6 y 7, acorde al alcance definido en el Apéndice Técnico 1 del contrato de concesión No. 016 de 2015. Lo anterior con fundamento en el término tercero del acta de declaratoria del EER:

“TERCERO: Toda vez que no es posible fijar un término de duración del Periodo Especial, tal y como se define en la Sección 1.120 de la Parte General del Contrato de Concesión No. 016 de 2015, teniendo en cuenta que se requiere activar mesas de trabajo con el Concesionario y la Interventoría con el objetivo de analizar alternativas para superar la situación que genera la decisión de la Autoridad Ambiental que impide el desarrollo del Proyecto conforme el Alcance definido en el Apéndice Técnico 1 del Contrato, las Partes, deberán evaluar alternativas para solucionar la presente problemática.”

Como se presentó en la sección 4.2.1.3, mediante el otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015, suscrito el 19 de junio de 2019, luego de un análisis de alternativas se optó por construir vías perimetrales en el tramo Coveñas – Tolú.

El segundo de los EER que se menciona en el otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015 se asocia a la suspensión de la ejecución de obras y actividades en la Unidad Funcional 7.3 debido al pronunciamiento de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, mediante Resolución No. 01575

²² Consideración II.5 del otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015.

del 7 de diciembre de 2017, sobre una posible interferencia entre el proyecto vial con la ampliación del aeropuerto del Golfo de Morrosquillo.

Al igual que para el primer EER citado, el plazo de la suspensión para la ejecución de las obras fue indeterminado, pues superar el EER dependía de superar el condicionamiento de la Autoridad Ambiental. Lo anterior con fundamento en el término cuarto del acta de declaratoria del EER:

“CUARTO: Toda vez que no es posible fijar un término de duración del Periodo Especial, tal y como se define en la Sección 1.120 de la Parte General del Contrato de Concesión No. 016 de 2015, se entiende que una vez superado el condicionamiento de la Licencia Ambiental que afecta la unidad funcional 7, subsector 3 (Tolú – Pita Abajo – El Pueblito), en el tramo comprendido entre el (K0+000 y el K0+970), todas las circunstancias que dieron lugar al EER declarado en la presente Acta se darán por terminadas.”

Con la cláusula primera del otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015 se acordaron fechas máximas para ejecutar las obras previstas en los subsectores afectados por los dos EER citados, así:

Tabla 8. Plazos máximos de ejecución Unidades Funcionales 6.3, 7.2 y 7.3 del proyecto Antioquia – Bolívar.



UNIDAD FUNCIONAL	SUBSECTOR	PLAZO MÁXIMO DE EJECUCIÓN
6	3	Enero 25 de 2021
7	2	Diciembre 26 de 2022
	3	Enero 25 de 2021

Fuente: Cláusula primera del otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015.

Estas fechas máximas de ejecución prorrogan las inicialmente contempladas para el proyecto en dichos subsectores, pues la sección 5.2 de la parte especial del contrato de concesión No. 016 de 2015 indicaba que las Unidades Funcionales 6 y 7 tenían un plazo máximo de ejecución de 49 meses y 50 meses, respectivamente, a partir de la fecha de suscripción del Acta de Inicio de la Fase de Construcción (26 de enero de 2017).

En ese orden de ideas, a pesar de que técnicamente el otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015 fue viable según concepto de la interventoría del proyecto (radicado ANI No. 20194090553022 del 29 de mayo de 2019), esta modificación contractual genera alertas respecto al riesgo *retrasos en la ejecución de los proyectos*, pues:

1. Se originó por EER y los EER han sido identificados por la ANI como una de las causas de ese riesgo.
2. Generó sobrecostos (Ver secciones 4.2.1.3 y 4.2.3) y los *sobrecostos de los proyectos* han sido identificados por la ANI como una de las consecuencias de ese riesgo
3. Dará lugar a que subsectores del proyecto no se entreguen en los tiempos previstos en el contrato inicial y la *no entrega de obras a las comunidades en los tiempos establecidos* ha sido identificada por la ANI como una de las consecuencias de ese riesgo.

	<p style="text-align: center;">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p style="text-align: center;">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p style="text-align: center;">El futuro es de todos</p> <p style="text-align: right;">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

En línea con lo indicado en la sección 4.2.1.3, con base en el otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015, se considera que la ANI podría revisar y analizar los controles vigentes en la estructuración de proyectos de iniciativa privada, con el ánimo de que en esa etapa se tenga mayor confiabilidad respecto a su viabilidad y así disminuir la probabilidad de que su ejecución se presenten Eventos Eximentes de Responsabilidad que perjudiquen los resultados esperados por la ANI.

4.2.2.5 Otrosí No. 12 al contrato de concesión No. 002 de 2010 (Ruta del Sol I)

Con base en las consideraciones del otrosí No. 12 al contrato de concesión No. 002 de 2010, del 30 de diciembre de 2019, esta modificación contractual se suscribió con el propósito de finalizar una controversia originada por una demanda del concesionario del proyecto, Consorcio Vial Helios, formulada en febrero de 2018.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el plazo del contrato de concesión vencía el pasado 8 de enero de 2020, según el otrosí No. 8 al contrato de concesión No. 002 de 2010, que en su lugar, modificó el plazo inicial del contrato que era de siete años contados desde la suscripción del Acta de Inicio (8 de junio de 2010).

En términos generales, con la demanda, el Concesionario buscaba que se le reconociera el cumplimiento de sus obligaciones frente a la entrega a la ANI del Tramo 2 (Guaduas – El Korán) y de la variante Guaduas, lo que, según el Concesionario, daba lugar a reconocimientos económicos y a que cesaran los procesos administrativos sancionatorios en su contra. El Acuerdo Conciliatorio correspondiente se suscribió el 5 de julio de 2019 y se aprobó en sede del Tribunal de Arbitramento el 21 de octubre de 2019.



En ese orden de ideas, con el otrosí No. 12 al contrato de concesión No. 002 de 2010, entre otros, se acordó prorrogar la etapa de operación y mantenimiento del Tramo 2 y de la variante al municipio de Guaduas hasta el 8 de enero de 2020. Previamente, con el otrosí No. 10 al contrato de concesión No. 002 de 2010 se había acordado que dicha etapa iba hasta el 30 de septiembre de 2017.

Esto último conforme las cláusulas primera y tercera del otrosí No. 12 al contrato de concesión No. 002 de 2010:

“CLÁUSULA PRIMERA: Prorrogar el plazo de la Etapa de Operación y Mantenimiento del Tramo 2 (2a y 2b) y Variante Guaduas hasta el ocho (08) de enero de 2020 o hasta que termine el CONTRATO, con el fin de que EL CONCESIONARIO adelante todas las actividades necesarias que conllevan la entrega a satisfacción por parte de EL CONCESIONARIO a la Interventoría del Proyecto y a LA ANI, en especial las actividades de mantenimiento rutinario y emergencia.

(...)

CLÁUSULA TERCERA: El CONCESIONARIO revertirá el Tramo 2(2a y 2b) y la Variante Guaduas a LA ANI a más tardar el 8 de enero de 2020 o hasta que termine el CONTRATO”

 <p>Agencia Nacional de Infraestructura</p>	<p>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p>Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p>El futuro es de todos</p> <p>Gobierno de Colombia</p>
--	--	--

En este periodo adicional, según la cláusula cuarta del otrosí No. 12 al contrato de concesión No. 002 de 2010, el Concesionario debía continuar con obligaciones de instalación de cerramiento, estabilización de taludes y de compensaciones ambientales, las cuales habían hecho parte de procesos sancionatorios iniciados por la ANI que cesaron con la suscripción de la modificación contractual y sobre los cuales la Oficina de Control Interno emitió observaciones en los informes de auditoría adelantadas a la función pública de la supervisión e interventoría de ese proyecto en 2016 y 2018.²³

Adicionalmente, con el otrosí No. 12 al contrato de concesión No. 002 de 2010, también cesó el trámite de incumplimiento declarado mediante Resolución No. 516 del 10 de abril de 2019 por no haber cumplido con las obligaciones de reversión. Lo anterior se demuestra citando apartes de la cláusula cuarta del otrosí No. 12 al contrato de concesión No. 002 de 2010:

*“CLÁUSULA CUARTA: El **CONCESIONARIO** continuará efectuando su debida gestión para el cumplimiento de las obligaciones que fueron establecidas según Acuerdo Conciliatorio de 5 de julio de 2019 (aprobado por el tribunal de arbitramento el pasado 21 de octubre de 2019), hasta el día de vencimiento del Plazo Total del Contrato (...)*



(...)

PARÁGRAFO TERCERO: *La Vicepresidencia Ejecutiva junto con las Vicepresidencias de Planeación, Riesgos y Entorno y Vicepresidencia Jurídica, remitieron mediante memorando ANI No. 20195000184163 de 02 de diciembre de 2019 al G.I.T de Procedimientos Administrativos Sancionatorios Contractuales de la Vicepresidencia Jurídica de **LA ANI**, la solicitud de terminación y archivo de los cuatro (4) procesos administrativos sancionatorios en curso, relativos a:*

- a) *Obligaciones para la Reversión, proceso en el cual se emitió la Resolución No. 516 de 2019.*
- b) *Cerramiento en limoncillo tipo Swinglea.*
- c) *Compensaciones ambientales.*
- d) *Estabilización de taludes.”*

Se evidenció que lo acordado con el otrosí No. 12 al contrato de concesión No. 002 de 2010 guarda relación con el concepto de la interventoría del proyecto, Consorcio Zañartu – MAB – Velnec, ya que en la comunicación mediante la cual la Interventoría analizó la viabilidad del acuerdo conciliatorio, radicada en la Entidad con el No. 20194090678782 del 4 de julio de 2019, concluyó:

²³ Los informes de auditoría se pueden consultar con los radicado ANI No. 20161020044613 del 7 de abril de 2016 y 20181020189853 del 30 de noviembre de 2018.

	<p style="text-align: center;">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p style="text-align: center;">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p style="text-align: center;">El futuro es de todos</p> <p style="text-align: right;">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

“Así las cosas, y con lo antes establecido, esta Interventoría concluye que la suscripción del Acuerdo Conciliatorio es totalmente viable ya que las Partes se encuentran facultadas para ello y que el mismo sería el sustento técnico y jurídico para que:

- 1. El Proceso Arbitral iniciado por el Consorcio Vial Helios en contra de la ANI y el Consorcio Zañartu – MAB – Velnec finalice.*
- 2. Que la ANI, en cabeza del GIT del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual de la Vicepresidencia Jurídico podrán dar por finalizados y archivos los Procesos Administrativos Sancionatorios abiertos a la fecha y que sus pretensiones sean las mismas que en el Acuerdo se logren conciliar entre las Partes.”*

Por lo anterior, se considera que el otrosí No. 12 al contrato de concesión No. 009 de 2015 tiene una relación directa con el riesgo de *retrasos en la ejecución de los proyectos*, pues la causa de la suscripción se puede asociar con dos causas identificadas por la ANI para ese riesgo: *incumplimientos contractuales y sentencias judiciales*.

4.2.2.6 Otrosí No. 13 al contrato de concesión No. 002 de 2010 (Ruta del Sol I)



Con base en las consideraciones del otrosí No. 13 al contrato de concesión No. 002 de 2010, del 3 de enero de 2020, resultó necesaria la modificación *“(…) para efectos de las obras correspondientes a: (i) Excavación, (ii) Sostenimiento, (iii) Viga base, (iv) Revestimiento, (v) Drenajes, (vi) Pavimento y (vii) Obras electromecánicas del Túnel No. 8 en el subtramo del tramo 1 y la continuación de la etapa de operación y mantenimiento del tramo 2 con base a lo estipulado en el otrosí 12 al Contrato de Concesión, por un plazo de (10) meses, hasta el 8 de noviembre de 2020.”*

Es decir que con el otrosí No. 13 al contrato de concesión No. 002 de 2010 se modificó el plazo de la etapa de operación y mantenimiento acordado con el otrosí No. 12, suscrito cuatro días antes (Ver sección 4.2.2.5).

Respecto al Túnel No. 8, ubicado entre Villeta y Guaduas, su construcción debía finalizar el 8 de enero de 2020, según la cláusula quinta del otrosí No. 8 al contrato de concesión No. 002 de 2010; sin embargo, como se indicó al inicio de la sección, ese plazo se extendió hasta el 8 de noviembre de 2020, lo que se formalizó con la cláusula primera del otrosí No. 13 al contrato de concesión No. 002 de 2010:

“CLÁUSULA PRIMERA: Modificar la Cláusula Quinta del Otrosí No. 8 al CONTRATO, la cual quedará así:

*“Las partes pactan como plazo para la preconstrucción 12 meses y construcción 46 meses de las obras a cargo del concesionario, establecidas en la cláusula segunda del otrosí No. 8 al CONTRATO. Esto es un plazo total de CUATRO (4) años y DIEZ (10) meses, contados a partir del 8 de enero de 2016. Por lo anterior, el plazo total del contrato determinado en su Sección 1.04, se extenderá hasta el 8 de noviembre de 2020, con el fin de que **EL CONCESIONARIO** adelante todas*

	<p style="text-align: center;">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p style="text-align: center;">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p style="text-align: center;">El futuro es de todos</p> <p style="text-align: right;">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

*las actividades necesarias que conllevan la entrega a satisfacción por parte de **EL CONCESIONARIO** a la Interventoría del Proyecto y a **LA ANI***

Según las conclusiones del Estudio de Oportunidad y Conveniencia del otrosí No. 13 al contrato de concesión No. 002 de 2010, ampliar el plazo para culminar la construcción del Túnel No. 8 era viable puesto que “(...) existieron situaciones que alteraron el rendimiento de obra previsto, en este sentido, se consideraron aceptables los sustentos técnicos presentados por parte del Concesionario en su solicitud de prórroga.”²⁴

Lo anterior se encuentra acorde con el concepto de viabilidad de la interventoría del proyecto frente a la suscripción de la modificación contractual, radicado en la ANI bajo el número 20204090003312 del 3 de enero de 2020, mismo día en el que suscribió el otrosí No. 13. En la comunicación citada la Interventoría concluyó:

“Por otra parte se indica que la Interventoría ve procedente ajustar y generar la prórroga por un término de diez (10) meses hasta el 8 de noviembre de 2020, y por lo cual recomienda a la Agencia Nacional de Infraestructura proceder al inicio de las labores internas administrativas tendientes a la expedición y suscripción del documento de prórroga del mencionado Contrato.”

El hecho de que la construcción del Túnel No. 8 no haya finalizado dentro del plazo previsto mediante el otrosí No. 8 al contrato de concesión No. 002 de 2010 se puede asociar a dos de las consecuencias identificadas por la ANI para el riesgo *retrasos en la ejecución de los proyectos: no entrega de obras a las comunidades en los tiempos establecidos y mayores costos de interventoría*. Esto último debido a que con la cláusula cuarta del otrosí No. 13 al contrato de concesión No. 002 de 2010 se acordó:

*“**CLÁUSULA CUARTA:** Las partes acuerdan adicionar a la Sección 9.05 literal (a) del **CONTRATO** modificada por la Clausula Tercera del otrosí No. 9 del 20 de mayo de 2019, que:*

*“El **CONCESIONARIO** debe trasladar hasta la suma total de CINCO MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y SIETE millones de pesos constantes del 31 de diciembre de 2008 (\$5.357.000.000) a la subcuenta de la interventoría.*

(...)

²⁴ Página 34 de 35 de Estudio de Conveniencia y Oportunidad. Disponible en la bitácora de la modificación contractual, radicada con el No. 20205000025713 del 5 de febrero de 2020.

Con el fin de contar con la suficiencia de la subcuenta de Interventoría, para garantizar los recursos adicionales necesarios para mantener el Contrato de Interventoría en cuenta la prórroga del presente otrosí.”²⁵

En noviembre de 2018 la Oficina de Control Interno adelantó una auditoría a la función pública de la supervisión y de la interventoría del proyecto Ruta del Sol I²⁶, generando alertas asociadas a retrasos en la construcción del Túnel No. 8, pues en ese entonces se evidenció que:

“(…) la construcción del túnel No. 8 es la ruta crítica del proyecto. La Interventoría ha estimado que con los rendimientos actuales la fecha de terminación superaría el plazo del contrato de concesión, 8 de enero de 2020. El túnel de la calzada izquierda finalizaría en enero de 2022 y el de la calzada derecha en noviembre de 2021.”²⁷

4.2.2.7 Otrosí No. 22 al contrato de concesión No. 008 de 2010 (Transversal de Las Américas)

Con el otrosí No. 22 al contrato de concesión No. 008 de 2010, suscrito el 2 de abril de 2019, correspondiente al proyecto de tercera generación de concesiones denominado Transversal de Las Américas se acordó, entre otros aspectos:

“CUARTO: Bajo el supuesto que las partes suscriban el Acta de Declaratoria de Evento Eximente de Responsabilidad, respecto de los sectores específicos en lo que hubo afectación predial no imputable al Concesionario en el Hito 1 correspondiente al tramo Cantagallo – San Pablo – Simití, se incluye un párrafo a la cláusula primera del Otrosí No. 20, el cual quedará así:

Parágrafo: El plazo máximo de puesta a disposición, verificación y reversión del HITO 1 Cantagallo – San Pablo, en los sectores afectados por la declaratoria de Evento Eximente de Responsabilidad será el establecido en el siguiente cuadro:

Hito 1	Fecha máxima de puesta a disposición (sectores que se encuentran dentro de la declaratoria de EER)	Fecha máxima de periodo de verificación (sectores que se encuentran dentro de la declaratoria de EER)	Fecha máxima de reversión (sectores que se encuentran dentro de la declaratoria de EER)
Cantagallo – San Pablo (sectores que se Encuentran dentro de la declaratoria de EER)	7 de mayo de 2019	7 de julio de 2019	30 de septiembre de 2019

²⁵ Se aclara que el otrosí No. 9 al contrato de concesión se suscribió el 20 de mayo de 2016 y no el 20 de mayo de 2019 como quedó en el otrosí No. 13 al contrato de concesión No. 002 de 2010.

²⁶ El informe de auditoría se puede consultar con el radicado ANI No. 20181020189853 del 30 de noviembre de 2018.

²⁷ Ver comunicación con radicado ANI No. 20184090642132 del 28 de junio de 2018.

Estas fechas aplican única y exclusivamente para los sectores que se encuentran afectados por la declaratoria de Evento Eximente de Responsabilidad en los términos indicados en el acta que suscriban las partes.

En todo caso el término de ejecución del Contrato será hasta la firma del Acta de Recibo Final o a más tardar hasta el 30 de septiembre de 2019, sin que esto implique la ampliación del plazo de puesta a disposición del hito 1, Cantagallo – San Pablo – Simití, la cual se deberá realizar a más tardar el 7 de mayo de 2019, ni revive el término de cumplimiento de las obligaciones que se encuentran vencidas.

En caso que no se suscriba el Acta de Declaratoria de Evento Eximente de Responsabilidad, esta cláusula no producirá ningún efecto.”

El otrosí No. 22 al contrato de concesión No. 008 de 2010, al igual que el Evento Eximente de Responsabilidad (EER) señalado en la cláusula cuarta de dicha modificación contractual, se presentó en Comité de Contratación del 2 de abril de 2019. El Comité recomendó la suscripción de la modificación contractual y el reconocimiento del EER.

