

**Para contestar cite:**Radicado ANI No.: **20201020094853**

Fecha: 30-07-2020

**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**Ing. FRANCISCO ORDÚZ VARÓN**  
Coordinador del G.I.T. Proyectos Carreteros Estrategia Contractual, Permisos y Modificaciones**DE: GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO**  
Jefe de la Oficina de Control Interno**ASUNTO:** Informe de auditoría al procedimiento “Definición estratégica de reversiones, manejo operativo de reversiones y terminación de los contratos de concesión”.

Respetados doctores:

La Oficina de Control Interno, en el mes de julio de 2020, realizó la auditoría al procedimiento “Definición estratégica de reversiones, manejo operativo de reversiones y terminación de los contratos de concesión”.

Las conclusiones y recomendaciones se describen en el capítulo cinco del informe que se anexa a la presente comunicación. Sobre el particular es importante señalar que los resultados del ejercicio auditor no generaron No conformidades, motivo por el cual no se requiere la formulación de Plan de Mejoramiento, sin embargo, se indicaron una serie de recomendaciones, los cuales sugerimos sean analizadas, ya que tienen como fin contribuir a la mejora continua de la gestión.



Documento firmado digitalmente  
Sistema de gestión documental Orfeo.  
Para verificar la validez de este documento entre a la página [ani.gov.co](http://ani.gov.co) y  
seleccione servicios al ciudadano o comuníquese al 4848860 ext. 1367

**La movilidad  
es de todos**

Mintransporte



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: 20201020094853



Fecha: 30-07-2020

## MEMORANDO

Cordialmente,

**GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO**  
Jefe de la Oficina de Control Interno

Anexos: 13 folios

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) FRANCISCO ORDUZ BARON 3 (GERENTE) GIT Estrategia Contractual Permisos y Modificaciones BOGOTA D.C.

Proyectó:  
VoBo: GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO (JEFE)  
Nro Rad Padre:  
Nro Borrador: 20201020035600  
GADF-F-010



## INFORME DE AUDITORÍA





Definición estratégica de reversiones, manejo operativo de reversiones y terminación de los contratos de concesión

# 2020

**CONTENIDO**

1. OBJETIVO .....	3
2. ALCANCE.....	3
3. MARCO NORMATIVO Y CONTRACTUAL.....	3
4. DESARROLLO DE LA AUDITORÍA .....	4
5. CIERRE DE LA AUDITORÍA, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	12

	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Definición estratégica de reversiones, manejo operativo de reversiones y terminación de los contratos de concesión</b></p>	 <p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="right">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

## 1. OBJETIVO



Verificar el cumplimiento normativo y de gestión de las reversiones que se rigen bajo el procedimiento denominado "Definición estratégica de reversiones, manejo operativo de reversiones y terminación de los contratos de concesión" identificado con el código GCSP-P-018 y el Manual de Reversiones GCSP-M-001, así como por las demás disposiciones normativas, contractuales y reglamentarias internas y externas, aplicables a la materia.

## 2. ALCANCE

La verificación se realizará a través de una muestra selectiva para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 30 de junio de 2020.

## 3. MARCO NORMATIVO Y CONTRACTUAL

- El Procedimiento GCSP-P-018, Definición estratégica de reversiones, manejo operativo de reversiones y terminación de los contratos de concesión.
- El Manual de Reversiones, GCSP-M-001 (versiones 1 de 11 de julio de 2014 a 3 de 31 de octubre de 2019).
- Legislación y regulación aplicable a la materia, entre otros:
  - la Resolución 237 de 2010 de la Contaduría General de la Nación;
  - la Ley 80 de 1993, artículo 19;
  - la Ley 1150 de 2007,
  - la Ley 1437 de 2011;
  - la Ley 1474 de 2011 y
  - la Ley 1508 de 2012.
- Manual de supervisión e Interventoría (GCOP-M-001, versión 005 del 14 de enero de 2019).
- Contratos de Concesión e Interventoría y sus documentos integrantes, regulatorios y vinculados.
- Los demás documentos relacionados con los objetivos de la auditoría.