El EER tiene su fundamento en que la ejecución del hito 1 del sector Cantagallo – San Pablo – Simití se ha visto afectada por predios sin antecedente registral (SAR) en las siguientes abscisas:

Tabla 9. Abscisas de los sectores afectados en el hito 1 del sector Cantagallo – San Pablo (Transversal de Las Américas).

ABSCISA INICIAL	ABSCISA FINAL
K2+036.11	K2+211.70
K2+950.19	K3+745.64
K4+339.47	K4+525.18
K5+741.15	K7+244.57
K8+522.36	K9+927.31

Fuente: Estudio Previo del otrosí No. 22 al contrato de concesión No. 008 de 2010.

La interventoría del proyecto, Consorcio Interventoría Transversal de Las Américas, se pronunció favorablemente frente al EER previo al Comité de Contratación, pues se evidenció que mediante comunicación con radicado ANI No. 20194090256782 del 12 de marzo de 2019, indicó que:

“En conclusión, la Interventoría considera que es viable el reconocimiento del plazo de 4,3 meses como periodo especial, corresponde al tiempo que se afectó la ejecución de la obra en los sectores donde se presentan predios SAR y que a su vez constituye el tiempo prudente para que el Concesionario culmine las actividades de la nueva calzada en las abscisas donde se localizan los predios sin antecedentes registrales.

(...)

Expuestos los anteriores argumentos, el concesionario solicita la declaración del Evento Eximente de Responsabilidad, para lo cual una vez revisados y analizados desde el punto de vista del Especialista de Riesgos de la Interventoría, se encuentra adecuada su declaratoria (...)”

Por todo lo anterior, hay una relación directa entre el otrosí No. 22 al contrato de concesión No. 008 de 2010 y el riesgo de *retrasos en la ejecución de los proyectos*, debido a que:

1. Por un lado, un Evento Eximente de Responsabilidad dio lugar a la prórroga otorgada mediante esa modificación contractual y este tipo eventos hacen parte de las causas identificadas por la ANI para el riesgo mencionado.
2. Por otro lado, se evidenció que mediante radicado ANI No. 20193120185963 de 4 de diciembre de 2019, la Supervisión del proyecto radicó solicitud formal de inicio de procedimiento administrativo sancionatorio al GIT de Procedimientos Administrativos Sancionatorios Contractuales de la Vicepresidencia Jurídica debido a que, a mayo de 2019, la Interventoría verificó que el Concesionario no había concluido las obras concernientes a los sectores cubiertos por el EER. Procedimiento administrativo vigente, según reporte remitido por el GIT de Procedimientos Administrativos Sancionatorios Contractuales de la Vicepresidencia Jurídica en mayo de 2020.

Según el mapa de riesgos del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte* la ANI ha establecido que los *incumplimientos contractuales* son también una de las causas del riesgo *retrasos en la ejecución de los proyectos*.



Asimismo, en el mapa de riesgos del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte* se ha establecido que además de la *no entrega de obras a las comunidades en los tiempos establecidos*, una de las consecuencias del riesgo *retrasos en la ejecución de los proyectos* son los *mayores costos de interventoría* y esto también se materializó con el otrosí No. 22 al contrato de concesión No. 008 de 2010, pues en su cláusula quinta indica:

“QUINTO: LA AGENCIA asumirá los costos que demande el mayor plazo de la interventoría para el acompañamiento de las actividades descritas en el presente otrosí, es decir, en lo correspondiente al desarrollo de las actividades de los sectores del hito 1 del tramo Cantagallo – San Pablo, que se encuentran cubiertos por la declaratoria de evento eximente de responsabilidad, de llegarse a suscribir el acta correspondiente en los términos señalados en el Acuerdo Cuarto del presente documento, sin perjuicio del derecho que se reserva la AGENCIA de reclamar al Concesionario el pago por mayor permanencia de Interventoría por las causas que le sean imputables en los términos establecidos en el presente documento.”

4.2.2.8 Otrosí No. 5 al contrato de concesión portuaria No. 010 de 1994 (Sociedad Portuaria Algranel S.A.)

Con el otrosí No. 5 al contrato de concesión portuaria No. 010 de 1994, suscrito el 20 de septiembre de 2019, la Entidad autorizó la modificación del cronograma de inversiones para el proyecto, previamente modificado a través del otrosí No. 4 suscrito el 23 de septiembre de 2011.

Con base en la consideración No. 4 del otrosí No. 5 al contrato de concesión portuaria No. 010 de 1994 la reprogramación de inversiones era viable, pues:

	<p align="center">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p align="center">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p align="center">El futuro es de todos</p> <p align="right">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

“(…) el Contrato de Concesión Portuaria No. 010 de 21 de abril de 1994, en su Cláusula Sexta, párrafo, dispone: “PROGRAMA DE TRABAJO Y OBRAS. Los anexos que hacen parte integral del presente contrato muestran el cronograma de actividades, programa de inversión, cantidades de obra y costos (...) PARÁGRAFO TERCERO. El plazo para que EL CONCESIONARIO realice y termine las obras será el estipulado en el cronograma de obra aprobado por esta SUPERINTENDENCIA, contados a partir de la fecha del Acta de Iniciación de las Obras suscrita entre EL CONCESIONARIO y LA SUPERINTENDENCIA, copia de la misma debe ser enviada a la Oficina Jurídica. No obstante, la mención de los anteriores plazos EL CONCESIONARIO podrá solicitar ampliación de los mismos mediante oficio debidamente sustentado (...)”.

Se evidenció que la Sociedad Portuaria Algranel S.A solicitó a la Entidad mediante comunicaciones con radicados ANI No. 20194090304812 del 26 de marzo de 2019 y No. 20194090482542 del 13 de mayo de 2019 trasladar inversiones previstas para el año contractual 2018/2019 al año contractual 2019/2020, lo que se formalizó con la suscripción del otrosí No. 5 al contrato de concesión portuaria, luego de un análisis del GIT Financiero²⁸ y del Equipo de Proyectos Portuarios²⁹ de la Vicepresidencia de Gestión Contractual, del GIT Asesoría Gestión Contractual 1³⁰ de la Vicepresidencia Jurídica y del análisis en el Comité de Contratación del 10 de septiembre de 2019. No hubo concepto de una interventoría porque el proyecto no cuenta con esa figura desde noviembre de 2018.³¹

Al respecto, mediante correo electrónico del 16 de junio de 2020 el Equipo de Proyectos Portuarios de la Vicepresidencia de Gestión Contractual informó que:

“(…) Es de aclarar que, las interventorías descritas en la respuesta anterior, son contratadas con recursos de la Agencia Nacional de Infraestructura, ya que en el contrato de concesión portuaria en su momento no se incorporaron recursos para esta actividad.

Para dar inicio al proceso de contratación, es necesario, en primer lugar, contar con los recursos necesarios, es por tal motivo que, esta Gerencia realiza la debida gestión para obtener dichos recursos para la nueva interventoría. Es así como se incluyó en el Plan de Acción 2020 para el modo portuario, el presupuesto para contratar la Interventoría técnica, administrativa, financiera y jurídica a la Sociedad Portuaria Algranel S.A.



No obstante, y por razones ajenas a la Agencia, a la fecha los recursos se encuentran bloqueados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Quedando de esta manera

²⁸ Concepto emitido a través del memorando No. 20193080112653 del 30 de junio de 2019.

²⁹ Concepto emitido a través del memorando No. 20193030093753 del 26 de junio de 2019.

³⁰ Concepto emitido a través de los memorandos No. 20197050095823 del 2 de julio de 2019 y No. 20197050122393 del 20 de agosto de 2019.

³¹ Mediante otrosí No. 1 al contrato de interventoría No. 388 de 2017 suscrito entre la ANI y el Consorcio Planes Hidroconsulta 005 se prorrogó dicho contrato hasta el 8 de noviembre de 2018.

	<p style="text-align: center;">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p style="text-align: center;">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p style="text-align: center;">El futuro es de todos</p> <p style="text-align: right;">Gobierno de Colombia</p>
---	--	---

supeditados a que MinHacienda traslade los recursos solicitados para dar inicio al proceso de licitación para la contratación de la interventoría. (...)

Se evidenció que desde el Equipo de Proyectos Portuarios se han adelantado consultas al GIT de Planeación de la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno sobre el estado de los recursos para que el contrato de concesión portuaria No. 010 de 1994 cuente con interventoría, lo que se puede corroborar con el radicado ANI No. 20203030059323 del 23 de abril de 2020. Ante la solicitud mencionada, mediante radicado ANI No. 20206010061113 del 30 de abril de 2020, el GIT de Planeación informó que *“(...) a la fecha continúan bloqueados por parte del Ministerio de Hacienda quien nos ha manifestado que debemos esperar cómo evoluciona el tema.”*

Por otro lado, se evidenció que, en mayo de 2020, mediante comunicación con radicado ANI No. 20204090455842, la Sociedad Portuaria Algranel solicitó, de nuevo, desplazamiento de las inversiones del proyecto acordadas mediante el otrosí No. 5 al contrato de concesión portuaria No. 010 de 1994, debido a la ausencia de los permisos y autorizaciones ambientales requeridos para ejecutar dichas inversiones. Según lo informado por el Equipo de Proyectos Portuarios, a junio de 2020 al interior de la ANI se revisa la nueva solicitud del Concesionario.



Sin embargo, los documentos contractuales vigentes, es decir el otrosí No. 5 al contrato de concesión portuaria No. 010 de 1994, indican que el plan de inversiones debería estar en ejecución y según la sección 1.4.1 del *Manual de Seguimiento a Proyectos e Interventoría y Supervisión Contractual* *“(...) de acuerdo con la política adoptada por la Vicepresidencia de Gestión Contractual (VGC), se requiere interventoría para los contratos de concesión portuaria con plan de inversión vigente y en ejecución o para aquellos que entren a etapa de reversión.”* (Subrayado fuera de texto).

La ausencia de una interventoría puede generar alertas sobre otro riesgo del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte* denominado *inadecuada e inoportuna supervisión y seguimiento de las obligaciones contractuales*, pues una de sus causas es *falta de interventoría*.

Asimismo, la ausencia de interventoría en los contratos de concesión portuaria ha dado lugar a la formulación de hallazgos por parte de la Contraloría General de la República. Se tienen los hallazgos 763-2, 1287-6, 1288-7 y 1291-10.

Finalmente, se evidenció que las modificaciones a planes de inversiones de concesiones portuarias hicieron parte del objeto del 12.50% de los otrosíes suscritos por la ANI en el periodo de análisis de la auditoría.



A pesar de que generalmente en los contratos de concesión portuaria se permita modificar el cronograma de ejecución de inversiones, la Contraloría General de la República también ha formulado hallazgos debido a la suscripción otrosíes que autorizan este tipo de cambios. A manera de ejemplo se cita el hallazgo No. 1103-11, cuyo plan de mejoramiento se revisó y no se declaró efectivo (Ver sección 4.1 y Anexo 3).

 <p>Agencia Nacional de Infraestructura</p>	<p>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p>Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p>El futuro es de todos</p> <p>Gobierno de Colombia</p>
--	--	--

4.2.2.9 Conclusiones en función del análisis del riesgo retrasos en la ejecución de los proyectos

Con base en el contenido de esta sección se concluye:

1. Al interior de la Entidad se adelantan acciones tendientes a cumplir con los controles definidos para el riesgo del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte* denominado *retrasos en la ejecución de los proyectos*; sin embargo, las necesidades de los otrosíes analizados en esta sección, de prorrogar las fases y/o etapas en los proyectos, dan lugar a que la ANI contemple la posibilidad de analizar la suficiencia y eficiencia de dichos controles.
2. Los otrosíes analizados en función del riesgo *retrasos en la ejecución de los proyectos* generan alertas respecto a la materialización de las causas definidas por la ANI como *vacíos contractuales, Eventos Eximentes de Responsabilidad, sentencias judiciales, incumplimientos contractuales e inadecuada identificación de los permisos y licencias ambientales requeridos*; y también generan alertas respecto a la materialización de las consecuencias definidas por la ANI como *no entrega de obras a las comunidades en los tiempos establecidos, sobre costos de los proyectos y mayores costos de interventoría*.
3. Tres de los otrosíes analizados en función del riesgo *retrasos en la ejecución de los proyectos* corresponden a modificaciones realizadas a contratos de concesión bajo el esquema de asociación público-privada de iniciativa privada, sobre los cuales se obtuvo una conclusión común asociada a que la ANI podría revisar y analizar los controles vigentes en la estructuración de un proyecto de iniciativa privada, con el ánimo de que en esa etapa se tenga mayor certeza los plazos requeridos para la ejecución de los proyectos.
4. Con base en el otrosí No. 8 al contrato de concesión No. 009 de 2015 y teniendo en cuenta que el alcance del proyecto de Transversal del Sisga consiste en la intervención de infraestructura vial existente, al interior de la ANI se podrían revisar y analizar los controles vigentes en la estructuración de un proyecto de iniciativa pública con alcances similares para así evitar las causas y consecuencias del riesgo *retrasos en la ejecución de los proyectos*.
5. A pesar de que con el otrosí No. 6 al contrato de concesión No. 008 de 2015 se haya acordado que la fase de preconstrucción del proyecto Cambao – Manizales terminaría el 29 de mayo de 2020, a junio de 2020 no se evidenció que se haya superado dicha etapa. Tampoco se evidenció que se hayan iniciado las sanciones y esquemas de apremio correspondientes ni que se haya formalizado una modificación contractual que otorgue una prórroga adicional para culminar la fase de preconstrucción en el proyecto.
6. Se evidenció que la Sociedad Portuaria Algranel no cuenta con interventoría, lo cual puede generar alertas sobre otro riesgo del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte* denominado *inadecuada e inoportuna supervisión y seguimiento de las obligaciones contractuales*, pues una de sus causas es *falta de interventoría*.

	<p style="text-align: center;">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p style="text-align: center;">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p style="text-align: center;">El futuro es de todos</p> <p style="text-align: right;">Gobierno de Colombia</p>
---	--	---

4.2.3 Sobrecostos en la ejecución de los proyectos

El mapa de riesgos del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte* describe el riesgo de *sobrecostos en la ejecución de los proyectos* así: “*Se presenta un mayor valor para atender las obligaciones contractuales por vacíos técnicos, jurídicos, ambientales, sociales y prediales.*”

Con base en la Tabla 4, la Entidad ha identificado diferentes causas que pueden dar lugar a la materialización del riesgo, tales como: *modificación de la obra por inviabilidad ambiental y cambios de los diseños en fase 3*, entre otras.

También, con base en la Tabla 4, los controles identificados por la ANI para evitar su materialización se asocian a i) adelantar estructuraciones adecuadas en materia predial, de redes y compensaciones ambientales, ii) actualización de las matrices de riesgos de los proyectos, iii) reuniones periódicas por parte de los Equipos de Coordinación y Seguimiento, iv) seguimiento al manejo de las subcuentas de los patrimonios autónomos y v) análisis jurídico de modificaciones contractuales antes de presentar las propuestas en los comités de contratación.

En el desarrollo de la auditoría se evidenció, desde el punto de vista de la muestra y de auditorías previas adelantadas por la Oficina de Control Interno, que en la Entidad se adelantan acciones tendientes a cumplir con los controles establecidos para el riesgo *sobrecostos en la ejecución de los proyectos*.



Con relación al primer control, asociado a la estructuración de proyectos, en diciembre de 2019 la Oficina de Control Interno adelantó una auditoría a los procedimientos del proceso de *estructuración de proyectos de infraestructura de transporte* denominados *Realización de Estudios Técnicos, Legales y Financieros Orientados a la Materialización de una Asociación Público- Privada y Concesiones (EPIT-P-006) e Iniciativas Privadas (EPIT-P-002)*, concluyendo que, en términos generales, la Entidad cumple con las actividades allí definidas.³²

Respecto de los controles 2 a 4, al tomar como referencia el proyecto de iniciativa privada Antioquia – Bolívar, correspondiente al contrato de concesión bajo esquema de asociación público-privada No. 016 de 2015, se evidenció i) seguimiento por parte del Equipo de Supervisión a aspectos asociados con el riesgo comercial, definido en el documento Conpes 3107³³, ii) que se vienen adelantando comités y reuniones de seguimiento al proyecto³⁴ y iii) que se ejecutan actividades orientadas al

³² El informe de auditoría se puede consultar con el radicado ANI No. 20191020195983 del 17 de diciembre de 2019.

³³ Según lo reportado en el informe de actividades del apoyo de riesgos con el radicado ANI No. 20206020130311 del 4 de mayo de 2020.

³⁴ Según lo reportado en el informe de seguimiento al proyecto con el radicado ANI No. 20203110120661 del 21 de abril de 2020.

	<p style="text-align: center;">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p style="text-align: center;">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p style="text-align: center;">El futuro es de todos</p> <p style="text-align: right;">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

control de la actividad financiera de la concesión mediante el análisis de la información suministrada por la fiducia del proyecto.³⁵

Con relación al quinto control, al poner de ejemplo el otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015, se evidenció participación del grupo de asesoría jurídica a la gestión contractual en la elaboración y revisión de los estudios previos de la modificación contractual. Actividad adelantada antes de que se presentara la propuesta de otrosí en el Comité de Contratación.

Sin embargo, a pesar de que en la Entidad se adelanten actividades orientadas al cumplimiento de los controles definidos para evitar el riesgo *sobrecostos en la ejecución de los proyectos*, el otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015 genera alertas sobre su materialización.

La alerta se genera debido a que con el otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015, como se informó anteriormente en las secciones 4.2.1.3 y 4.2.2.4, se le reconoció a la Sociedad Concesión Ruta al Mar S.A.S el derecho económico a la compensación por riesgo³⁶ por aproximadamente catorce mil millones de pesos, generada por sobrecostos causados por intervenciones no previstas para el proyecto entre Coveñas y Tolú (Sucre), al modificar el diseño inicialmente contemplado para los subsectores 2 y 3 de la Unidad Funcional 7 por la *alternativa perimetrales*.



Según la sección 5.5 de los Estudios Previos (Fundamentos Financieros) se indica que “(...) *el sobrecosto de esta alternativa es de \$14.271.912.632 pesos de enero de 2014, \$13.997.183.821 pesos de enero de 2014 de Capex y \$274.728.811 pesos de enero de 2014 de Opex (...)*”, lo que se encuentra en línea con lo acordado en el otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015 y con el análisis de la interventoría del proyecto, Consorcio CR Concesiones, previo a la suscripción de esta modificación contractual.

Respecto al análisis de la Interventoría, esta se pronunció favorablemente sobre la modificación contractual, mediante comunicación con radicado ANI No. 20184091183872 del 14 de noviembre de 2018, ya que allí indicó lo siguiente:

“Luego de analizar la información suministrada por el Concesionario, análisis propios y análisis de costos de otros Proyectos, y realizadas las consideraciones jurídicas, esta interventoría recomienda la Alternativa denominada MT4.2M para dar solución a los Eventos Eximentes de Responsabilidad originados por decisión de la autoridad ambiental Carsucre, por la negativa de

³⁵ Según lo reportado en el informe de seguimiento financiero al proyecto con el radicado ANI No. 20203100131251 del 5 de mayo de 2020.

³⁶ La sección 1.28 de la parte general del contrato de concesión No. 016 indica que la compensación por riesgo *“Corresponde al reconocimiento que será hecho al Concesionario en los casos previstos para tal efecto en esta Parte General por el acaecimiento de un riesgo compartido entre la ANI y El Concesionario, o asignado exclusivamente a la ANI. El reconocimiento de la Compensación por Riesgo se verificará de conformidad con lo previsto en la Sección 3.2 de esta Parte General.”*

	<p style="text-align: center;">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p style="text-align: center;">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p style="text-align: center;">El futuro es de todos</p> <p style="text-align: right;">Gobierno de Colombia</p>
---	--	---

sustracción del DMI en la Ciénaga de la Caimanera, y de la ANLA, en el área de expansión del Aeropuerto del Golfo de Morrosquillo por la necesidad de armonizar los dos proyectos.

La alternativa recomendada consiste en la construcción de dos vías Perimetrales, la primera modificando en su parte final la denominada Variante de Coveñas, y la segunda, una que bordea la zona de expansión de la pista del aeropuerto de Tolú; esta alternativa de Perimetrales presenta las siguientes ventajas comparativamente con la alternativa denominada Gran Variante:

- *No requiere reducir el alcance del proyecto.*
- *No implica la reagrupación de unidades funcionales.*
- *Utiliza de manera racional los estudios y diseños ya adelantados por el Concesionario al aprovechar el 94% del trazado contractual contra el 61% de la alternativa Gran Variante.*
- *No genera la necesidad de estaciones de peaje adicionales.*
- *No incrementa la necesidad de consultas previas, por cuanto se mantienen las del trazado original.*
- *Es la que resulta menos onerosa para su compensación mediante los mecanismos establecidos en el Contrato de Concesión.*



Se recalca el hecho de que la Subcuenta Autónoma de Soporte es suficiente para asumir el sobrecosto de \$11.405.423.931 pesos constantes de enero de 2014 de la alternativa Perimetrales que da solución a los EER de Coveñas y Aeropuerto del Golfo de Morrosquillo en etapa de Construcción, siempre y cuando los costos de los riesgos potenciales no cuantificados no resulten de una magnitud tal que excedan los saldos proyectados de dicha subcuenta.”

En este concepto la Interventoría mencionó un sobrecosto inferior al pactado en la modificación contractual debido a que, según la información de los Estudios Previos del otrosí, el Concesionario mediante comunicación con radicado ANI No. 20194090491112 del 15 de mayo de 2019 presentó una actualización al proyecto de modificatorio contractual donde los sobrecostos corresponden a lo acordado con el otrosí.

Se evidenció que este último valor fue avalado por la Interventoría mediante comunicación con radicado ANI No. 20194090553022 del 29 de mayo de 2019, pues allí concluyó:

“desde el punto de vista de los acuerdos (técnicos, económicos, sociales y ambientales) propuestos, y teniendo en cuenta las manifestaciones realizadas en el presente escrito, una vez revisado el documento propuesto de Otrosí, esta Interventoría lo encuentra acorde, dentro del marco de lo contemplado en el ordenamiento jurídico, a las disposiciones jurisprudenciales vigentes y al Contrato de Concesión, con excepción de las salvedades propuestas por el Concesionario (...).”

Las salvedades a las que hace referencia la Interventoría se mencionan al final de esta sección y en virtud de estas se generan alertas respecto al riesgo del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte denominado controversias contractuales.*

 <p>Agencia Nacional de Infraestructura</p>	<p>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p>Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p>El futuro es de todos</p> <p>Gobierno de Colombia</p>
--	--	--

En ese orden de ideas, el otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015, suscrito el 19 de junio de 2019, genera alertas sobre la materialización del riesgo *sobrecostos en la ejecución de los proyectos*, ya que el reconocimiento de compensación por materialización de riesgos tuvo su origen en diferentes causas definidas por la ANI para ese riesgo, tales como *modificación de la obra por inviabilidad ambiental y cambios de los diseños en fase 3*.

Asimismo, con el otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015, se ha materializado una de las consecuencias definidas por la ANI para el riesgo *sobrecostos en la ejecución de los proyectos* denominada *no entrega de obras en los tiempos establecidos*, ya que con cláusula primera de esa modificación contractual se prorrogó la fecha máxima de ejecución de los subsectores afectados por los Eventos Eximentes de Responsabilidad, como se indicó en la sección 4.2.2.4.

Se debe tener en cuenta que adicional a la *no entrega de obras en los tiempos establecidos*, la ANI ha definido que la materialización del riesgo *sobrecostos en la ejecución de los proyectos* puede generar las siguientes consecuencias: *sanciones, hallazgos de los entes de control y deterioro de la imagen reputacional*.

Para el caso puntual del proyecto de iniciativa privada Antioquia – Bolívar, con la suscripción del otrosí No. 14, se generan alertas adicionales respecto a 1) la capacidad de la ANI para utilizar los mecanismos para la compensación del riesgo en el futuro y de 2) una posible controversia asociada al valor reconocido como sobrecosto en la modificación contractual, pues en la consideración VII del otrosí No. 14 se concluyó:

“4) De acuerdo con las disposiciones contractuales y la naturaleza de la APP que corresponde a una Iniciativa Privada sin desembolsos de recursos públicos, únicamente se puede cubrir el riesgo de sobrecosto que se analizó en el presente Otrosí, mediante la aplicación de los Mecanismos para la Compensación del Riesgo. Teniendo en cuenta el riesgo tarifario materializado en virtud del otorgamiento de tarifas diferenciales, y la estimación de los potenciales riesgos PAR (predial, ambiental y redes), aunado al riesgo por la decisión de la Autoridad Ambiental que corresponde al sobrecosto reconocido en este Otrosí, es claro para la Agencia que el uso de los Mecanismos para la Compensación del Riesgo está alcanzando el límite de su capacidad.

(...)

Por lo anterior, y ante los graves efectos económicos que acarrearía para el Proyecto si a futuro, en el marco de los mecanismos de solución de controversias, llegare a declararse la procedencia de algún reconocimiento económico derivado de las salvedades manifestadas por el Concesionario, la Agencia considera necesario dar inicio al trámite de Amigable Compondedor, para que defina la controversia que se está generando con ocasión de las salvedades del Concesionario y su rechazo por parte de la entidad, pues podría surgir la necesidad de una nueva modificación al alcance del Contrato en uso de los Mecanismos para la Compensación del Riesgo, o una Terminación Anticipada del mismo. (...)

A partir de lo expuesto en la presente sección, la Entidad podría analizar la procedencia de incluir y/o modificar los controles definidos para el riesgo *sobrecostos en la ejecución de los proyectos* con el propósito de asegurar controles efectivos y suficientes que contribuyan a evitar su materialización.

Como se ha indicado en el cuerpo de este informe, se considera que la materialización de sobrecostos en el proyecto Antioquia – Bolívar da lugar a que se analicen los controles en la estructuración de una iniciativa privada, en cuanto a los permisos ambientales y la interferencia con proyectos de infraestructura de transporte a cargo de otras entidades del Estado, con el fin de evitar que necesidades similares a las que dieron origen a la suscripción del otrosí No. 14 se vuelvan a presentar en futuros proyectos de asociación público-privada, de iniciativa privada, a cargo de la ANI.

4.2.4 Transferencia de obligaciones para la ANI

El mapa de riesgos del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte* describe la *transferencia de obligaciones para la ANI* así: “Se refiere al traslado de obligaciones no contractuales a la entidad, por falta de regulación y errores u omisiones durante la terminación, caducidad, nulidad, reversión y/o liquidación de los contratos.”



Con base en la Tabla 4, la Entidad ha identificado que la terminación de contratos es la principal causa que puede dar lugar a la materialización del riesgo *transferencia de obligaciones para la ANI* y que los controles para evitar su materialización se asocian a i) la solución de inquietudes jurídicas por parte de los GIT de Asesoría a Gestión Contractual de la Vicepresidencia Jurídica y a ii) la aplicación del *Manual de Reversiones (GCSP-M-001)* de la Entidad.

En el desarrollo de la auditoría se evidenció, desde el punto de vista de la muestra, que en la Entidad se adelantan acciones tendientes a cumplir con los controles establecidos para el riesgo *transferencia de obligaciones para la ANI*.

Por ejemplo, con relación al primer control, el GIT de Asesoría a Gestión Contractual 1 ha atendido consultas en la terminación del contrato de concesión No. 444 de 1994, correspondiente al proyecto Bogotá – Villavicencio. A manera de ejemplo se cita el memorando ANI No. 20197050144723 del 1 de octubre de 2019, mediante el cual se atendió una solicitud del GIT Ambiental de la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno, respecto a la ejecución y entrega de compensaciones ambientales.

Con relación al segundo control, también a manera de ejemplo, se evidenció que en el proyecto Bogotá - Villavicencio, se ha venido adelantando un proceso de reversión y de entrega de la infraestructura vial y de los bienes destinados al contrato de concesión No. 444 de 1994,³⁷ lo cual va en línea con los objetivos del *Manual de Reversiones (GCSP-M-001)*. En ese proceso de reversión no se han diligenciado los formatos relacionados en dicho manual “(...) puesto que los mismos no hacen

³⁷ Mediante radicado ANI No. 20204090051992 del 20 de enero de 2020 se puede consultar el documento *Acta de reversión parcial y entrega de la infraestructura vial y los bienes destinados al contrato de concesión No. 444 de 1994 de la Concesionaria Vial de Los Andes – Coviandes S.A.S a la Agencia Nacional de Infraestructura*.

	<p align="center">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p align="center">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p align="center">El futuro es de todos</p> <p align="right">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

parte del contrato de Concesión No. 444 de 1994, al haberse expedido con posterioridad a la suscripción del mismo.”³⁸

Sin embargo, a pesar de que en la Entidad se adelantan actividades orientadas al cumplimiento de los controles definidos para evitar el riesgo *transferencia de obligaciones para la ANI*, se evidenció que con la suscripción de un otrosí que hace parte de la muestra de auditoría se transfirieron obligaciones a la Entidad.

Se trata del otrosí al contrato de concesión No. 444 de 1994, suscrito el 4 de julio de 2019, ya que con esa modificación contractual se acordó que la ANI sería la responsable de asumir los costos derivados de obras tendientes a mitigar o dar solución a sitios inestables ubicados en los tramos 4, 5 y 6 del proyecto Bogotá – Villavicencio, es decir tramos localizados en el corredor vial Cáqueza – Villavicencio.

Con base en el Estudio de Oportunidad y Conveniencia de esa modificación contractual³⁹, la ANI debe asumir los costos para intervenir sitios críticos o inestables del corredor Cáqueza – Villavicencio debido a la ausencia de regulación en los documentos contractuales del proyecto⁴⁰ al respecto.

En este Estudio de Oportunidad y Conveniencia se indica que la ausencia de regulación frente a intervención de las zonas inestables del corredor Cáqueza – Villavicencio dio lugar a que se modificara la identificación y asignación de los riesgos pactados en el contrato de concesión No. 444 de 1994, así como la destinación de los recursos disponibles en el fondo de pasivos contingentes del proyecto, con el fin de que la Entidad cuenta con recursos para intervenir zonas inestables.



Se evidenció que el Estudio citado guarda relación con el concepto de la interventoría del proyecto, Consorcio Interconcesiones, frente a la responsabilidad contractual de la Concesionaria Vial de Los Andes S.A.S respecto al tratamiento de las inestabilidades de los tramos 4,5 y 6 del corredor Bogotá – Villavicencio, pues en la comunicación con radicado ANI No. 20194090601862 del 12 de junio de 2019 la Interventoría concluyó que:

“(…) se considera necesario, en virtud de la situación presentada con la activación de fenómenos de inestabilidad en las laderas de la vía existente, cuya intervención no se encuentra incluida de manera expresa en el alcance de las obras del Adicional No. 1 y su Modificadorio No. 1, que la ANI realice las gestiones pertinentes a efectos de brindar soluciones de estabilización que favorezcan a los usuarios de la vía concesionada.”

³⁸ Consideración No. 19 del *Acta de reversión parcial y entrega de la infraestructura vial y los bienes destinados al contrato de concesión No. 444 de 1994 de la Concesionaria Vial de Los Andes – Coviandes S.A.S a la Agencia Nacional de Infraestructura.*

³⁹ Disponible en la bitácora del otrosí radicada mediante comunicación ANI No. 20195000165713 del 28 de octubre de 2019.

⁴⁰ Principalmente el contrato de concesión No. 444 de 1994 y el Adicional No. 1 y Modificadorio 1.

	<p align="center">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p align="center">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p align="center">El futuro es de todos</p> <p align="right">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

En este sentido, el otrosí al contrato de concesión No. 444 de 1994, suscrito el 4 de julio de 2019, da lugar a que se ejecuten recursos no previstos para el proyecto, lo que se puede asociar a la consecuencia del riesgo *transferencia de obligaciones para la ANI* denominada *sobrecostos para la Entidad*.

Complementando lo anterior, se evidenció que no es la primera vez que la falta de regulación en materia de atención a inestabilidades genera que el Estado asuma obligaciones en el proyecto Bogotá – Villavicencio ya que, por ejemplo, mediante laudo arbitral del 29 de julio de 2004 se declaró para los tramos 2 y 3 (Usme - Cárquez) que:

“(…) los costos causados y los que demande el manejo, control y mitigación de las inestabilidades en el Tramo 2, incluyendo el sector de las Cumbas Alta y Baja y, las del Tramo 3, serán asumidos por las partes. Para el Tramo 2 en un sesenta por ciento (60%) por el Concesionario y en un cuarenta por ciento (40%) por la entidad concedente y para el Tramo 3 en partes iguales, es decir, un cincuenta por ciento (50%) cada parte (...).”

En ese sentido, a partir de lo expuesto en la presente sección, la Entidad podría analizar la procedencia de incluir y/o modificar los controles definidos para el riesgo *transferencia de obligaciones para la ANI* con el propósito de tener controles efectivos, suficientes y previsivos que contribuyan a evitar su materialización. Asimismo, se debe tener en cuenta que la materialización del riesgo *transferencia de obligaciones para la ANI* puede tener efectos adversos en la misión de la Entidad, en lo que se refiere a desarrollar infraestructura de transporte a través de asociaciones público-privadas.

Sin embargo, al poner de referente la situación que dio lugar a la suscripción del otrosí analizado en esta sección, se evidenció que en la estructuración de los últimos contratos de asociación público-privada a cargo de la ANI hay claridad respecto a la obligación de los concesionarios de atender inestabilidades en proyectos carreteros.



Por ejemplo, en el borrador del Apéndice Técnico 1 del proceso VJ-VE-APP-IPB-001-2020, correspondiente a la adjudicación del proyecto Nueva Malla Vial del Valle del Cauca – Corredor Accesos Cali y Palmira⁴¹ se indica que:

“Debe garantizarse la estabilidad geotécnica y geológica de todos los taludes y cortes durante la construcción, operación y mantenimiento. Dentro de todas las Intervenciones se incluyen para todo el Proyecto, todas las soluciones en ingeniería que se deban implementar para el tratamiento y estabilización geotécnica y geológica de taludes.”

Lo que demuestra que la Entidad ha venido implementando acciones preventivas para evitar que en los proyectos estructurados por la ANI se suscriban modificaciones contractuales debido a la ausencia

⁴¹ Disponible para consulta en el enlace

<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=20-19-10660579>

	<p style="text-align: center;">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p style="text-align: center;">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p style="text-align: center;">El futuro es de todos</p> <p style="text-align: right;">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

de regulación frente al tratamiento de sitios inestables; sin embargo, esto no se evidencia como un control preventivo para el riesgo analizado en esta sección, *transferencia de obligaciones para la ANI*.

4.2.5 Diagnóstico de estructuración jurídica y del ejercicio del procedimiento reglamentario para las modificaciones contractuales analizadas en la auditoría

En esta sección se efectúa un diagnóstico al procedimiento reglamentario que aplica a las modificaciones contractuales revisadas en la auditoría. Hasta ahora analizadas en función de los riesgos del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte*.

Para este propósito es menester enunciar que el sentido del resultado de esta evaluación, conforme las estipulaciones del artículo 12 de la Ley 87 de 1993 y, en específico de la normatividad que sirve de marco en la sección 3, se soporta en el examen de la evidencia institucional presentada como soporte de cada modificación contractual incorporada al periodo que sirve como marco y que para efectos prácticos entendemos bajo la denominación de otrosí, en su sentido jurisprudencial, como aquella forma de *“variar, dadas ciertas condiciones, las obligaciones a cargo del contratista particular, cuando sea necesario para el cumplimiento del objeto y de los fines generales del Estado.”*⁴²

Conforme el principio de planeación a que hace referencia la jurisprudencia⁴³ y en consonancia con la Resolución ANI No. 738 de 2018 *“Por medio de la cual se adopta el Reglamento Interno del Comité de Contratación de la Agencia Nacional de Infraestructura”*, se buscó examinar de forma sucesiva los soportes vinculados a (i) la causa de la modificación a través de los estudios previos y sus soportes, (ii) la aprobación otorgada por el Comité de Contratación, incorporada en el acta de cada sesión y (iii) la suscripción del modificatorio, procedimiento en el cual, conforme las secciones incorporadas a continuación, se realizan observaciones.

Esto además de que, dado que la concordancia entre estos documentos no es exacta, se notan debilidades del procedimiento documentado para el efecto, esto es, el que regula tanto la Resolución No. 738 de 2018, como en el procedimiento interno de bitácora de proyecto (SEPG-P-001), puesto que desde la óptica de la evidencia incorporada al ejercicio auditor no hay soporte que permita documentar las versiones de minuta (o modificatorio) que las partes hayan acordado desde el inicio del trámite de modificación y, a su vez, entre la aprobación del Comité de Contratación y la

⁴² Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-300 de 2012, MP. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴³ Entre otras, ver la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sub-sección C del Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa de 29 de enero del 2018, radicación 57.421, en la que el demandado es la Agencia Nacional De Infraestructura: El *“principio de la planeación o de la planificación aplicados a los procesos de contratación y a las actuaciones relacionadas con los contratos del Estado guarda relación directa e inmediata con los principios de interés general y de legalidad, procurando incorporar en el régimen jurídico de los negocios del Estado el concepto según el cual la escogencia de contratistas, la celebración de contratos, la ejecución y liquidación de los mismos, no pueden ser, de ninguna manera, producto de la improvisación”*

suscripción de la modificación⁴⁴ que, en suma, le corresponde soportar a quien oficie como Vicepresidencia competente para la suscripción, lo cual implica que se realice la recomendación consistente en la actualización y unificación de los procedimientos reglamentados para modificaciones contractuales (GCSP-P-021) y bitácoras (SEPG-P-001), de tal forma que, posean un flujo coordinado y documentado del trámite de las modificaciones de los contratos de proyectos en ejecución a cargo de la Entidad.

A continuación se presenta el resultado de la revisión documental de la evidencia disponible, de la forma que sigue para algunos de los otrosíes comentados y analizados en las secciones precedentes de este informe de auditoría:

4.2.5.1 Otrosí No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017 (Accesos Norte de Bogotá)



Como se indicó en las secciones 4.2.1.1 y 4.2.2.1 se evidenció que mediante comunicación con radicado ANI No. 20194090449532 del 3 de mayo de 2019 la interventoría del proyecto, Consorcio ETSA-SIGA, emitió un concepto integral favorable frente a la suscripción de la modificación contractual, concepto que hace parte de la bitácora del otrosí No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017; sin embargo, en la auditoría se observó lo siguiente:

1. No se evidenció que la Interventoría conceptuara sobre la fecha límite para la manifestación por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá de ampliar la Carrera Séptima desde la Calle 245 hacia el perímetro urbano del Distrito Capital.
2. Se evidenció que la Interventoría indicó que la redistribución del CAPEX derivada de incluir intervenciones de sobre carpeta en la Unidad Funcional 2 correspondía a \$23.699 millones. En el Estudio Previo y en el otrosí No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017 esta redistribución corresponde a \$31.587 millones, debido a que, según lo reportado por el Equipo de Coordinación y Seguimiento del Proyecto, la Interventoría no incluyó el A.I.U ni los valores de estudios y diseños.