	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Definición estratégica de reversiones, manejo operativo de reversiones y terminación de los contratos de concesión</b></p>	 <p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="right">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

## 4. DESARROLLO DE LA AUDITORÍA

### 4.1. Antecedentes

La reversión<sup>1</sup> es una figura de gestión del interés colectivo que dentro del marco del clausulado exorbitante que la Ley, a través del artículo 19 de la Ley 80 de 1993<sup>2</sup>, le concede como prerrogativa al contratante Estatal, para que al “finalizar el término de la explotación o concesión, los elementos y bienes directamente afectados a la misma pasen a ser propiedad de la entidad contratante, sin que por ello ésta deba efectuar compensación alguna”. En ese sentido, se constituye en una de las principales herramientas para el logro de los cometidos estatales cuando se cumple la condición de la terminación de la etapa de ejecución.

En consonancia con estos postulados, mediante el procedimiento No. GCSP-P-018 (Definición estratégica de reversiones, manejo operativo de reversiones y terminación de los Contratos De Concesión) de 27 de julio y el Manual de Reversión GCSP-M-001 (versiones 1 de 11 de julio de 2014 a 3 de 31 de octubre de 2019), la Agencia Nacional de Infraestructura ha formulado “las especificaciones básicas y necesarias para conocer cómo se desarrolla y que se necesita para una correcta devolución de las obras y equipos en la etapa de reversión del proyecto de concesión de los modos Carretero, Férreo, Portuario y Aeroportuario”<sup>3</sup>.



Al respecto, en el Plan Operativo de la Oficina de Control Interno, elaborado de acuerdo con la metodología establecida por el Departamento Administrativo de la Función Pública y aprobado para la vigencia 2020, por el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno de la Agencia Nacional de Infraestructura, se programó auditoría a este procedimiento, que tiene como fin dar

---

<sup>1</sup> Sentencia 24697 de 24 de octubre de 2013 de la Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado. “En efecto, la entidad pública que acude al negocio jurídico, directa o indirectamente, espera un beneficio colectivo, y el contratista, por su parte, pretende con la suscripción del acuerdo incrementar su patrimonio. (...) las cláusulas exorbitantes son -de acuerdo con la Ley 80 de 1993-: la interpretación unilateral de los documentos contractuales y de las estipulaciones en ellos convenidas, la introducción de modificaciones a lo pactado, la terminación unilateral, la caducidad administrativa, la reversión y el sometimiento a las leyes nacionales. En este orden de ideas, las cláusulas exorbitantes le otorgan ventajas a la Administración, porque es gestora del interés colectivo. Ahora bien, con la Ley 80 de 1993, su existencia opera tanto ex lege como ex contractu, dependiendo del acuerdo que se trate. (...) Que estos poderes operan ex lege significa que se integran a los contratos aun cuando no se pacten, porque la norma los incorpora directamente en algunos negocios, concretamente los que tienen por objeto: el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos, la explotación y concesión de bienes del Estado, y los contratos de obra”.

<sup>2</sup> “En los contratos de explotación o concesión de bienes estatales se pactará que, al finalizar el término de la explotación o concesión, los elementos y bienes directamente afectados a la misma pasen a ser propiedad de la entidad contratante, sin que por ello ésta deba efectuar compensación alguna”.



<sup>3</sup> Manual de Reversiones, GCSP-M-001 de 11 de julio de 2014, p. 3.

 <p>Agencia Nacional de Infraestructura</p>	<p><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p><b>Definición estratégica de reversiones, manejo operativo de reversiones y terminación de los contratos de concesión</b></p>	 <p><b>El futuro es de todos</b> Gobierno de Colombia</p>
--	--	--

cumplimiento al objetivo señalado en párrafos precedentes en el marco de tiempo establecido en el alcance.

#### 4.2. Actividades preliminares

- a. Mediante correo electrónico de 3 de julio de 2020, se formuló solicitud de información, notificación y remisión del plan de auditoría al G.I.T. Proyectos Carreteros Estrategia Contractual, Permisos y Modificaciones. A través del mismo método, se vinculó al ejercicio a los equipos de supervisión de los proyectos de concesión Pereira - La Victoria (20083050140400049E) y Área Metropolitana de Cúcuta (20093050140400122E), considerando que en sesión de apertura, el equipo responsable del procedimiento aclaró que por procedimiento, cada una de estas está a cargo de la gestión de la reversión de los contratos bajo su supervisión.
- b. El 7 de julio de 2020, a través de la herramienta Microsoft Teams, se efectuó apertura de auditoría y entrevista con el líder del proceso auditado o responsable, quienes, a su vez, suscribieron el acta respectiva.
- c. Entre el 7 y el 16 de julio de 2020, se obtuvo respuesta a las solicitudes de información formuladas por la Oficina de Control Interno, conforme la descripción que sigue y como consta en la carpeta de papeles de trabajo:
  - 1. Formato GCSP-F-120, revisado y actualizado
  - 2. Proyectos terminados y activos.
  - 3. Metodología almacenamiento (soportes).
  - 4. Memorandos y expedientes.
  - 5. Actas de reversión y números (Nos.) de expedientes.
  - Proyecto 1. Pereira – La Victoria.
  - Proyecto 2 Área Metropolitana de Cúcuta.
- d. El 13 y 14 de julio de 2020, se realizaron sesiones de aclaración de inquietudes sobre la muestra seleccionada y socializada al equipo responsable del procedimiento, en la que la Oficina de Control Interno solicitó a los convocados, las precisiones que surgieron en la etapa de verificación de información y construcción del informe.
- e. El 21 de julio de 2020, se realizó sesión de socialización de las conclusiones preliminares de esta auditoría, en las que luego de las aclaraciones pertinentes, no se formuló objeción alguna.

	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Definición estratégica de reversiones, manejo operativo de reversiones y terminación de los contratos de concesión</b></p>	 <p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="center">Gobierno de Colombia</p>
---	--	---

#### 4.2.2. Selección de la muestra de auditoría

La muestra seleccionada en esta auditoría, como resultado del trabajo de planeación, así como de aquél que resulta concomitante al ejercicio auditor, responde a diversos y objetivos criterios que buscan obtener un panorama amplio y significativo que comprenda el horizonte del total del procedimiento de reversiones, de tal forma que, tanto el responsable del procedimiento, como la Entidad, tengan un primer acercamiento a oportunidades de mejora que le posibiliten mitigar la comisión de riesgos asociados al proceso.

El primero de los criterios está orientado a delimitar la muestra en el tiempo. Para este fin se consideró el criterio establecido en el alcance, esto es, verificar el cumplimiento de procedimiento entre el 1 de enero de 2019 y el 30 de junio de 2020, es decir, un lapso de un año y medio que comprende dos vigencias. Luego, con base en la información ofrecida por el G.I.T. Proyectos Carreteros Estrategia Contractual, Permisos y Modificaciones, que tiene como eje principal el formato GCSP-F-120<sup>4</sup>, se seleccionaron aleatoriamente bajo la técnica de muestreo estadístico de distribución normal y de escogencia de proyectos que no hayan sido recientemente auditados por el equipo técnico, los expedientes correspondientes a los proyectos de concesión Pereira - La Victoria (20083050140400049E) y Área Metropolitana de Cúcuta (20093050140400122E), con el fin de obtener un panorama preciso que refleje el estado de la ejecución del procedimiento.