En igual sentido, la Oficina de Control Interno evidenció que el proyecto de minuta puesto a consideración del Comité de Contratación no coincide con la versión suscrita, pues, mientras que la cláusula primera de la versión preliminar inserta dos notas finales, la minuta firmada incluye un numeral 3.5., con la denominación entrega de la infraestructura, que no estaba en la primera versión, así:

“3.5. Entrega de la infraestructura

⁴⁴ Para este efecto, el GIT Contratación, informó mediante correo de 5 de junio de 2019: *“Cuando el Vicepresidente respectivo, solicita al Comité de Contratación la inclusión de un tema, el documento que remite es el (Otrosí en PDF, con los Vobo de los gerentes) documento requerido por la resolución 738 de 2018, esos son los documentos de los que disponemos, (...) no tenemos las comunicaciones o memorandos de remisión, ya que cuando llega a comité de contratación el área técnica, presenta la última versión”*.

	<p style="text-align: center;">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p style="text-align: center;">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p style="text-align: center;">El futuro es de todos</p> <p style="text-align: right;">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

(b) La entrega e incorporación de las vías, tramos y puntos sobre los cuales versa el contrato de concesión No. 664 de 1994, incluidas las estaciones de peaje Los Andes, Fusca y Unisabana (antiguo peaje Teletón), al presente contrato, se estima será a más tardar el 1° de marzo de 2020, o a la fecha en que se suscriba el Acta de Entrega de Infraestructura al concesionario por parte de la ANI, lo que primer ocurra, respecto de las siguientes vías (Tabla No. 1)”

Luego, también se encontró que mientras que el numeral (5) de la cláusula tercera indica que durante “los meses comprendidos de abril a junio de 2019 el concesionario tendrá la oportunidad de alcanzar el cumplimiento al 100% de los niveles de servicio”, en la misma parte del otrosí aprobado se modificó este plazo del 1 de junio de 2019 al 31 de agosto del mismo año.

También se estableció que mientras la versión preliminar presentada al Comité de Contratación presenta en el numeral 6 de la cláusula tercera, dos párrafos reglamentarios del traslado del producto, el firmado por las partes agrega un tercer párrafo, consistente en la cita siguiente y para lo cual, también se modificó el plazo presentado de julio de 2019 y marzo de 2020 a septiembre de 2019 y marzo de 2020:



“Una vez se cumplan los plazos establecidos anteriormente, el pago por concepto de operación y mantenimiento de la Unidad Funcional 4 y la retribución de las restantes Unidades Funcionales del Proyecto, se realizarán conforme las reglas contractuales inicialmente pactadas en la Parte General, Parte Especial y Apéndice Técnico 4”.

Al respecto y teniendo en cuenta que el acta del Comité de contratación da cuenta de todos los asuntos discutidos y acordados en la respectiva sesión, se recomienda que antes de estos comités el área encargada de la Supervisión del proyecto y el Concesionario lleguen a un acuerdo definitivo del contenido de los otrosíes ya que el Equipo de Coordinación y Seguimiento del Proyecto informó mediante correo electrónico del 26 de junio de 2020 que “(...) se hace necesario hacer claridad, que si bien el documento convenido para remisión ante comité de contratación, indicó un texto distinto, para el momento de la suscripción del mismo, las partes en la revisión previa a la toma de firmas, acordaron hacer estos ajustes en el mismo, las cuales están contenidas en el documento final. Cabe aclarar que estos ajustes no implican una modificación sustancial que no afecta lo recomendado por el Comité de Contratación.”

La recomendación se hace a efectos de garantizar la trazabilidad y el control respecto a lo que se decide y lo que se suscribe en las modificaciones contractuales.

4.2.5.2 Otrosí No. 6 al contrato de concesión No. 008 de 2015 (Cambao - Manizales)

Se evidenció que la modificación contractual se puso a consideración del Comité de Contratación el 25 de octubre de 2019, como consta en acta No. 52 de la fecha, que, en su lugar, incorpora de forma general los términos de la modificación, sin enunciar el detalle del sentido de la modificación ni el Estudio Previo, que en los términos del numeral iv., literal h. del artículo sexto de la Resolución No. 738 de 2018, se entiende conocido por los miembros del Comité, lo cual, implica que, si bien, se ajusta al procedimiento establecido, si se pone de manifiesto la dificultad de constatar la concordancia entre documentos que soportan la modificación contractual.

 <p>Agencia Nacional de Infraestructura</p>	<p>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p>Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p>El futuro es de todos</p> <p>Gobierno de Colombia</p>
--	--	--

Se considera que las actas de los comités de contratación deben ser detalladas y en caso de que en el Comité de Contratación se recomienden ajustes a una minuta que allí se revise, en el acta de dicho comité se debe indicar con precisión la razón de dichos ajustes. Adicional a las razones expuestas en el párrafo anterior, se evidenció que en el acta de comité de contratación No. 52 del 25 de octubre de 2019, en el cual se presentó el otrosí No. 6 al contrato de concesión No. 008 de 2015, se formuló únicamente la recomendación de suscribir el otrosí a partir de lo expuesto en la sesión.

Al respecto, el GIT de Contratación se pronunció a través de radicado ANI No. 20207030080413 del 26 de junio de 2020 en los siguientes términos:

“(…) aclaramos que cualquier ajuste de fondo, que se realice en una sesión de Comité de Contratación, se verá reflejado en acta del Comité que se derive de este. Valga aclarar que las Actas de Comité de Contratación realizadas por la Secretaría Técnica se encuentran de conformidad con la ley y son aprobadas por todos los miembros del Comité de Contratación. De igual forma, los anexos y documentos soporte de los temas abordados en cada sesión del Comité hacen parte integral de cada acta y estos se encuentran en el Sharepoint del Comité de Contratación con 48 horas de antelación a la realización del Comité ordinario, para que los miembros tengan conocimiento de estos.

Dicha disponibilidad mencionada permite entonces garantizar el cumplimiento de lo establecido en el numeral I, literal h, numeral iv del artículo sexto de la Resolución No. 738 de 2018, comoquiera que se logra cumplir la finalidad planteada por la norma, la cual no es otra que poner a disposición de los miembros del Comité los documentos que obligatoriamente debe presentar el área encargada del asunto de que se trate, con miras a su pleno y estudio conocimiento de cara al debate correspondiente.”

4.2.5.3 Otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015 (Antioquia - Bolívar)

Se procedió a revisar tanto el Estudio Previo, que tiene una relación detallada de las razones por las que se promueve la modificación, así como el acta de comité de contratación del 18 de junio de 2019, que menciona, como se indicó en las secciones 4.2.1.3, 4.2.2.4 y 4.2.3, que la modificación contractual consistía en:

1. Modificar el numeral 3.3. de la parte especial del contrato de concesión No. 016 de 2015, que se prevé en la cláusula primera del otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015.
2. Desafectar 3.2. km. de mejoramiento de la UF6, subsector 6.3., que se prevé en la cláusula séptima del otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015.
3. Reconocer un valor por riesgo de sobrecostos de \$14.271 millones que en el Estudio Previo se justifican en la sección 5.5 (Fundamentos Financieros).

Por lo demás, lo referente al detalle del contenido de las cláusulas primera, segunda, segunda (repetida), tercera y quinta, a pesar de que mediante radicado ANI No. 20207030080413 del 26 de junio de 2020 el GIT Contratación mencionó que se incluyeron en los anexos a la solicitud del Comité

de Contratación,⁴⁵ se tiene que no están incluidas en el Acta acreditada en la evidencia remitida a la Oficina de Control Interno; por lo tanto, se recomienda a la Secretaría Técnica del Comité de Contratación que se analice la implementación de mejoras en la gestión de los soportes de los comités con el fin de contribuir al aseguramiento del cumplimiento de los requisitos de que trata el artículo sexto, numeral I, literal h, subliteral II de la Resolución 738 de 2018 consistentes en: (i) estudio de oportunidad, (ii) modificación contractual suscrita por el Gerente de cada área, (iii) concepto de interventoría (cuando aplica) y (iv) los demás soportes que se requieren por razón de su importancia o complejidad.

Al respecto, el GIT de Contratación se pronunció a través de radicado ANI No. 20207030080413 del 26 de junio de 2020 en los siguientes términos:

“El Acta es una explicación sucinta de los argumentos planteados por el área técnica y los hechos que ocurren durante el Comité, entendiéndose estos, como las recomendaciones y los ajustes que emiten los miembros del Comité de Contratación y la posterior recomendación que se realiza de acuerdo con la votación de los miembros, pero de igual forma reiteramos que los anexos y documentos soporte de los temas abordados en cada sesión del Comité hacen parte integral de cada acta; por lo que no es necesario realizar una copia del Estudio previo y el Otrosí.”

4.2.5.4 Otrosí No. 8 al contrato de concesión No. 009 de 2015 (Transversal del Sigga)

El Comité de Contratación en el que se presentó la modificación contractual se llevó a cabo el 25 de febrero de 2020. Según el GIT de Contratación de la Vicepresidencia Jurídica, en el proceso de firmas del acta correspondiente surgió la emergencia sanitaria causada por el COVID 19; razón por la cual, no se aportó el acta correspondiente para la auditoría.

Por esta razón, se procedió a efectuar comparación entre el Estudio Previo (requisito previsto en la Resolución 738 de 2018 para la celebración del comité) y el otrosí suscrito, encontrando que lo que se presentó al Comité no es coincidente con el contenido literal del otrosí No. 8 al contrato de concesión No. 009 de 2015, pues, se observó entre uno y otro, las siguientes diferencias:

Tabla 10. Comparación otrosí No. 8 contrato de concesión No. 009 de 2015 contra Estudio Previo.

SENTIDO DE LA MODIFICACIÓN	ESTUDIO PREVIO
Cláusula primera. Modificar la sección 1.1. del capítulo 1 de la parte general del Contrato, definiciones, acta de cálculo de la retribución.	Ausente. No concuerda.
Cláusula segunda. Modificar la sección 1.7. del capítulo 1, acta de terminación parcial de unidad funcional.	Ausente. No concuerda.



⁴⁵ Según información suministrada por el GIT Contratación en correo de 8 de junio de 2020.

SENTIDO DE LA MODIFICACIÓN	ESTUDIO PREVIO
Cláusula tercera. Modificar la sección 1.42. Deducciones.	Ausente. No concuerda.
Cláusula cuarta. Modificar la sección 1.40, retribución.	Ausente. No concuerda.
Cláusula quinta. Adicionar al capítulo I la sección 1.174, entrega anticipada acuerdo conciliatorio.	Numeral 2.2., literal a, viñeta 1.
Cláusula sexta. Adicionar al capítulo I, la sección 1.175., retribución parcial.	Numeral 2.2., literal a, viñeta 2.
Cláusula séptima. Adicionar al capítulo I, definiciones, la sección 1.176, retención de la retribución acuerdo conciliatorio.	Numeral 2.2., literal a, viñeta 3.
Cláusula octava. Adicionar al capítulo I, definiciones, la sección 1.177, Periodo adicional peaje San Luis Gaceno.	Numeral 2.2., literal a, viñeta 4.
Cláusula novena. Modificar los plazos definidos en el numeral 5.2. "programación de obras", a la que a la UF1 se le agregaron 90 días para ejecución.	Numeral 2.2., literal b. No está la aclaración del asterisco, referente a los 90 días.
Cláusula décima. Modificar los literales a., d. y g. de la sección 3.1., retribución.	Ausente. No concuerda.
Cláusula undécima (décima primera). Adicionar un párrafo al literal a. del capítulo III, obtención del VPIP.	Numeral 2.2., literal c., viñeta 1.
Cláusula duodécima (décima segunda). Modificar el numeral 4 de la sección 3.14, subcuenta aportes ANI.	Numeral 2.2., literal c., viñeta 2.
Cláusula decimotercera. Modifica el numeral 8 de la sección 3.14., subcuenta de recaudo peaje.	Numeral 2.2., literal c., viñeta 3.
Cláusula décima cuarta. Modifica el numeral 5 de la sección 3.14., subcuenta de ingresos por explotación comercial.	Numeral 2.2., literal c., viñeta 4.
Cláusula décima quinta. Modifica el literal j. de la sección 3.15., contrato de fiducia mercantil.	Ausente. No concuerda.
Cláusula décima sexta. Adiciona literales c. d. y e. de la sección 4.10., puesta en servicio de UF.	Numeral 2.2., literal c., viñeta 5.

SENTIDO DE LA MODIFICACIÓN	ESTUDIO PREVIO
Cláusula décima séptima. Modifica los literales b., e. y f. de la sección 4.2., estructura tarifaria.	Ausente. No concuerda.
Cláusula décima octava. Entrega anticipada de UF y acta de terminación parcial. Retención de la retribución.	Numeral 2.2., literal c
Cláusula décima novena. Fondeo adicional de cuenta de interventoría.	Numeral 2.2., literal d.
Cláusula vigésima. Entrega anticipada acuerdo conciliatorio. Capítulo VI y sección 6.1. al apéndice técnico, alcance del proyecto.	Numeral 2.2., literal e.
Cláusula vigésima primera. Adiciona dos párrafos al apéndice técnico 4, indicadores, sección 6. Índice de cumplimiento.	Numeral 2.2., literal f.
Cláusula vigésima segunda. Ajuste del contratista del plan de obras, plan de adquisición predial, compensaciones socioeconómicas, gestión social.	Ausente. No concuerda.
Cláusula vigésima tercera. Pactos del acuerdo conciliatorio-	Ausente. No concuerda.
Cláusula vigésimo cuarta. Reuniones de socialización con la comunidad.	Ausente. No concuerda.
Cláusula vigésimo quinta. Aclaraciones sobre el efecto de la modificación.	Ausente. No concuerda.
Cláusula vigésimo sexta. Vigencia y validez de lo no modificado.	Ausente. No concuerda.
Cláusula vigésimo séptima. Riesgos y obligaciones.	Ausente. No concuerda.
Cláusula vigésimo octava. Garantías.	Ausente. No concuerda.
Cláusulas vigésimo novena a trigésima. No presentes.	Ausente. No concuerda.
Cláusula trigésimo primera. Suscripción.	Ausente. No concuerda.

Fuente: Elaboración propia a partir de otosí No. 8 contrato de concesión No. 009 de 2015 contra Estudio Previo correspondiente.

Con base en las observaciones emitidas a lo largo de esta sección, en caso de que, en el Comité de Contratación del 25 de febrero de 2020, en el cual la Vicepresidencia Ejecutiva debió presentar el

	<p style="text-align: center;">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p style="text-align: center;">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p style="text-align: center;">El futuro es de todos</p> <p style="text-align: right;">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

otrosí No. 8 al contrato de concesión No. 009 de 2015, se hayan realizado recomendaciones frente a los ajustes aquí citados, estos se deben indicar con precisión en el acta correspondiente, la cual, como se indicó líneas arriba, no se revisó en esta auditoría.

Al respecto, mediante correo electrónico del 26 de junio de 2020, el Equipo de Coordinación y Seguimiento del proyecto Transversal del Sisga informó:

“Inicialmente es preciso indicar que luego de efectuado el Comité de Contratación el 25 de febrero de 2020, no se efectuaron observaciones al Estudio de Conveniencia y Oportunidad ni al Proyecto de Otrosí; por lo que se procedió con la suscripción del Otrosí No. 08, el 28 de febrero de 2020. (Tal como se puede apreciar en la certificación anexa)”

Sin embargo, se debe tener en cuenta que, bajo el entendido de que la Entidad ha instituido a través de Resolución No. 738 de 2018 un procedimiento que bajo los principios rectores previstos en el artículo 3, buscan con el artículo 2, que el Comité constituya una “*instancia asesora*” dirigida a “*impartir recomendaciones de aprobación o no (...) en relación con la actividad contractual*”, lo que implica que, conforme las recomendaciones impartidas en este informe, se asegure una consistencia documental donde se indiquen con precisión los cambios que resultan en un otrosí suscrito una vez se revisan sus estudios previos en el Comité de Contratación.

4.2.5.5 Otrosí No. 13 al contrato de concesión No. 002 de 2010 (Ruta del Sol I)

Se evidenció que la modificación tiene como origen la petición que tres días antes de la suscripción del otrosí No. 12 al contrato de concesión No. 002 de 2010 hiciere el Concesionario mediante radicado 20194091362252 del 27 de diciembre de 2019, en el que se manifestó en relación a las obras del Túnel 8, cuya excavación se suspendió entre el 6 de diciembre de 2017 y el 28 de febrero de 2019, “*por la alta complejidad geológico-geotécnica en este portal*”, situación para lo cual argumentó que se adelantaron obras en el portal de salida y sondeos en los frentes de excavación, según lo indicado en la consideración 19 del otrosí No. 13 al contrato de concesión No. 002 de 2010, ante lo cual, la Interventoría del proyecto se pronunció mediante oficios de 26 de marzo y 8 de abril de 2019, en el sentido que se “*solicita al concesionario incrementar los recursos y personal para llegar a cumplir con la fecha final (...) que está programada para el (...) 8 de enero de 2020*” (incluido numeral 20 del radicado 20194091362252 de 27 de diciembre de 2019).

En esa dirección, el Concesionario formuló mediante radicado ANI No. 20194091362252 del 27 de diciembre de 2019 prórroga de 13 meses y 21 días al contrato de concesión No. 002 de 2010, dirigida a obtener plazo adicional para obras vinculadas al Túnel 8, sobre lo cual, la Interventoría emitió concepto mediante radicado ANI No. 20194091364292 de 30 de diciembre de 2019, indicando que: “*b. Está de acuerdo con el sustento técnico presentado por el Consorcio Vial Helios en cuanto a que estas series de dificultades (sic) realizadas por el Concesionario y ya descritas(,) alteraron los rendimientos inicialmente programados y en consecuencia su fecha de terminación*”, aprobando el programa de obra anexo a la petición, advirtiendo que el plazo a conceder era de 11 meses y no de 13 y 21 días pedido por el Concesionario; término que en su lugar, se ajustó nuevamente a 10 meses (hasta el 8 de noviembre de 2020), según concepto con radicado ANI No. 20204090003312 de 3 de

enero de 2020, fecha misma en la que tuvo lugar el Comité de Contratación y además, la suscripción de la modificación contractual.

Así, considerando que el otrosí No. 13 al contrato de concesión No. 002 de 2010 obedece a la administración de un hecho que responde a causas técnicas, cuyos correctivos (al menos desde la óptica de los documentos incorporados a la bitácora⁴⁶), se solicitaron por la Interventoría desde el 26 de marzo de 2019, se emite recomendación, consistente en que se adopten las medidas tendientes a que la administración de hechos que puedan afectar la ejecución del contrato se efectúen con oportunidad y anticipación.

4.2.5.6 Otrosí No. 5 al contrato de concesión portuaria No. 010 de 1994 (Sociedad Portuaria Algranel S.A.)

De conformidad a lo previsto en las Resolución No. 738 de 2018, la Oficina de Control Interno requirió el suministro tanto del acta de comité de contratación No. 47 de 10 de septiembre de 2019, en el que se presentó la propuesta del otrosí No. 5 al contrato de concesión portuaria No. 010 de 1994, como de los Estudios de Conveniencia y Oportunidad y de la bitácora de la modificación contractual.