### 4.3. Análisis de la muestra

#### 4.3.1. A la información suministrada

La muestra seleccionada nos permite evidenciar que el procedimiento de reversión, GCSP-P-018 y el Manual de Reversiones, GCSP-M-001; satisfacen desde el punto de vista formal, el propósito que prevé el art. 19 de la Ley 80 de 1993. Para este propósito se consideraron como referentes, la versión 2 y sin cambios del 27 de julio de 2015 del procedimiento, mientras que, de las tres versiones del manual, se tuvieron en cuenta las versiones 2 de 19 de septiembre de 2017 y 3 de 31 de octubre de 2019, todos incorporados en la carpeta de auditoría.

---

<sup>4</sup> Incorporado en la carpeta compartida: [https://anionline-my.sharepoint.com/personal/ebeltran\\_ani\\_gov\\_co/\\_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Febeltran%2Fani%2Fgov%2Fco%2FDocuments%2FREVERSIONES%2FSolicitud%20informaci%C3%B3n%20OCI%2Finformacion%20OCI&ct=1595180381702&or=OWA-NT&cid=e41d5139-674e-13bd-7506-5dfe1e32a886&originalPath=aHR0cHM6Ly9hbmlvbmVpU2VudC5jb20vOmY6L2cvcGVyc29uYWwvZWJlbHRyYW5fYW5pX2dvdI9jby9FaWpFS09vcURHeE9vNG83UW5RQUR1WUJsTnJHUWtxSTdVQ1ZmS3o5d2FPMFNBP3J0aW1IPUliVXpwQW9zMkVn](https://anionline-my.sharepoint.com/personal/ebeltran_ani_gov_co/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Febeltran%2Fani%2Fgov%2Fco%2FDocuments%2FREVERSIONES%2FSolicitud%20informaci%C3%B3n%20OCI%2Finformacion%20OCI&ct=1595180381702&or=OWA-NT&cid=e41d5139-674e-13bd-7506-5dfe1e32a886&originalPath=aHR0cHM6Ly9hbmlvbmVpU2VudC5jb20vOmY6L2cvcGVyc29uYWwvZWJlbHRyYW5fYW5pX2dvdI9jby9FaWpFS09vcURHeE9vNG83UW5RQUR1WUJsTnJHUWtxSTdVQ1ZmS3o5d2FPMFNBP3J0aW1IPUliVXpwQW9zMkVn)

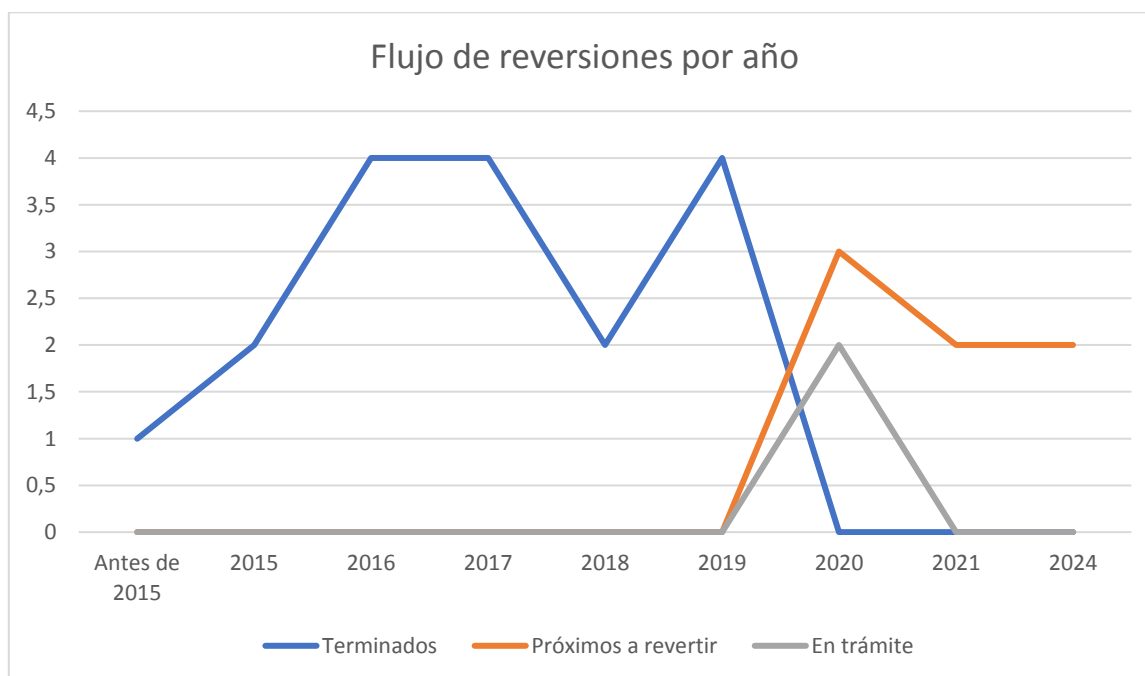


En ese sentido, conforme el mismo marco regulatorio interno, la auditoría se guía inicialmente por el registro denominado GCSP-F-120<sup>5</sup>, inventario (paso 3 del flujograma), del que, en términos de la información suministrada por el equipo responsable (a corte 7 de julio de 2020), se puede afirmar que es el siguiente el estado de las reversiones identificadas por la Entidad:

	Parcial	Terminados	En trámite o activos	Próximos a revertir
Carretero	23	16	2	5
Aeroportuarios	3	1	0	2
<b>Total</b>	<b>26</b>			



Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por el GIT Proyectos Carreteros Estrategia Contractual, Permisos y Modificaciones

De ese total, tenemos por año, el consolidado presentado a continuación:



Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por el GIT Proyectos Carreteros Estrategia Contractual, Permisos y Modificaciones

<sup>5</sup> Incorporada en sesión aclaratoria de 6 de julio de 2020, llevada a cabo con el equipo responsable del procedimiento.

 <p>Agencia Nacional de Infraestructura</p>	<p><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p><b>Definición estratégica de reversiones, manejo operativo de reversiones y terminación de los contratos de concesión</b></p>	 <p><b>El futuro es de todos</b> Gobierno de Colombia</p>
--	--	--

En ese sentido tenemos que los flujos previstos desde el último registro del formato GCSP-F-120, muestran un comportamiento constante y máximo de 4 reversiones procesadas por año y un mínimo de 2, mientras que los proyectos que se han identificado como próximos a revertir suman un total de 7, con 2 en trámite para la vigencia que nos ocupa.

Se observó que el formato contiene un control de los expedientes que el grupo a cargo identifica a demanda del reporte de las vicepresidencias que tienen a cargo la supervisión de cada concesión (paso 4 del flujograma). Sin embargo, no se evidencian datos como el número de expediente Orfeo, la vicepresidencia a cargo de la supervisión o la totalidad de los proyectos concesionados, razón por la cual, la Oficina de Control Interno recomienda estudiar la viabilidad de incluirlos en el control con el fin de fortalecer los controles para evitar la posible materialización de riesgos asociados al proceso.



Aunado a lo anterior se observó en la columna J (que no tiene denominación) del formato en mención, la inserción de datos no identificados ni requeridos por ese documento, razón por la cual, se recomienda estandarizar y depurar los datos contenidos en esa columna. Así también, se observó en la columna G del expediente 8, Ruta del Sol, como fecha inicial de terminación anticipada, el año 1930, por lo cual implica se recomienda la revisión y ajuste de imprecisiones de información que pueden afectar los diagnósticos o que puedan limitar la toma de decisiones.

Finalmente, resulta pertinente enunciar que, en curso del ejercicio auditor la circunstancia asociada a la emergencia sanitaria generada por la COVID-19 (Decreto 457 de 22 de marzo de 2020), puso de manifiesto dificultades en la consecución de soportes como las actas de reunión, SEPG-F-027, razón que nos obliga a recomendar que se analice la inclusión de una mejora en el procedimiento consistente, bien en el flujo de almacenamiento documental que recurra a la incorporación de esos documentos en el expediente ORFEO o, de la posibilidad de soportar las sesiones de reunión que se realicen por medios electrónicos.