Sobre los dos últimos aspectos mencionados se obtuvo respuesta del Equipo de Proyectos Portuarios, a través de correo de 20 de mayo de 2020, en el sentido de que:

*“(…) las modificaciones de los contratos de concesión portuaria se rigen y se deben desarrollar conforme al instructivo **GCSP-I-004- METODOLOGÍA PARA MODIFICACIÓN DE UN CONTRATO DE CONCESIÓN PORTUARIA**, el cual se encuentra publicado en el sistema de gestión de calidad de la entidad, es por esta razón que las modificaciones a los contratos de concesión portuaria **NO llevan** los **ESTUDIOS DE CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD MODIFICACIONES CONTRACTUALES** (Código: GCSP-F-269). Tan es así, que las únicas modificaciones contractuales que son sometidas a aprobación por parte del Consejo Directivo de la Entidad corresponden a los Contratos de Concesión portuaria.*

*Ahora bien, es menester traer a colación lo indicado en el artículo 17 de la Ley 1 de 1991, que habla del **“Cambio en las condiciones de la concesión”**⁴⁷”. En la actualidad las modificaciones de contrato de concesión portuaria están reguladas a través del artículo 2.2.3.3.3.5 decreto 1079,*

⁴⁶ Radicado ANI No. 20205000025713 del 5 de febrero de 2020.

⁴⁷ **ARTÍCULO 17. Cambio en las condiciones de la concesión.** Para que una sociedad portuaria pueda cambiar las condiciones en las cuales se le aprobó una concesión portuaria, debe obtener permiso previo y escrito de la Superintendencia General de Puertos, que sólo lo otorgará si con ello no se infiere perjuicio grave e injustificado a terceros, y si el cambio no es de tal naturaleza que desvirtúe los propósitos de competencia en los que se inspiran los procedimientos descritos en los artículos 9º, 10, 11, y 12, de esta Ley. Al hacer cualquier cambio en las condiciones de la concesión, podrá variarse la contraprestación que se paga a la Nación, así como el plazo.

	<p style="text-align: center;">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p style="text-align: center;">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p style="text-align: center;">El futuro es de todos</p> <p style="text-align: right;">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

el cual establece el procedimiento para la modificación de contratos de concesión Portuaria. El cual indica lo siguiente:

Artículo 2.2.3.3.3.5. Modificación de los contratos de concesión. El procedimiento para la modificación de los contratos de concesión será el siguiente:

1. Quien solicite la modificación del contrato de concesión deberá publicar en un diario de circulación nacional un aviso que indique el objeto y alcance de la modificación y el valor aproximado de las nuevas inversiones a realizar.

En el evento que la modificación incluya la solicitud sobre zonas de uso público adicionales se describirán estas de conformidad con lo dispuesto en los numerales y 1.1.1. y 2.3 del artículo 2.2.3.3.1.2 del presente decreto.

2. Dentro de los dos (2) meses siguientes a la publicación, cualquier persona que tenga interés legítimo podrá oponerse a la solicitud de modificación.

3. Vencido el término para formular oposiciones, la entidad convocará a Audiencia Pública a quienes por Ley deban citarse para divulgar los términos y condiciones de la modificación.

4. La entidad competente aprobará o negará la solicitud de modificación previa decisión de su Consejo Directivo o su Órgano equivalente.

(Decreto 474 de 2015, artículo 21).



En lo relacionado con el número de radicado de la bitácora, se informa que los formatos correspondientes a la bitácora del Otrosí No. 5, con código No. 2020-023, se encuentra en el proceso de recolección de firma. Es de mencionar que la bitácora se encuentra creada en el aplicativo BPM.

Lo anterior, debido al estado de emergencia decretado por el Gobierno Nacional, con motivo a la declaratoria de pandemia por la OMS, lo que conllevó a que, entre otras, se ordenara como medida la cuarentena nacional, por tal motivo, no es posible que las personas que participan en el diligenciamiento de la bitácora firmen los respectivos formatos. “

Sin embargo, la Oficina de Control Interno evidencia debilidades en el trámite de la bitácora, que se constituye en No Conformidad a cargo de la Vicepresidencia de Gestión Contractual en la sección 5.2, trámite reglado en el artículo primero de la Resolución No. 959 de 2013, según la cual:

“También se aplicará esta metodología a los procesos que se orienten a definir y suscribir actos modificatorios a los contratos de concesión vigentes. Dicho registro deberá reflejar la participación de todos los funcionarios, contratistas y entidades que inciden en los procesos y en la definición de políticas y criterios para la estructuración y contratación de los proyectos, o para la adopción de las decisiones que consten en las modificaciones a los contratos de concesión”

En ese orden de ideas, una vez analizados los argumentos expuestos por la Gerencia del Equipo de Proyectos Portuarios de la Vicepresidencia de Gestión Contractual en sesión del 23 de junio de 2020 y mediante comunicación con radicado ANI No. 20203030080023 del 25 de junio de 2020, se

	<p style="text-align: center;">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p style="text-align: center;">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p style="text-align: center;">El futuro es de todos</p> <p style="text-align: right;">Gobierno de Colombia</p>
---	--	---

considera que tanto el marco regulatorio previsto para la aplicación del procedimiento de modificación a contratos de concesión portuaria como el de bitácora, contenidos, además de las disposiciones normativas en mención, como en la Resolución No. 959 de 30 de agosto de 2013, modificada parcialmente por el artículo 9 de la Resolución 738 de 3 de mayo de 2018 (en lo que se refiere a los literales a., b. y c. del artículo 9⁴⁸), no establecen excepción alguna que permita acreditar la bitácora y menos aún que, habiéndose aprobado la modificación, se esté en trámite de radicar una documentación que debió acreditarse como requisito previo a la suscripción, pues, así como se expuso por la Oficina de Control Interno, en ejercicio auditor de 1 de noviembre de 2019, Informe de auditoría al procedimiento de Bitácora de Proyecto⁴⁹, se había detectado esta falencia con la emisión de recomendación para el Equipo de Proyectos Portuarios y tipo de modificación, ante lo cual, vemos ahora que no se adoptó ninguna acción de mejoramiento y por ende, que haya lugar a la confirmación del sentido de la No Conformidad formulada con el fin de que se adopten las medidas correctivas necesarias.

Lo anterior se refuerza con la sección 10.o del Manual de Contratación vigente (GCOP-M-001), según el cual:

“(...) se elaborará una Bitácora del Proyecto, la cual deberá reflejar en forma pormenorizada el proceso de estructuración y contratación surtido hasta la adjudicación y suscripción del respectivo contrato, así como las modificaciones contractuales que se surtan en la ejecución del contrato, incluyendo el aval que en cada caso le haya dado el funcionario competente y los asesores externos participantes si los hubiere. No se requerirá de la Bitácora citada, en los demás procesos de selección, contratos y convenios de la Entidad.

La Bitácora del Proyecto, con todos los documentos que la conforman, deberá estar acompañada de certificación expedida por todos los funcionarios y Vicepresidentes intervinientes, en la cual darán fe de que actuaron con la debida diligencia en sus áreas de responsabilidad, que sus recomendaciones se soportan en estudios exhaustivos con idoneidad técnica y/o financiera y/o jurídica, según el caso, y que las decisiones adoptadas lo fueron conforme a la ley, observando los principios de la contratación estatal, y beneficiando el interés público involucrado en la contratación.

La Bitácora será aplicable aún respecto de aquellos contratos de Concesión y otras formas de Asociación Pública Privada en proceso de selección o pendientes de firma, cuya estructuración, selección y adjudicación ya se haya surtido a la fecha de expedición del presente Manual”.

⁴⁸ “La presente Resolución deroga en su integridad (...) los literales a), b) y c) del artículo 8 de la Resolución 959 de 2013” que a su turno dispone “deberán encontrarse sustentados en la Bitácora del Proyecto como requisito previo para a) solicitar el inicio del proceso contractual y someter a consideración del Comité de Contratación la convocatoria de un proceso de selección, b) someter al Comité de Contratación la adjudicación de un proceso de selección; y c) someter a la firma del funcionario competente el contrato adjudicado o la modificación contractual correspondiente”.

⁴⁹ Radicado ANI No. 20191020168663 del 1 de noviembre de 2019.

4.2.5.7 Otrosí del 4 de julio de 2019 al contrato de concesión No. 444 de 1994

Se procedió a verificar el contenido del Acta de Comité de Contratación No. 31 de 3 de julio de 2019, es decir, del día anterior a la suscripción del otrosí, encontrando que las dos viñetas del acta coinciden con las cláusulas primera y tercera de la modificación contractual.

A pesar de que la interventoría del proyecto mediante comunicación con radicado ANI No. 20194090601862 del 12 de junio de 2019 se pronunció frente a la responsabilidad contractual de la Concesionaria Vial de Los Andes S.A.S respecto al tratamiento de las inestabilidades de los tramos 4, 5 y 6 del corredor Bogotá – Villavicencio (Ver sección 4.2.4) y que a través de radicado No. 20207030080413 de 26 de junio de 2020, el GIT Contratación indicó que “(...) *el área técnica remitió un concepto de la interventoría, el cual nos permitimos adjuntar(...)*⁵⁰” que una vez analizado por la Oficina de Control Interno, se tiene que la Interventoría advierte sobre su concepto que:

*“La finalidad del reporte técnico, sobre los eventos ocurridos sistemáticamente, **es netamente informativa**, conforme a lo observado en terreno en visitas especializadas. Se limita, entre otros, a describir la situación actual de la masa térrea y su inmediato entorno, a establecer unas posibles causas de acuerdo a lo apreciado in-situ, las posibles incidencias en el mediano plazo y a recomendar las acciones de mayor análisis y rigor técnico que se deben acometer para el establecimiento del tratamiento de estabilización que requiere el talud y así neutralizar la tendencia progresiva que puede adquirir más adelante. No se adentra en análisis numéricos, sino en el método observacional de uso común en este tipo de casos, con criterio de experto.”*

Negrita fuera de texto.



Se considera que no hay un pronunciamiento expreso y concreto sobre la modificación contractual; por lo tanto, se recomienda que previo a la suscripción de modificaciones contractuales se cuente con este tipo de conceptos a la luz del procedimiento GCSP-P-021 (*Modificación de contratos de concesiones*).

4.2.5.8 Conclusiones sobre el diagnóstico de estructuración jurídica y del ejercicio del procedimiento reglamentario para las modificaciones contractuales analizadas en la auditoría

Con base en el contenido de esta sección se concluye:

1. La ANI no cuenta con herramientas que permitan evidenciar la verificación de las versiones de minuta (o modificadorio) que las partes hayan acordado desde el inicio del trámite de modificación y, a su vez, entre la aprobación del Comité de Contratación y la suscripción de un otrosí.
2. Se recomienda actualizar y unificar los procedimientos reglamentados para modificaciones contractuales (GCSP-P-021) y bitácoras (SEPG-P-001), de tal forma que, posean un flujo

⁵⁰ Correspondiente a la comunicación con radicado ANI No. 20194090556452 del 30 de mayo de 2019.

	<p style="text-align: center;">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p style="text-align: center;">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p style="text-align: center;">El futuro es de todos</p> <p style="text-align: right;">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

coordinado y documentado del trámite de las modificaciones de los contratos de proyectos en ejecución a cargo de la Entidad.

3. No se evidenció que la interventoría del contrato de concesión No. 001 de 2017 conceptuara sobre la fecha límite para la manifestación por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá de ampliar la Carrera Séptima desde la Calle 245 hacia el perímetro urbano del Distrito Capital, acordada mediante otrosí No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017.
3. El valor calculado por la interventoría del contrato de concesión No. 001 de 2017 y el valor indicado en el otrosí No. 1 a dicho contrato de concesión, respecto a la redistribución del CAPEX derivada de incluir intervenciones de sobrecarpeta en la Unidad Funcional 2 del proyecto Accesos Norte a la Ciudad de Bogotá difieren debido a que, según lo reportado por el Equipo de Coordinación y Seguimiento, la Interventoría no incluyó el A.I.U ni los valores de estudios y diseños.
4. Con base en el otrosí No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017, se recomienda que antes de presentar propuestas de modificaciones contractuales en los Comités de Contratación, entre la Supervisión y el Concesionario se llegue a un acuerdo definitivo del contenido de dichas modificaciones a efectos de garantizar la trazabilidad y el control respecto a lo que se decide y lo que se suscribe en las modificaciones contractuales.
5. Se recomienda a la Secretaría Técnica del Comité de Contratación que se analice la implementación de mejoras en la gestión de los soportes de los comités de tal forma que los mismos indiquen con precisión tanto en su contenido como en los soportes, la correspondencia entre las solicitudes formuladas y el sentido de la recomendación adoptada, con el fin de contribuir al aseguramiento del cumplimiento de los requisitos de que trata el artículo sexto, numeral I, literal h, subliteral II de la Resolución 738 de 2018 consistentes en: (i) estudio de oportunidad, (ii) modificación contractual suscrita por el Gerente de cada área, (iii) concepto de interventoría (cuando aplica) y (iv) los demás soportes que se requieren por razón de su importancia o complejidad. La recomendación surge debido a la generalidad de las actas de los comités de contratación en los que se evaluó la suscripción de los otrosíes analizados en la muestra de auditoría.
4. Con base en el otrosí No. 13 al contrato de concesión No. 002 de 2010, se recomienda a la Supervisión del proyecto Ruta del Sol I adoptar las medidas tendientes a que la administración de hechos que puedan afectar la ejecución del contrato se efectúe con oportunidad y anticipación.
5. No se evidenció que el otrosí No. 5 al contrato de concesión portuaria No. 010 de 1994 contará con bitácora, lo cual da lugar a que se formule una No Conformidad en la sección 5.2.
6. Con base en el otrosí del 4 de julio de 2019 al contrato de concesión No. 444 de 1994, se recomienda al Equipo de Coordinación y Seguimiento del proyecto Bogotá – Villavicencio asegurar que previo a la suscripción de una modificación contractual se cuente con un

pronunciamiento expreso y concreto de la Interventoría al respecto, a la luz del procedimiento GCSP-P-021 (*Modificación de contratos de concesiones*).

4.2.6 Análisis de los controles del procedimiento Modificación de contratos de concesiones (GCSP-P-021)

En esta sección, luego del análisis general de la muestra evidenciada en puntos precedentes, en los que se procedió a analizar la consistencia entre versiones de modificación, estudios previos y actas de Comité de Contratación (entre otros soportes reglados), la Oficina de Control Interno procedió a seleccionar de la misma, cuatro de los nueve otrosíes analizados, así:

Tabla 11. Muestra de otrosíes para análisis de procedimiento GCSP-P-021

PROYECTO	CONTRATO DE CONCESIÓN NO.	NO. OTROSÍ	FECHA OTROSÍ
Accesos Norte de Bogotá	001 de 2017	1	13/05/2019
Transversal del Sisga	009 de 2015	8	20/02/2020
Bogotá - Villavicencio	444 de 1994	Sin	04/07/2019
Sociedad Portuaria Algranel	010 de 1994	5	20/09/2019



Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior con el objetivo de identificar y analizar los controles vinculados al procedimiento *GCSP-P-021*, de tal forma que, desde el punto de la evidencia, sea posible identificar si las modificaciones están precedidas por un análisis adecuado y sustentado de su viabilidad y, por tanto, desde el flujo reglamentado y los registros que el procedimiento exige.

Esto, además, para determinar cómo se gestiona el conocimiento y, en consecuencia, cuál es el alcance de los aportes institucionales a los controles preventivos, desde la materialización de riesgos como causa que motiva toda suscripción de un otrosí.

Por tanto, conforme a las listas de chequeo diseñadas y diligenciadas que hacen parte de los papeles de trabajo de la auditoría, tenemos las siguientes conclusiones:

1. Se tienen oportunidades de mejora en cuanto al necesario diligenciamiento de actas de reunión de las mesas de trabajo institucionales con el Concesionario y la Interventoría, ausentes en las modificaciones contractuales citadas en la Tabla 11 debido a que se considera que este soporte contribuye a que se demuestre que se adelanta la gestión correspondiente a *“unificar criterios respecto a la modificación contractual”*, tanto como para *“revisar y ajustar la minuta de la modificación contractual”*.
2. No se acreditó a la fecha de emisión de este informe, aprobación, o no, de las pólizas presentadas por el Concesionario luego de que se suscribieran los otrosíes No. 8 al contrato de concesión No. 009 de 2015 (Transversal del Sisga), del 20 de febrero de 2020, y No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017 (Accesos Norte de Bogotá) del 13 de mayo de 2019.



	<p align="center">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p align="center">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p align="center">El futuro es de todos</p> <p align="right">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

Con relación al proyecto Transversal del Sisga, mediante correo electrónico del 11 de junio de 2020, la Supervisión informó que el Concesionario viene adelantando la gestión para atender observaciones de la Interventoría sobre las garantías,⁵¹ *“Por lo anterior, se está a la espera de la respuesta por parte de la Interventoría, a fin de proceder con la aprobación desde el área jurídica e incorporar tanto la respuesta de la Interventoría (en caso de ser favorable) como el concepto jurídico al Formato de Aprobación de Pólizas, y proceder con los VoBos de dicho formato.”* Asimismo, mediante correo electrónico del 25 de junio de 2020, el Equipo de Coordinación y Seguimiento informó que al interior de la Entidad se adelanta el trámite correspondiente para contar con el formato de Acta de Aprobación de Pólizas firmado. Se evidenció que mediante radicado ANI No. 20201010075703 del 12 de junio de 2020 el GIT de Asesoría a la Gestión Contractual de la Vicepresidencia Jurídica se pronunció favorablemente sobre la actualización de las pólizas.

Respecto al proyecto Accesos Norte de Bogotá, para el cual se suscribió la modificación contractual en mayo de 2019, mediante correo electrónico del 26 de junio de 2020, el Equipo de Coordinación y Seguimiento informó que *“(…) se tiene que en distintas comunicaciones se presentaron las observaciones y los requerimientos correspondientes de parte de la ANI para dar aprobación a la actualización correspondiente de las pólizas. Algunas de estas observaciones, por ejemplo, las del Estudio de Pérdida Máxima Probable de la Póliza de Obras Civiles, todavía se encuentra en proceso de ajuste por parte del Concesionario, por lo cual una vez se atiendan las mismas, se podrá culminar con el trámite de aprobación de pólizas.”* En ese sentido, la falta de agotamiento del trámite de la modificación de las garantías da lugar a que en la sección 5.2 se formule una No Conformidad al Equipo de Coordinación y Seguimiento de ese proyecto.

3. En ninguno de los casos analizados, se evidenció la presencia del memorando GADF-F-010, mediante el cual se remite al GIT de Asesoría a Gestión Contractual las versiones de la minuta de modificación del contrato. Esto a pesar de que conforme los datos aportados por los Equipos de Coordinación y Seguimiento de los Proyectos, se tiene que el agotamiento de este paso se efectúa a través de remisiones electrónicas, lo cual implica que sea necesario recomendar el ajuste necesario del procedimiento GCSP-P-021, de tal forma que el flujo procedimental se adecúe a la validez que el formato digital tiene.

⁵¹ Ver radicados ANI No. 20204090324222 de 6 de abril de 2020 y 20204090472312 del 29 de mayo de 2020.