#### 4.3.2. A los aspectos regulatorios

En los términos de la información suministrada por el G.I.T. Proyectos Carreteros Estrategia Contractual, Permisos y Modificaciones, en sesiones de entrevista de 7 a 16 de julio de 2020, se tiene que desde el punto de vista contractual, los proyectos Área Metropolitana de Cúcuta<sup>6</sup> y Pereira La

<sup>6</sup> <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=06-1-6047>. Firmado el 2 de agosto de 2007.

	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Definición estratégica de reversiones, manejo operativo de reversiones y terminación de los contratos de concesión</b></p>	 <p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="center">Gobierno de Colombia</p>
---	--	---

Victoria<sup>7</sup> no contienen una vinculación expresa o adhesión al diligenciamiento de los formatos implementados desde las vigencias 2014 y 2015<sup>8</sup> (incluidos en el Manual de Reversiones, GCSP-M-001, versiones 1 de 11 de julio de 2014 a 3 de 31 de octubre de 2019), tanto con el procedimiento como con el manual, por cuenta de que la suscripción de las concesiones es de años anteriores a la creación de la regulación que nos ocupa.

En este punto, a pesar de que conforme el principio de buena fe contractual que se funda y articula, entre otros, con el numeral 2 del artículo 5<sup>9</sup>, es deber del contratista colaborar con la Entidad para el logro de los fines estatales, la Oficina de Control Interno recomienda que los ajustes tanto al procedimiento, como al Manual, como a los formatos, puedan considerar mejoras como las implementadas en el proceso licitatorio VJ-VE-APP-IPB-001-2020, Nueva Malla Vial del Valle del Cauca – Corredor Accesos Cali y Palmira<sup>10</sup>, en el que conforme la cláusula 9.7. de la parte general y el numeral 5, reversión, del apéndice técnico 2, se incluyen aspectos vinculados a la medición de indicadores, índices de pavimentación, equipos y túneles, que pueden conciliarse recíprocamente entre procesos.

#### 4.3.3. A los expedientes seleccionados



El ejercicio auditor no evidenció circunstancias que den lugar No Conformidades, sin embargo, si, aspectos que respecto a los cuales se realizan recomendaciones de mejora. Para este propósito se validó entre el 6 y el 16 de julio de 2020, con la participación del equipo del G.I.T. Proyectos Carreteros Estrategia Contractual, Permisos y Modificaciones y los equipos de supervisión de las concesiones Pereira - La Victoria (20083050140400049E) y Área Metropolitana de Cúcuta (20093050140400122E, la información de cada proyecto, situación que se evidencia en los listados de chequeo que hacen parte de los papeles de trabajo.

<sup>7</sup> <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-1-182116>. Firmado el 2 de agosto de 2004.

<sup>8</sup> En total 109 formatos, según los listados de chequeo.



<sup>9</sup> “Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entramientos que pudieran presentarse”.

<sup>10</sup> <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=20-19-10660579>

	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Definición estratégica de reversiones, manejo operativo de reversiones y terminación de los contratos de concesión</b></p>	 <p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="right">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

El listado de chequeo incorpora en dos secciones tanto la validación de los registros del procedimiento de reversión, GCSP-P-018 (en 19 campos), así como de aquellos que eventualmente apliquen al Manual de Reversiones, GCSP-M-001 (en 73 campos). En cuanto al primero tenemos para los dos proyectos auditados, debilidades que, si bien no constituyen No Conformidad, si dan lugar a la emisión de recomendación de mejora, como se describe a continuación, pues, la acreditación del agotamiento de cada actividad no se realiza estrictamente con el registro que el procedimiento prevé, sino, específicamente con otros documentos o con validaciones posteriores.