	<p style="text-align: center;">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p style="text-align: center;">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p style="text-align: center;">El futuro es de todos</p> <p style="text-align: right;">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

5. CIERRE DE LA AUDITORÍA, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El 01 de julio de 2020 se realizó reunión de cierre. Previamente, el 19 de junio de 2020, vía correo electrónico, se socializó el informe de auditoría a la Vicepresidencias de Gestión Contractual, a la Vicepresidencia Ejecutiva, a la Vicepresidencia Jurídica y a la Vicepresidencia de Estructuración.

Lo anterior 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 no conformidades y recomendaciones identificadas tras el ejercicio de auditoría se presentan enseguida:

5.1 Conclusiones

1. Con relación al primer objetivo específico de la auditoría, de *“revisar la efectividad de planes de mejoramiento cumplidos de los hallazgos derivados de las auditorías de la Contraloría General de la República – CGR asociados a obligaciones derivadas de otrosíes a contratos de concesión a cargo de la ANI”* se estableció la efectividad, desde el punto de vista administrativo, de los planes de mejoramiento de los hallazgos 183-274, 382-35, 383-36, 388-41, 529-105, 576-152, 587-163, 650-226, 656-232, 778-8, 843-1, 846-4, 934-3, 943-12, 947-16, 1049-13, 1077-41, 1098-6, 1107-15, 1129-1, 1138-9, 1139-10, 1140-11, 1143-14 y 1149-2.

Los demás planes de mejoramiento revisados en la auditoría, de los hallazgos con número 276-69, 487-63, 498-74, 680-256, 1030-99, 1103-11, 1115-8, 1199-11, 1214-26 y 1215-27 deberán revisarse y reformularse ya que no fueron declarados efectivos.

2. Se identificaron las siguientes problemáticas han dado lugar al señalamiento de hallazgos por parte de la Contraloría General de la República tras la suscripción de modificaciones contractuales:
 - i. Prorrogar acreditación del cierre financiero.
 - ii. Deficiencias en la estructuración del otrosí.
 - iii. Mayores valores reconocidos para la ejecución de obras.
 - iv. Modificación de obligaciones contractuales sin la justificación correspondiente.
 - v. Modificación del objeto y/o alcance contractual.
 - vi. Modificación a planes de inversión de concesiones portuarias.
 - vii. Modificación de plazos contractuales.
 - viii. Superar los límites legales para la adición de contratos.
3. Con base en la información remitida por las Vicepresidencias de Gestión Contractual y Ejecutiva, se identificó que en el periodo de análisis de la auditoría (de enero de 2019 a marzo de 2020) se suscribieron 56 otrosíes a contratos de proyectos en ejecución y que las

	<p style="text-align: center;">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p style="text-align: center;">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p style="text-align: center;">El futuro es de todos</p> <p style="text-align: right;">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

necesidades de estas modificaciones contractuales se pueden agrupar en las siguientes temáticas:

- i. Atención a sitios críticos (Presente en 3 otrosíes)
 - ii. Plan de inversiones (Presente en 7 otrosíes).
 - iii. Prestamistas y accionistas (Presente en 6 otrosíes)
 - iv. Apéndice Financiero 2 de contratos 4G (Presente en 6 otrosíes)
 - v. Subcuentas del patrimonio autónomo (Presente en 12 otrosíes)
 - vi. Especificaciones (Presente en 15 otrosíes)
 - vii. Modificación de alcance o de intervenciones a ejecutar (Presente en 15 otrosíes)
 - viii. Modificación de plazos (Presente en 19 otrosíes)
4. Con relación al segundo objetivo específico de la auditoría, de *“revisar la aplicabilidad, efectividad y suficiencia de los controles definidos en i) el mapa de riesgos del proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte (...) se concluye que, en términos generales, se aplican los controles definidos en el mapa de riesgos del proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte; no obstante, las necesidades de la suscripción de otrosíes analizados en la auditoría dan lugar a que la ANI contemple la posibilidad de analizar la suficiencia y eficiencia de dichos controles.*

Enseguida se agrupan conclusiones en función de los riesgos definidos para el proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte:*

i. Pérdida de credibilidad de los grupos de interés:

- a. Se evidenció que, desde el punto de vista de la muestra y de auditorías adelantadas por la Oficina de Control Interno en 2020, en la Entidad se adelantan acciones tendientes a cumplir con los controles establecidos para el riesgo *pérdida de credibilidad de los grupos de interés.*
- b. Mediante los otrosíes sobre los que se generan alertas respecto al riesgo de *pérdida de credibilidad de los grupos de interés* se acordaron modificaciones a las intervenciones inicialmente previstas en los proyectos, lo que puede generar alertas respecto a la *generación de falsas expectativas* en la ciudadanía.
- c. Se evidenció que modificaciones en el alcance de los proyectos se presentan en aproximadamente el 27% de los otrosíes suscritos por la Entidad en el periodo de análisis de la auditoría. Asimismo, se evidenció que modificaciones de este tipo ha dado lugar a la formulación de hallazgos por parte de la Contraloría General de la República.
- d. Los otrosíes analizados en función del riesgo *pérdida de credibilidad de los grupos de interés* corresponden a modificaciones realizadas a contratos de concesión bajo el esquema de asociación público-privada de iniciativa privada, sobre los



cuales se obtuvo una conclusión común asociada a que la ANI podría revisar y analizar los controles vigentes en la estructuración de un proyecto de iniciativa privada, con el ánimo de que en esa etapa se tenga mayor certeza de las obras a ejecutar.

- e. Se evidenció que con el otrosí No. 6 al contrato de concesión No. 008 de 2015 se redujo la inversión en el proyecto Cambao - Manizales y *disminución de la inversión* es una de las consecuencias identificadas por la ANI para el riesgo *pérdida de credibilidad de los grupos de interés*.
- f. Con base en el otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015, correspondiente a la iniciativa privada Antioquia – Bolívar, la interferencia del trazado inicial del corredor Coveñas – Tolú con el proyecto de expansión del aeropuerto del Golfo de Morrosquillo genera una alerta sobre la gestión interinstitucional al poner bajo consideración el riesgo del proceso de *estructuración de proyectos de infraestructura* de transporte denominado *“modificaciones contractuales que impliquen reconocimientos al concesionario o sobrecostos durante la ejecución del proyecto, por incumplimiento de los procedimientos de estructuración para una adecuada socialización”*, pues no se evidenció que en la estructuración de la iniciativa privada se hayan adelantado acercamientos con Aerocivil como medida preventiva para evitar dicha interferencia entre ambos proyectos.

ii. Retrasos en la ejecución de los proyectos:

- a. Se evidenció, desde el punto de vista de la muestra y de auditorías adelantadas por la Oficina de Control Interno en 2020, que en la Entidad se adelantan acciones tendientes a cumplir con los controles establecidos para el riesgo *retrasos en la ejecución de los proyectos*.
- b. Mediante los otrosíes sobre los que se generan alertas respecto al riesgo de *retrasos en la ejecución de los proyectos* se acordó la ampliación de fases y/o etapas de proyectos a cargo de la ANI.
- c. Se evidenció que modificaciones a los plazos de las fases y/o etapas de los proyectos se presentan en aproximadamente el 34% de los otrosíes suscritos por la Entidad en el periodo de análisis de la auditoría.
- d. Los otrosíes analizados en función del riesgo *retrasos en la ejecución de los proyectos* generan alertas respecto a la materialización de las causas definidas por la ANI como *vacíos contractuales, Eventos Eximentes de Responsabilidad, sentencias judiciales, incumplimientos contractuales e inadecuada identificación de los permisos y licencias ambientales requeridos*.

- e. Los otrosíes analizados en función del riesgo *retrasos en la ejecución de los proyectos* generan alertas respecto a la materialización de la consecuencia definida por la ANI como *no entrega de obras a las comunidades en los tiempos establecidos*, en primera instancia. Sin embargo, con base en el análisis adelantado, también se generan alertas sobre las consecuencias *sobrecostos de los proyectos y mayores costos de interventoría*.
- f. Tres de los otrosíes analizados en función del riesgo *retrasos en la ejecución de los proyectos* corresponden a modificaciones realizadas a contratos de concesión bajo el esquema de asociación público-privada de iniciativa privada, sobre los cuales se obtuvo una conclusión común asociada a que la ANI podría revisar y analizar los controles vigentes en la estructuración de un proyecto de iniciativa privada, con el ánimo de que en esa etapa se tenga mayor certeza los plazos requeridos para la ejecución de los proyectos.
- g. Con base en el otrosí No. 8 al contrato de concesión No. 009 de 2015 y teniendo en cuenta que el alcance del proyecto de Transversal del Sisga consiste en la intervención de infraestructura vial existente, al interior de la ANI se podrían revisar y analizar los controles vigentes en la estructuración de un proyecto de iniciativa pública con alcances similares para así evitar las causas y consecuencias del riesgo *retrasos en la ejecución de los proyectos*.
- h. A pesar de que con el otrosí No. 6 al contrato de concesión No. 008 de 2015 se haya acordado que la fase de preconstrucción del proyecto Cambao – Manizales terminaría el 29 de mayo de 2020, a junio de 2020 no se evidenció que se haya superado dicha etapa. Tampoco se evidenció que se hayan iniciado las sanciones esquemas de apremio correspondientes ni que se haya formalizado una modificación contractual que otorgue una prórroga adicional para culminar la fase de preconstrucción del proyecto.
- i. Al analizar el otrosí No. 5 al contrato de concesión portuaria No. 010 de 1994 en función del riesgo *retrasos en la ejecución de los proyectos*, se evidenció que el proyecto no cuenta con interventoría, lo cual puede generar alertas sobre otro riesgo del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte* denominado *inadecuada e inoportuna supervisión y seguimiento de las obligaciones contractuales*, pues una de sus causas es *falta de interventoría*.
- j. Se evidenció que las modificaciones a planes de inversiones de concesiones portuarias hicieron parte del 12.50% de los otrosíes suscritos por la ANI en el periodo de análisis de la auditoría. A pesar de que generalmente en los contratos de concesión portuaria se permita modificar el cronograma de ejecución de inversiones, la Contraloría General de la República ha formulado hallazgos debido a la suscripción de otrosíes de este tipo.



	<p style="text-align: center;">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p style="text-align: center;">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p style="text-align: center;">El futuro es de todos</p> <p style="text-align: right;">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

iii. Sobrecostos en la ejecución de los proyectos:



- a. A pesar de que en la Entidad se adelanten actividades orientadas al cumplimiento de los controles definidos para evitar la materialización del riesgo, se evidenció que el otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015 genera alertas sobre una eventual materialización.
- b. Con el otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015, se ha materializado una de las consecuencias definidas por la ANI para el riesgo *sobrecostos en la ejecución de los proyectos* denominada *no entrega de obras en los tiempos establecidos*, ya que con cláusula primera de esa modificación contractual se estableció que los subsectores afectados por los Eventos Eximentes de Responsabilidad que dieron lugar al otrosí, se entregarán entre 2021 y 2022. Con base en la sección 5.2 de la parte especial del contrato de concesión, se preveía que dichos subsectores se entregaran en el primer trimestre de 2020.
- c. Se debe tener en cuenta que adicional a la falta de entrega de obras en los tiempos establecidos, la ANI ha definido que la materialización del riesgo sobrecostos en la ejecución de los proyectos puede generar sanciones, hallazgos de los entes de control o deterioro de la imagen reputacional.
- d. Para el caso puntual del proyecto de iniciativa privada Antioquia – Bolívar, con la suscripción del otrosí No. 14, se generan alertas respecto a 1) la capacidad de la ANI para utilizar los mecanismos para la compensación del riesgo en el futuro y 2) una posible controversia asociada al valor reconocido como sobrecosto en la modificación contractual.
- e. La materialización de sobrecostos en el proyecto Antioquia – Bolívar da lugar a que se analicen los controles en la estructuración de una iniciativa privada, en cuanto a los permisos ambientales y la interferencia con proyectos de infraestructura de transporte a cargo de otras entidades del Estado, con el fin de evitar que situaciones similares a las que dieron origen a la suscripción del otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015 se vuelvan a presentar en futuros proyectos de asociación público-privada, de iniciativa privada, a cargo de la ANI.

iv. Transferencia de obligaciones para la ANI:

- a. A pesar de que en la Entidad se adelanten actividades orientadas al cumplimiento de los controles definidos para evitar la materialización del riesgo, se evidenció que con el otrosí al contrato de concesión No. 444 de 1994, suscrito el 4 de julio de 2019, se transfirieron obligaciones a la Entidad.

	<p style="text-align: center;">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p style="text-align: center;">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p style="text-align: center;">El futuro es de todos</p> <p style="text-align: right;">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

- b. El otrosí al contrato de concesión No. 444 de 1994, suscrito el 4 de julio de 2019, prevé la posibilidad de que se ejecuten recursos públicos no previstos para el proyecto Bogotá - Villavicencio, lo que se puede asociar a la consecuencia del riesgo *transferencia de obligaciones para la ANI denominada sobrecostos para la Entidad* en el mapa de riesgos del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte*.
 - c. Se debe tener en cuenta que la materialización del riesgo, además de generar *sobrecostos para la Entidad* puede dar lugar a *sanciones administrativas y fiscales, incumplimiento de normatividad y hallazgos de los entes de control*, según las consecuencias definidas por la ANI para este riesgo.
 - d. Se han venido implementando acciones preventivas para evitar que los proyectos estructurados por la ANI se suscriban modificaciones contractuales debido a la ausencia de regulación frente al tratamiento de sitios inestables.
5. Con relación al segundo objetivo específico de la auditoría, que incluye *“revisar la aplicabilidad, efectividad y suficiencia de los controles definidos en (...) ii) en el procedimiento del proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte denominado Modificación de contratos de concesiones (GCSP-P-021)”* se tienen las siguientes conclusiones:
- i. La ANI no cuenta con herramientas que permitan evidenciar la verificación de las versiones de minuta (o modificatorio) que las partes hayan acordado desde el inicio del trámite de modificación y, a su vez, entre la aprobación del Comité de Contratación y la suscripción de un otrosí.
 - ii. No se evidenció que la interventoría del contrato de concesión No. 001 de 2017 conceptuara sobre la fecha límite para la manifestación por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá de ampliar la Carrera Séptima desde la Calle 245 hacia el perímetro urbano del Distrito Capital, acordada a través del otrosí No. 1 a dicho contrato de concesión.
 - iii. El valor calculado por la interventoría del contrato de concesión No. 001 de 2017 y el valor indicado en el otrosí No. 1 a dicho contrato de concesión, respecto a la redistribución del CAPEX derivada de incluir intervenciones de sobrecarpeta en la Unidad Funcional 2 del proyecto Accesos Norte a la Ciudad de Bogotá difieren debido a que, según lo reportado por el Equipo de Coordinación y Seguimiento, la Interventoría no incluyó el A.I.U ni los valores de estudios y diseños.
 - iv. No se evidenció que el otrosí No. 5 al contrato de concesión portuaria No. 010 de 1994 contará con bitácora.
 - v. No se acreditó a la fecha de emisión de este informe, aprobación, o no, de las pólizas presentadas por el Concesionario luego de que se suscribieran los otrosíes No. 8 al contrato

 <p>Agencia Nacional de Infraestructura</p>	<p align="center">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p align="center">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p align="center">El futuro es de todos</p> <p align="right">Gobierno de Colombia</p>
--	--	--

de concesión No. 009 de 2015 (Transversal del Sisga), del 20 de febrero de 2020, y No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017 (Accesos Norte de Bogotá) del 13 de mayo de 2019.

- vi. En ninguno de los casos analizados, se evidenció la presencia del memorando GADF-F-010, mediante el cual se remite al GIT de Asesoría a Gestión Contractual las versiones de la minuta de modificación del contrato. Esto a pesar de que conforme los datos aportados por los Equipos de Coordinación y Seguimiento de los Proyectos, se tiene que el agotamiento de este paso se efectúa a través de remisiones electrónicas, lo cual implica que sea necesario recomendar el ajuste necesario del procedimiento GCSP-P-021, de tal forma que el flujo procedimental se adecúe a la validez que el formato digital tiene.

5.2 No Conformidades

Las No Conformidades presentadas a continuación se deben atender para subsanar acontecimientos de incumplimiento contractual y/o normativo. En este sentido, se tiene un plazo de treinta (30) días calendario, posterior a la radicación del informe de auditoría, para que se presenten los planes de mejoramiento correspondientes. Estos planes de mejoramiento deben ser remitidos al correo electrónico dsaenz@ani.gov.co para su revisión y formalización:

5.2.1 Para la Vicepresidencia de Gestión Contractual

1. No se evidenció que el **otrosí No. 5 al contrato de concesión portuaria No. 010 de 1994, suscrito con la Sociedad Portuaria Algranel S.A**, contara con bitácora, lo que genera incumplimiento de a) la sección 10.o del Manual de Contratación vigente (GCOP-M-001), según el cual:



*“(…) se elaborará una Bitácora del Proyecto, la cual deberá reflejar en forma pormenorizada el proceso de estructuración y contratación surtido hasta la adjudicación y suscripción del respectivo contrato, **así como las modificaciones contractuales que se surtan en la ejecución del contrato**, incluyendo el aval que en cada caso le haya dado el funcionario competente y los asesores externos participantes si los hubiere. No se requerirá de la Bitácora citada, en los demás procesos de selección, contratos y convenios de la Entidad.” (negrita fuera de texto.)*

Y b) del artículo primero de la Resolución No. 959 de 2013, según la cual:

“También se aplicará esta metodología a los procesos que se orienten a definir y suscribir actos modificatorios a los contratos de concesión vigentes. Dicho registro deberá reflejar la participación de todos los funcionarios, contratistas y entidades que inciden en los procesos y en la definición de políticas y criterios para la estructuración y contratación de los proyectos, o para la adopción de las decisiones que consten en las modificaciones a los contratos de concesión”

5.2.2 Para el Equipo de Coordinación y Seguimiento del contrato de concesión No. 001 de 2017 (Accesos Norte de Bogotá)

1. No se evidenció el agotamiento del trámite de aprobación de la modificación de las garantías del contrato de concesión No. 001 de 2017 a partir de lo acordado en la cláusula décima



	<p align="center">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p align="center">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p align="center">El futuro es de todos</p> <p align="center">Gobierno de Colombia</p>
---	--	---

cuarta del otosí No. 1 suscrito el 13 de mayo de 2019, lo cual demuestra incumplimiento de la actividad No. 31 del procedimiento GCSP-P-021, (Iniciar procedimiento GCSP-P-012 Aprobación y Administración de Pólizas y Garantías) y, además, a la actividad No. 5 del procedimiento GCSP-P-012 (Aprobar la póliza de conformidad con el formato Aprobación de Pólizas, GCSP-F-003).

5.3 Recomendaciones

1. Se recomienda a las **Vicepresidencias de Gestión Contractual y Ejecutiva** liderar las acciones tendientes a la reformulación de los planes de mejoramiento de los hallazgos revisados en la presente auditoría y que no fueron declarados efectivos: 276-69, 487-63, 498-74, 680-256, 1030-99, 1103-11, 1115-8, 1199-11, 1214-26 y 1215-27.
2. Se recomienda que **al interior de la Entidad** se revisen los controles definidos para los riesgos del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte*, debido a que en la auditoría se identificó que las necesidades de los otosíes analizados pueden generar alertas respecto de la materialización de los riesgos de dicho proceso, lo cual puede tener efectos negativos para la gestión de la ANI, tales como hallazgos por parte de la Contraloría General de la República.
3. Se recomienda que al interior de la Entidad se apliquen **medidas preventivas orientadas a que los contratos de concesión portuaria cuenten con interventoría**, más aún si se tienen inversiones vigentes, pues:
 - i. Según la sección la 1.4 del Manual de Seguimiento a Proyectos e Interventoría y Supervisión Contractual (GCSP-M-002), *“(…) de acuerdo con la política adoptada por la Vicepresidencia de Gestión Contractual (VGC), se requiere interventoría para los contratos de concesión portuaria con plan de inversión vigente y en ejecución o para aquellos que entren a etapa de reversión.”*
 - ii. La ausencia de una interventoría puede generar alertas sobre el riesgo del *proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte* denominado *inadecuada e inoportuna supervisión y seguimiento de las obligaciones contractuales*, pues una de las causas definidas por la Entidad ha sido *falta de interventoría*.
 - iii. La ausencia de interventoría en los contratos de concesión portuaria ha dado lugar a la formulación de hallazgos por parte de la Contraloría General de la República. Se tienen los hallazgos 763-2, 1287-6, 1288-7 y 1291-10, que se pueden consultar en el Plan de Mejoramiento Institucional (PMI).⁵²

⁵² <https://www.ani.gov.co/planes/plan-de-mejoramiento-institucional-pmi-21719>

	<p style="text-align: center;">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p style="text-align: center;">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p style="text-align: center;">El futuro es de todos</p> <p style="text-align: right;">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

4. Se recomienda a la **Vicepresidencia de Estructuración** revisar y analizar los controles vigentes en la estructuración de una iniciativa privada, con el ánimo de que en esa etapa se tenga mayor certeza de las intervenciones a ejecutar en los proyectos bajo ese esquema.
5. Con base en las necesidades del otrosí No. 14 al contrato de concesión No. 016 de 2015, se debe fortalecer la gestión interinstitucional en la **estructuración de una iniciativa privada** para evitar interferencias con proyectos de infraestructura de transporte a cargo de otras entidades del Estado. Estas interferencias incrementan la probabilidad de que se materialice el riesgo del proceso de *estructuración de proyectos de infraestructura de transporte denominado “modificaciones contractuales que impliquen reconocimientos al concesionario o sobrecostos durante la ejecución del proyecto, por incumplimiento de los procedimientos de estructuración para una adecuada socialización”*.
6. Con base en el otrosí No. 8 al contrato de concesión No. 009 de 2015 y teniendo en cuenta que el alcance del proyecto de Transversal del Sisga consiste en la intervención de infraestructura vial existente, se recomienda que al interior de la ANI se revisen y se analicen los controles vigentes en la **estructuración de un proyecto de iniciativa pública** con alcances similares, para así evitar las causas y consecuencias del riesgo *retrasos en la ejecución de los proyectos* del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte*.
7. Se recomienda al **Equipo de Coordinación y Seguimiento del contrato de concesión No. 001 de 2017** revisar el soporte y apoyo que la Interventoría da a la ANI en cuanto a la elaboración de conceptos técnicos, económicos y financieros a los que está obligada según la sección cláusula 2.1 (n) del contrato de interventoría No. 205 de 2017, pues no se evidenció que la Interventoría conceptuara sobre la fecha límite para la manifestación por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá de ampliar la Carrera Séptima desde la Calle 245 hacia el perímetro urbano del Distrito Capital, sobre lo cual se establecieron acuerdos en el otrosí No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017.
8. Con base en el otrosí No. 1 al contrato de concesión No. 001 de 2017, se recomienda que antes de presentar propuestas de modificaciones contractuales en los Comités de Contratación, entre la Supervisión y el Concesionario se llegue a un acuerdo definitivo del contenido de dichas modificaciones a efectos de garantizar la trazabilidad y el control respecto a lo que se decide y lo que se suscribe en las modificaciones contractuales.
9. Con base en el otrosí del 4 de julio de 2019 al contrato de concesión No. 444 de 1994, se recomienda al Equipo de Coordinación y Seguimiento del proyecto **Bogotá – Villavicencio** asegurar que previo a la suscripción de una modificación contractual se cuente con un pronunciamiento expreso y concreto de la Interventoría al respecto, a la luz del procedimiento GCSP-P-021 (*Modificación de contratos de concesiones*).
10. Se recomienda actualizar y unificar los procedimientos *Modificación de Contratos de Concesiones (GCSP-P-021)* y *Bitácora de Proyecto (SEPG-P-001)*, de tal forma que, posean un



flujo coordinado y documentado del trámite de las modificaciones de los contratos de proyectos en ejecución a cargo de la Entidad.

11. Se recomienda a la **Secretaría Técnica del Comité de Contratación** que se analice la implementación de mejoras en la gestión de los soportes de los comités de tal forma que los mismos indiquen con precisión tanto en su contenido como en los soportes, la correspondencia entre las solicitudes formuladas y el sentido de la recomendación adoptada, con el fin de contribuir al aseguramiento del cumplimiento de los requisitos de que trata el artículo sexto, numeral I, literal h, subliteral II de la Resolución 738 de 2018 consistentes en: (i) estudio de oportunidad, (ii) modificación contractual suscrita por el Gerente de cada área, (iii) concepto de interventoría (cuando aplica) y (iv) los demás soportes que se requieren por razón de su importancia o complejidad. La recomendación surge debido a la generalidad de las actas de los comités de contratación en los que se evaluó la suscripción de los otrosíes que hicieron parte de la muestra de la auditoría.
12. Con base en el **otrosí No. 13 al contrato de concesión No. 002 de 2010**, se recomienda a la Supervisión del proyecto Ruta del Sol I adoptar las medidas tendientes a que la administración de hechos que puedan afectar la ejecución del contrato se efectúe con oportunidad y anticipación.
13. Se recomienda a las **Vicepresidencias de Gestión Contractual y Ejecutiva** fortalecer el control al almacenamiento de los soportes del seguimiento a la suscripción de una modificación contractual de un proyecto en ejecución, tales como actas de reunión de las mesas de trabajo institucionales, con el Concesionario y la Interventoría, para contar con soportes que evidencien la gestión que se adelanta correspondiente a “*unificar criterios respecto a la modificación contractual*”, tanto como para “*revisar y ajustar la minuta de la modificación contractual*”.

5.4 Advertencias

Adicionalmente, a partir de las validaciones realizadas se genera la siguiente advertencia, con el fin de que al interior de la Entidad se implementen acciones inmediatas:

Se advierte un presunto incumplimiento al plazo de la fase de preconstrucción del proyecto de iniciativa privada Cambao – Manizales ya que según el otrosí No. 6 al contrato de concesión No. 008 de 2015 ese plazo debió finalizar el 29 de mayo de 2020 y a la fecha de radicación del presente informe de auditoría no se evidenció que el Concesionario haya cumplido con todas las condiciones precedentes para iniciar la fase de construcción. Tampoco se evidenció que se hayan iniciado las sanciones y esquemas de apremio definidas en el Capítulo X del contrato de concesión No. 008 de 2015. Debido a que el alcance temporal de la presente auditoría va hasta marzo de 2020 y los hechos que soportan esta advertencia ocurrieron en mayo de 2020, la Oficina de Control Interno hará seguimiento a las soluciones que la Entidad implemente al respecto y las analizará en la auditoría a la función pública de interventoría y supervisión del proyecto Cambao – Manizales programada para

	<p align="center">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p align="center">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p align="center">El futuro es de todos</p> <p align="right">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

noviembre de 2020, en cumplimiento del Programa Anual de Gestión de la Oficina de Control Interno aprobado por el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno de la ANI.

Auditó:

Auditó:



Daniel Felipe Sáenz Lozano
Auditor Oficina de Control Interno

Andrés Fernando Huérfano Huérfano
Auditor Oficina de Control Interno

Revisó y aprobó Informe:



Gloria Margoth Cabrera Rubio
Jefe Oficina de Control Interno

(versión original firmada)

 <p>Agencia Nacional de Infraestructura</p>	<p>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p>Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p>El futuro es de todos Gobierno de Colombia</p>
--	--	--

ANEXOS

- Anexo 1: Plan de auditoría.
- Anexo 2: Metodología de auditoría.
- Anexo 3: Matriz de planes de mejoramiento no declarados efectivos.

	<p align="center">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p align="center">Informe de auditoría a la gestión de la ANI en materia de modificaciones contractuales en proyectos de concesión</p>	 <p align="center">El futuro es de todos</p> <p align="right">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

Anexo 1: Plan de auditoría.

La ANI cuenta dentro del sistema integrado de gestión con el procedimiento de auditoría técnica (EVCI-P-003) 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, así:

Plan de auditoría:

Mediante comunicación con radicado ANI No. 20201020062063 del 5 de mayo de 2020 se notificó el plan de auditoría a las Vicepresidencias de Gestión Contractual, Ejecutiva, de Planeación, Riesgos y Entorno, Jurídica y de Estructuración, el que cuenta con la programación que se presenta en la siguiente página.

En las actas de apertura de auditoría se indicó que, pesar de que en el plan se indiquen actividades asociadas a entrevistas a la Supervisión y a la Interventoría, estas se llevarían a cabo en caso de requerir aclaraciones o documentación adicional para el desarrollo de auditoría.

Debido a la actual emergencia sanitaria originada por la pandemia del COVID-19, la auditoría se hizo en función de un análisis de la documentación asociada a los otrosíes que conformaron la muestra revisada.

Agenda de auditoría:

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

Actividad	Día	Hora	Lugar
Remisión de plan de auditoría y apertura de auditoría con los Equipos de Coordinación y Seguimiento de los proyectos cuyos otrosés conforman la muestra de auditoría.	12/05/2020	14:00 – 14:30	Vía correo electrónico
Socialización de informe de auditoría preliminar	19/06/2020	10:30	Vía correo electrónico
Reunión de cierre	01/07/2020	14:00 – 16:00	Virtual (Microsoft Teams)

En concordancia con la jornada planteada se lograron abordar la totalidad de las actividades previstas.

Anexo 2: Metodología de la auditoría.

En línea con el alcance, con los objetivos de la auditoría y con el procedimiento de *Auditorías Técnicas de la Oficina de Control Interno* (EVCI-P-003) se llevaron a cabo las siguientes actividades, en orden secuencial, para producir el presente informe:

- 1. Identificación de causas de hallazgos señalados por la Contraloría General de la República en materia de otrosíes:** En mayo de 2020 se revisó y analizó el Plan de Mejoramiento Institucional (PMI)⁵³ con corte a 30 de abril de 2020, con el fin de identificar planes de mejoramiento cumplidos de los hallazgos derivados de las auditorías de la Contraloría General de la República – CGR asociados a obligaciones derivadas de otrosíes a contratos de concesión a cargo de la ANI.

A partir de este ejercicio se identificaron las siguientes problemáticas han dado lugar al señalamiento de hallazgos por parte de la Contraloría General de la República tras la suscripción de modificaciones contractuales:

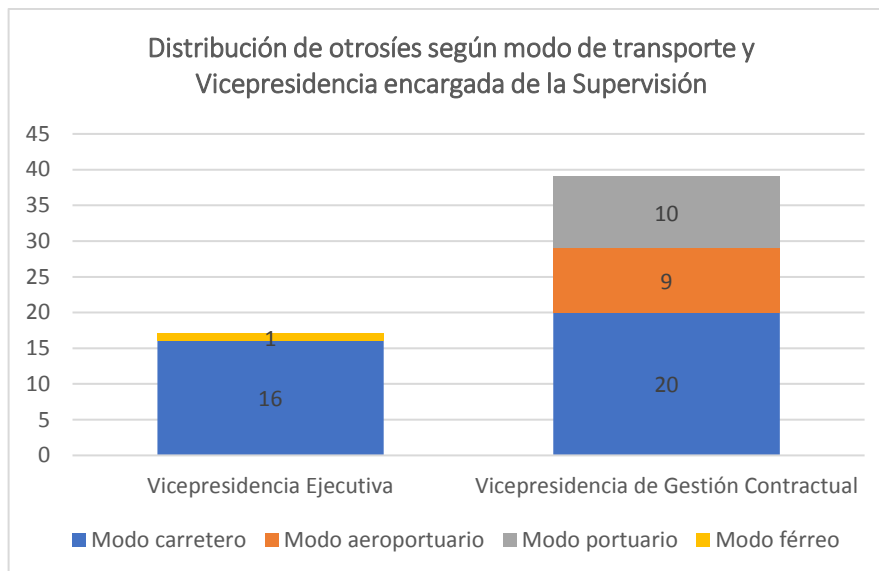
1. Prorrogar acreditación del cierre financiero.
2. Deficiencias en la estructuración del otrosí.
3. Mayores valores reconocidos para la ejecución de obras.
4. Modificación de obligaciones contractuales sin la justificación correspondiente.
5. Modificación del objeto y/o alcance contractual.
6. Modificación a planes de inversión de concesiones portuarias.
7. Modificación de plazos contractuales.
8. Superar los límites legales para la adición de contratos.

El análisis descrito fue principal insumo para desarrollar el objetivo específico No. 1 de la auditoría (Ver sección 4.1).

- 2. Revisión y análisis de otrosíes suscritos a contratos de concesión entre enero de 2019 y marzo de 2020:** Con base a la atención del requerimiento realizado el 13 de abril de 2020, vía correo electrónico, a las Vicepresidencias de Gestión Contractual y Ejecutiva se construyó una base de datos con los otrosíes suscritos a contratos de concesión entre enero de 2019 y marzo de 2020.

Se identificó que en el periodo de análisis se suscribieron 56 otrosíes, distribuidos por modo de transporte y por Vicepresidencia a cargo de la Supervisión:

⁵³ Disponible para consulta en el enlace <https://www.ani.gov.co/planes/plan-de-mejoramiento-institucional-pmi-21719>



Se aclara que el único otrosí asociado al modo férreo corresponde al contrato de obra pública No. LP-VE-001-2019 suscrito entre la ANI y el Consorcio Ibines para intervenir los corredores férreos Bogotá-Belencito y La Dorada – Chiriguaná. Según lo reportado por el Equipo de Coordinación de ese proyecto, este otrosí se suscribió previo al inicio del contrato de obra; por ende, el proceso fue realizado por la Vicepresidencia de Estructuración.

Al revisar los otrosíes, se agruparon las necesidades de estas modificaciones contractuales en las siguientes temáticas:

TEMÁTICA	CANTIDAD DE OTROSÍES EN QUE SE PRESENTA (C)	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL (C/TOTAL OTROSÍES SUSCRITOS)
Atención a sitios críticos	3	5.36%
Plan de inversiones	7	12.50%
Prestamistas y accionistas	6	10.71%
Apéndice Financiero 2 de contratos 4G	6	10.71%
Subcuentas del patrimonio autónomo	12	21.43%
Especificaciones	15	26.79%
Modificación de alcance (Intervenciones a ejecutar)	15	26.79%
Modificación de plazos	19	33.93%

Con el propósito de analizar una muestra representativa de los otrosíes suscritos en el periodo, cuyas necesidades a su vez estén relacionadas con los riesgos del proceso *de gestión contractual*

y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte, se definió la siguiente muestra, compuesta por 9 otrosíes (16.1% del total de otrosíes suscritos en el periodo) para la auditoría:

PROYECTO	CONTRATO DE CONCESIÓN NO.	NO. OTROSÍ	FECHA OTROSÍ
Accesos Norte de Bogotá	001 de 2017	1	13/05/2019
Cambao - Manizales	008 de 2015	6	01/11/2019
Transversal de Las Américas	008 de 2010	22	02/04/2019
Transversal del Sisga	009 de 2015	8	20/02/2020
Antioquia - Bolívar	016 de 2015	14	19/06/2019
Ruta del Sol - Sector 1	002 de 2015	12	30/12/2019
Ruta del Sol - Sector 1	002 de 2015	13	03/01/2020
Bogotá - Villavicencio	444 de 1994	Sin	04/07/2019
Sociedad Portuaria Algranel	010 de 1994	5	20/09/2019

En virtud de las necesidades de los otrosíes que conforman la muestra de la auditoría, se revisó la aplicabilidad, efectividad y suficiencia de los controles definidos en el mapa de riesgos del proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte, lo que se detalla en la sección 4.2 de este informe.

- 3. Preparación de listas de chequeo:** Con el fin de complementar el análisis de la aplicabilidad, efectividad y suficiencia de los controles definidos en el mapa de riesgos del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte* y analizar los controles del procedimiento *Modificación de contratos de concesiones (GCSP-P-021)*, se prepararon y diligenciaron las listas de chequeo que hacen parte de los papeles de trabajo de la auditoría.

Una vez aplicada la metodología descrita se produjo el presente informe y se llevó a cabo el cierre de auditoría, acorde a lo indicado en el capítulo 5.

Anexo 3: Matriz de planes de mejoramiento no declarados efectivos.

No.	Vig.	Descripción del hallazgo	Plan de mejoramiento	Justificación de no efectividad
276	69	<p>Hallazgo 4-6 Administrativo con presunta incidencia disciplinaria H20 Se estableció que el Concesionario Tren de Occidente S.A. no legalizó los reembolsos dados para el transporte de los materiales requeridos en los frentes de obra por carretera, según el plazo establecido para el 1 de noviembre de 2004, incumpliendo los compromisos adquiridos, aumentando el atraso en la ejecución de las obras de rehabilitación y además ocasionando incertidumbre en la aplicación de los recursos entregados al Concesionario por éste concepto.</p> <p>H12-19 A través de Acta de Acuerdo No 36 de 2001, FERROVIAS autorizó el desembolso de pagos para la importación de fijaciones, rieles 90 lb/yd, cambiavías y elementos de unión. En julio de 2003 fueron girados al concesionario por parte de Ferrovías USD\$879.112 (\$2.733,15M), para la compra de 26 cambiavías con un plazo de entrega de noventa (90) días calendario, siguientes a la fecha de expedición de las órdenes de compra. Se concluye que los recursos fueron girados por FERROVIAS al concesionario en julio de 2003 y los cambiavías no han sido depositados en las bodegas ni instalados en la red férrea, lo cual demuestra que la inversión no se ha realizado, generándose presunto detrimento de los recursos del Estado, por el valor girado.</p> <p>H178 D Importación cambiavías. Respecto a la importación de los 26 juegos de cambiavías, según el INCO el pasado 23 de marzo de 2008 llegaron sólo 7 (siete) juegos procedentes</p>	<p style="text-align: center;">UNIDADES DE MEDIDA CORRECTIVAS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Documento sancionatorio. 2. Acuerdo conciliatorio. <p style="text-align: center;">UNIDADES DE MEDIDA PREVENTIVAS</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Manual de Supervisión e Interventoría. 4. Resolución 1578 de nov de 2014. 5. Manual de Contratación. 6. Res. Que crea y regula el Comité de Contratación. 7. Res. 959 de 2013 - Bitácora del Proyecto. 8. Procedimiento para las modificaciones contractuales. <p style="text-align: center;">INFORME DE CIERRE</p> <ol style="list-style-type: none"> 9. Informe de cierre 	<p>Permanencia de la causa: En 2019 la Oficina de Control Interno adelantó auditoría a la función pública de Supervisión e Interventoría de la Red Férrea del Pacífico, evidenciando atrasos en el plan de obras propuesto por la Sociedad Tren de Occidente S.A para el tramo Zaragoza - La Felisia, en el marco del Acuerdo Conciliatorio suscrito con la ANI en febrero de 2018, lo cual evidencia la persistencia del hallazgo.</p> <p>El informe de auditoría de la Oficina de Control Interno se puede consultar con el radicado ANI No. 20191020071123.</p>

No.	Vig.	Descripción del hallazgo	Plan de mejoramiento	Justificación de no efectividad
		<p>del Brasil y se encuentran depositados en la estación de Yumbo.</p> <p>H56-93 Anticipos y avances. En cuanto a las actividades correspondientes a: Suministro de balasto, importación de 26 juegos de cambiavías, adquisición de clips, construcción de puentes nuevos, reconstrucción Cartago – La Felisa, ejecución de obras preliminares y complementarias, entre otras. Se observa que a abril de 2008, aún sin legalizar existen \$30.598 millones de anticipos y avances entregados al Concesionario desde el año 2002 hasta el 2007.</p> <p>H71-111 Plazo de obras. Se presenta incumplimiento del último Plazo que se le otorgó al Concesionario hasta 27 de marzo de 2008 para terminar las obras que no tienen que ver con predios y licencias ambientales. Con corte a 24 de abril de 2008, se observó que existen por ejecutar obras de construcción (9 puentes) y rehabilitación (42,22 kilómetros de construcción y rehabilitación de la línea férrea), que a juicio de la CGR no se encuentran afectadas por licencias ambientales ni predios pendientes de entregar al Concesionario.</p> <p>H281-74 Se evidenció poco avance en la ejecución de las obras de las Variantes de Caimalito (solamente se han adelantado actividades de descapote, cortes alistamiento para riego de balasto) y de Chinchiná (solamente construcción del puente sobre el Río Chinchiná).</p> <p>Hallazgo 276-69 Administrativo Mediante un Oficio 20093070155971 de diciembre 18 de 2009, el INCO aprueba la ampliación del plazo de la ejecución del Plan de Obra al Concesionario hasta el 18 de diciembre de 2010, sin mediar un acto administrativo para la modificación del contrato y pese a los reiterados incumplimientos del Concesionario.</p>		

No.	Vig.	Descripción del hallazgo	Plan de mejoramiento	Justificación de no efectividad
487	63	<p>Hallazgo 63. Hallazgo Administrativo, Disciplinario y Fiscal - Modelo Financiero. Se evidencia un mayor beneficio en cuantía de \$81.915.8 millones a 31 de diciembre de 2011 medido en valor presente (VPN) a favor del Concesionario, ocasionado por las modificaciones contractuales de los otrosíes 2, 5 y 8 y desplazamiento de los cronogramas, generando un desequilibrio de la ecuación contractual en contra de los intereses del Estado, por cuanto no recibió las obras oportunamente de acuerdo a lo previsto contractualmente.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Análisis y soporte documental. 2. Acciones institucionales preventivas. 3. Acciones de cobro si aplican. 4. Documentos de conclusión. 5. Informe de cierre. 	<p>Permanencia de la causa: Con base en la documentación que soporta el cumplimiento del plan de mejoramiento, no se evidenció una gestión posterior a la reclamación directa frente al Concesionario con el fin de que se aclare lo correspondiente al desplazamiento de inversiones y el mayor beneficio económico.</p>
498	74	<p>Hallazgo 74. Administrativo - Cierre Financiero. Se observa en los considerandos del otrosí 2, a través del cual el INCO concede la petición elevada por el concesionario relacionada con la solicitud de aplazar por un término prudencial de 4 meses la presentación del cierre financiero, el hecho plasmado, entre otras cosas, en el oficio rubricado por el Director General de la Banca de Inversiones COLCORP del 5 de enero de 2005, en el cual manifiesta que "...a la fecha no ha sido posible obtener resultado positivo con la banca en razón a que las acciones legales adelantadas en contra del proyecto y la incertidumbre que por dichas acciones se generan sobre la continuidad del mismo han impedido que el sector financiero emprenda un análisis formal de la facilidad del crédito solicitado...", situación está de no recibo por parte de este grupo auditor, por cuanto, como bien dictamina el documento CONPES 3107 DE 2001, los riesgos financieros para las concesiones de tercera generación, son asignados exclusivamente al concesionario, situación está que conlleva a cuestionar el hecho en el cual se motivaron las razones que desplazaron los aportes de capital establecidos contractualmente con respecto al Equity.</p>	<p>UNIDADES DE MEDIDA CORRECTIVA</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Comunicación al de verificación documental al archivo de la Entidad. 2. Comunicación al concesionario solicitud de verificación documental. 3. Documentos, acta, informe Banca de Inversión (lo que aplique). 4. Informe Técnico Supervisor proyecto. 5. Informe Financiero ANI. 6. Concepto Jurídico ANI con acciones a seguir. <p>INFORME DE CIERRE</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. Informe de cierre 	<p>Repetición: Con los planes de mejoramiento se debe buscar evitar que las causas de los hallazgos se repitan en los proyectos a cargo de la ANI. Es decir que estos planes de mejoramiento deben orientarse a buscar soluciones en la gestión desde el punto de vista sistémico e institucional.</p> <p>A pesar de que el proyecto Pereira - La Victoria haga parte de la tercera generación de concesiones, en la ejecución del programa de 4G se han suscrito otrosíes con el fin de prorrogar los plazos para acreditar el cierre financiero.</p>

No.	Vig.	Descripción del hallazgo	Plan de mejoramiento	Justificación de no efectividad
680	256	<p>Hallazgo 256. Administrativo, Disciplinario y Penal - Adiciones al Contrato 275-1996. A través de los adicionales 1, 2, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, otrosí de octubre de 2000 y Acta de Acuerdo de 2004, se adicionó el contrato de concesión 0275 de 1996. En la respuesta a la observación, la entidad admite que se adicionaron obras que no estaban contempladas en el contrato original de concesión y que las adiciones en dinero que se efectuaron para obras contempladas inicialmente obedecieron a insuficiencia en la estimación de los predios, entre otros, lo que se identifica con falta de planeación y reitera que lo planteado se constituya una situación con presunta incidencia disciplinaria.</p>	<p>UNIDADES DE MEDIDA CORRECTIVAS</p> <ol style="list-style-type: none"> Concepto integral (técnico-financiero y jurídico). Informe de seguimiento y gestión predial. <p>UNIDADES DE MEDIDA PREVENTIVAS</p> <ol style="list-style-type: none"> Manual de Contratación - Capítulo Adiciones Procedimiento para modificaciones de contratos de concesión. Res. Que regula el funcionamiento del Comité de Contratación. Res. 959 de 2013 - Bitácora del Proyecto Contrato Estándar 4G. <p>INFORME DE CIERRE</p> <ol style="list-style-type: none"> Informe de Cierre 	<p><u>Permanencia de la causa:</u> Con base en el plan de mejoramiento vigente, no se demuestra que se hayan implementado acciones preventivas efectivas en la Entidad para evitar que la causa que originó el hallazgo se vuelva a presentar en proyectos a cargo de la ANI.</p>
1030	99	<p>Hallazgo 99. Planeación contractual, contrato de obra 418 de 2013. (A, F y D). El Contrato de Obra 418 de 2013 por \$90,835.5 millones, tenía contemplado la ejecución de 50 obras, para el cual se contrató la Interventoría 427 de 2013, por \$7,718.4 millones, a precio global fijo, que incluía el seguimiento a la citada cantidad de obras. Mediante el Otrosí 1 del contrato de Obra del 21/10/2014, se acordó excluir dos (2) puntos críticos, que a su vez fueron incluidos dentro de la contratación llevada a cabo por el Fondo de Adaptación a través del Contrato de Obra 227 del 23/12/2014. Por tanto, los dos (2) puntos críticos objeto de exclusión del contrato de obra, se encontraban en el alcance del contrato interventoría suscrito por ANI. No obstante, la ANI adicionó el valor del Contrato Interventoría en \$142.1 millones, incluido IVA, mediante el Otrosí 1 del 27 de febrero de 2015 para efectuar la interventoría a los dos puntos excluidos, lo cual se podrá constituir en</p>	<ol style="list-style-type: none"> Concepto jurídico GITGC2. Concepto Técnico GITGFP. Reporte del Fondo de Adaptación. Manual de Contratación. Res. Que crea y regula el Comité de Contratación. Res. 959 de 2013 - Bitácora del proyecto 	<p><u>No se tienen acciones preventivas cumplidas y soportadas:</u> Con base en el plan de mejoramiento vigente, no se demuestra que se hayan implementado acciones preventivas en la Entidad para evitar que la causa que originó el hallazgo se vuelva a presentar en proyectos a cargo de la ANI.</p>

No.	Vig.	Descripción del hallazgo	Plan de mejoramiento	Justificación de no efectividad
		presunto detrimento en esta cuantía con la probable trasgresión de los principios de Planeación, Eficiencia, Eficacia y Economía establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, el artículo 25, numeral 12 de la Ley 80 de 1993, modificado por la Ley 1474 de 2011, por la falta de aplicación efectiva de controles.		
1103	11	Hallazgo No. 11. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Modelo Financiero contrato de concesión No. 003 de marzo 08 de 2010 Sociedad Zona Franca Argos S.A.S. Se observa que no se ha dado cumplimiento en la ejecución del contrato No. 003 de 2010 por US \$15,7 millones por parte del concesionario Argos, dado que el plan de inversiones programado en los años 2010 a 2014 no se ejecutó. Se suscribió el otrosí No. 1 del 27 de febrero de 2015, en el cual se aprobó ajustar el cronograma de ejecución del plan de inversiones, el cual la entidad ha solicitado la ejecución y cumplimiento que a la fecha no se han realizado. Por lo anterior y ante el reiterado desplazamiento de las inversiones entre 2014 y 2015, así como la no ejecución de las mismas, se evidencia la no aplicación de las multas y sanciones y/o caducidad del contrato, de acuerdo con lo indicado en el contrato.	MEDIDAS CORRECTIVAS 1. Modelo financiero existente. 2. Consejo directivo del 7 de marzo de 2017 y comité de conciliación del 25 de abril de 2017 y proceso administrativo sancionatorio actual. 3. Concepto integral de la entidad frente a la conciliación. 4. Trámite de conciliación extrajudicial. MEDIDAS PREVENTIVAS 5. Procedimiento Administrativo Sancionatorio. INFORME DE CIERRE 6. Informe de cierre	Permanencia de la causa: Con base en reporte de avance del Concesionario mediante radicado ANI No. 20204090439242, a abril de 2020 no se ha cumplido con las inversiones definidas en el otrosí No. 1 al contrato de concesión portuaria No. 003 de 2010.
1115	8	Hallazgo No. 8. Administrativo - Suscripción del otrosí No. 7 de 2012. De las situaciones expuestas se concluye que la suscripción del Delta contradice la esencia del contrato, por cuanto el concesionario en la propuesta que lo hizo ganador planteó una contraprestación tal, que cubriera la inversión y la que unida a la explotación comercial cubriera costos y gastos y alcanzara para que las dos partes recibieran una utilidad denominada Contraprestación. En ningún momento se contempló que la Nación hiciera aportes en efectivo como así se estimó posteriormente en el Delta.	UNIDADES CORRECTIVAS 1. Informe de antecedentes y estado actual de explotación económica. UNIDADES DE MEDIDA PREVENTIVA 2. Informe necesidad obras complementarias. INFORME DE CIERRE 3. Informe de cierre.	Permanencia de la causa: A pesar de que la documentación que soporta el cumplimiento del plan de mejoramiento demuestre la necesidad de ejecutar obras complementarias que generaron un Delta a favor del Concesionario por cuanto las mismas no estaban cubiertas dentro del valor contractual inicial pactado, no se evidencian acciones institucionales tendientes a que en los proyectos aeroportuarios estructurados por la

No.	Vig.	Descripción del hallazgo	Plan de mejoramiento	Justificación de no efectividad
1199	11	Hallazgo No. 11. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. Naturaleza del Contrato de Concesión 08 de 2010. El objeto del Contrato de Concesión 08 de 2010 plantea la construcción, rehabilitación, ampliación, mejoramiento y conservación, según corresponda, entre otros aspectos, del Proyecto Vial Transversal de las Américas, pero con ocasión de la implementación de algunos de los 20 otrosíes suscritos dentro del contrato, se han desafectado algunas obras inicialmente pactadas, con el objeto de afectar algunas obras nuevas que básicamente son de construcción y rehabilitación, situación evidenciada en las acciones contenidas en los otrosíes números 2, 12, 14, y 17 por \$91.185.9 millones".	UNIDADES DE MEDIDA CORRECTIVAS 1. Bitácoras modificatorias (2, 12, 14 y 17). 2. Informe jurídico - financiero - técnico (naturaleza del contrato). UNIDADES DE MEDIDA PREVENTIVAS 3. Contrato estándar 4G. 4. Contrato del estructurador (Si Aplica) 5. Resolución Bitácora. 6. Manual de Contratación. 7. Procedimiento Modificación de Contrato de Concesión. 8. Concepto jurídico externo. INFORME DE CIERRE 9. Informe de Cierre	<p>ANI se definan desde un inicio los aportes de la Nación.</p> <p>Repetición: A pesar de que actualmente la ANI utilice el modelo estándar de cuarta generación, diferente al del contrato de concesión No. 08 de 2010, se ha evidenciado que mediante modificaciones contractuales del programa de 4G se han cambiado las condiciones iniciales de proyectos.</p> <p>Con los planes de mejoramiento se debe buscar evitar que las causas de los hallazgos se repitan en los proyectos a cargo de la ANI. Es decir que estos planes de mejoramiento deben orientarse a buscar soluciones en la gestión desde el punto de vista sistémico e institucional.</p>
1214	26	Hallazgo No. 26. Administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria y Penal. Reprogramación Vigencias Futuras Otrosíes No. 1 y 8 del Contrato 007 de 2010 Ruta del Sol 3. El parágrafo segundo de la Cláusula Tercera del Otrosí No. 1, suscrito el 1 de septiembre de 2013, y el parágrafo 3 del Otrosí No. 8 suscrito el 28 de abril de 2017, establecen que la distribución de los aportes que se plantea en cada documento se encuentran sujetos a los trámites que de orden presupuestal y/o fiscal debe adelantar la ANI para obtener en el menor tiempo posible las aprobaciones y autorizaciones que viabilicen la reprogramación de las vigencias futuras de acuerdo con la normatividad vigente, desconociendo el efectivo alcance del artículo 34 la Ley 1593 de 2012, por cuanto la aprobación del CONFIS que permite el traslado de las vigencias futuras programadas	UNIDADES DE MEDIDA CORRECTIVAS 1. Concepto Jurídico de Asesor Externo que aborde la viabilidad de incluir condiciones dentro de los documentos contractuales de la ANI. UNIDADES DE MEDIDA PREVENTIVAS 2. Propuesta normativa que regule los eventuales vacíos existentes en materia de APP's los cuales podrían incluir aspectos tales como los relacionados en este hallazgo. INFORME DE CIERRE 3. Informe de cierre.	<p>Permanencia de la causa: A pesar de que la documentación que soporta el cumplimiento del plan de mejoramiento demuestre conceptos orientados a evitar que la situación que dio lugar a la formulación del hallazgo se vuelva a presentar, no demuestra acciones institucionales implementadas para tal fin.</p> <p>Se recomienda reformular plan de mejoramiento, teniendo en cuenta que con estos se debe buscar evitar que las causas de los hallazgos se repitan en los proyectos a cargo de la ANI. Es decir que estos planes de mejoramiento deben orientarse a buscar</p>

No.	Vig.	Descripción del hallazgo	Plan de mejoramiento	Justificación de no efectividad
		<p>para los años 2015, 2016 y 2017 fue obtenida en sesión de noviembre 19 de 2013 y comunicada mediante oficio con radicado No. 2-2013-044350 del 20 de noviembre de 2013, es decir, dos (2) meses después de suscrito el Otrosí No. 1. Por otra parte, los lineamientos para la reprogramación de las vigencias futuras del Proyecto Ruta del Sol 3, respecto al Otrosí No. 1, fueron dispuestos por el documento CONPES 3794 de diciembre 18 de 2013, también tres (3) meses después de suscrito el Otrosí No. 1. Frente al Otrosí No. 8 la entidad no suministró los documentos CONFIS Y CONPES que autorizan la reprogramación de las vigencias futuras allí pactadas.</p>		<p>soluciones en la gestión desde el punto de vista sistémico e institucional.</p>
1215	27	<p>Hallazgo No. 27. Administrativa con presunta incidencia Disciplinaria. Modificación de las condiciones de pago de Hitos del Contrato 007 de 2010 Ruta del Sol 3.</p> <p>En el Contrato de concesión 007 de 2010, se pactó que los dineros de la cuenta de aportes ANI se irían trasladando a la Cuenta de Aportes Concesionario, una vez se fuera ejecutando el 100% de cada Hito, entendiéndose como Hito, de acuerdo con la sección 13,04 literal d), la construcción o mejoramiento y rehabilitación de al menos diez (10) kilómetros de vía continuos, incluyendo, pero sin limitarse a puentes y viaductos.</p> <p>- En el Otrosí 1 de 30/09/2013, se modificó la citada sección 13.04 literal d) en el entendido que el pago de los Hitos se efectuará al sumar una longitud total del 10 o más kilómetros continuos y discontinuos completos.</p> <p>- En el Otrosí 3 de enero de 2015 se modifica la sección 13.04 literal d), en el sentido que se podrá realizar actividades de construcción de la Calzada nueva o mejoramiento y rehabilitación de la calzada existente, en Hitos de longitud inferior a 10 kilómetros por calzada, de acuerdo con la subdivisión de Hitos prevista en el citado</p>	<p>UNIDADES DE MEDIDA PREVENTIVA</p> <p>1. Concepto Jurídico de Asesor Externo que aborde la viabilidad de incluir condiciones dentro de los documentos contractuales de la ANI.</p> <p>2. Propuesta normativa que regule los eventuales vacíos existentes en materia de APP's los cuales podrían incluir aspectos tales como los relacionados en este hallazgo.</p> <p>INFORME DE CIERRE</p> <p>3. Informe de cierre.</p>	<p>Permanencia de la causa: A pesar de que la documentación que soporta el cumplimiento del plan de mejoramiento demuestre conceptos orientados a evitar que la situación que dio lugar a la formulación del hallazgo se vuelva a presentar, no demuestra acciones institucionales implementadas para tal fin.</p> <p>Se recomienda reformular plan de mejoramiento, teniendo en cuenta que con estos se debe buscar evitar que las causas de los hallazgos se repitan en los proyectos a cargo de la ANI. Es decir que estos planes de mejoramiento deben orientarse a buscar soluciones en la gestión desde el punto de vista sistémico e institucional.</p>

No.	Vig.	Descripción del hallazgo	Plan de mejoramiento	Justificación de no efectividad
		<p>Otrosí.</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Otrosí 7 de 30/03/2016, adiciona al Literal c) de la Sección 13.04, tres párrafos relacionados con el derecho que tendrá el Concesionario a que se traslade de la Cuenta Aportes INCO a la Subcuenta de Ejecución de Obras que se creará para este fin, un pago parcial del 80% del valor para cada Hito, una vez la interventoría del proyecto certifique un avance igual o superior al 95% en la ejecución del mismo; y una vez suscrita el Acta de Terminación del Hito respectivo, tendrá derecho a que se efectúe el traslado del 20% restante. - El otrosí 9 del 28/04/2017, modifica el literal c) de la sección 13.04, en el sentido que el concesionario a que se traslade de la cuenta Aportes INCO a la subcuenta de ejecución de obras un pago parcial del 45% del valor de cada hito, una vez la interventoría del proyecto certifique un avance igual o superior al 60% en longitud de segunda capa de asfalto de hito respectivo. 		