- Actividad 7. GCSP-P-018. El procedimiento se refiere a un plan de trabajo de la reversión que se refleja en la “herramienta de Proyectos” que se nota ausente de ambos expedientes a pesar de que, eventualmente ambos poseen una estructura general del desarrollo de las tareas, concluida a través de las actas incorporadas en cada expediente, motivo por el cual se recomienda incluir un registro o formato que prevea un plan medible de ejecución de las tareas que se ejecutarán en un tiempo determinado para la conclusión de la reversión total o parcial prevista para cada proyecto.
- Actividad 8. GCSP-P-018. En la columna de registro para la actividad No. 8 se describe que debe existir una “estrategia individual de reversión” que conforme lo señala la actividad No. 9, debe estar aprobada por el “Presidente de la ANI y el Vicepresidente de Gestión Contractual o Vicepresidente Ejecutivo”, como condiciones para continuar con el paso No. 10, por lo que se sugiere que se analice la posibilidad de establecer un punto de control a través de la definición de un registro o formato que soporte el cumplimiento de estas dos actividades.
- Actividad 18. GCSP-P-018. SEPG-F-027 El procedimiento en esta etapa, como en otras, señala que el registro del agotamiento de la etapa se acredita con actas de reunión que, como en este caso, reflejaría la reunión con la Entidad competente del Estado para definir el cronograma de visitas para los meses siguientes. En este punto, considerando que la evidencia del agotamiento de la etapa se produjo a través de soportes diferentes como oficios (Pereira – La Victoria) la recomendación se orienta a que se estudie la procedencia de efectuar los ajustes al procedimiento para que incluya los diferentes tipos de soporte que se utilizan para agotar esta etapa.
- Actividad 23. GCSP-P-018. El procedimiento en el ítem señalado indica que debe acreditarse la devolución a través del formato GCSP-F-119, Acta de recibo, o la Resolución de devolución (cuando aplica), sin embargo, conforme los resultados del ejercicio se tiene que en la mayor parte de los casos, esta etapa se agota bajo las condiciones o formatos de la Entidad pública que recibe la infraestructura (INVIAS, en el caso de la muestra), lo cual implica que medie una etapa de procedimiento que depende de un tercero que puede sugerir variaciones en el flujo, y por tanto, una dificultad para medir el cumplimiento interno, y particularmente, del cierre del procedimiento. Es por esto que la Oficina de Control Interno recomienda estudiar la procedencia de ajustar el procedimiento de reversiones, de tal forma que, los soportes se



	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Definición estratégica de reversiones, manejo operativo de reversiones y terminación de los contratos de concesión</b></p>	 <p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="right">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

ajusten al agotamiento de acciones de la competencia propia de la Entidad y no, de terceros, para posibilitar la eficiencia y eficacia de los controles internos de la gestión.

Ahora bien, en lo correspondiente al Manual de Reversiones, que se presenta desde la versión No. 001 como un documento que “contiene las especificaciones básicas y necesarias para conocer cómo se desarrolla y que se necesita para una correcta devolución de las obras y equipos en la etapa de reversión del proyecto de concesión de los modos Carretero, Férreo, Portuario y Aeroportuario” (pág. 3), se obtuvieron dos expedientes que contienen la documentación validada en conjunto con el G.I.T. Proyectos Carreteros Estrategia Contractual, Permisos y Modificaciones y los equipos de supervisión de las concesiones, conforme los listados de chequeo que hacen parte de los papeles de trabajo.

En esa revisión, al igual que el grupo de soportes del procedimiento de reversión, GCSP-P-018, no se encontraron hechos que acrediten formulación de No Conformidad, pues, en los términos del Manual, varios de los formatos enunciados son referentes y no requisitos para la aprobación de la etapa de reversión; sin embargo se notó que efectivamente si admite mejoras en los términos de otras incorporadas con anterioridad y especialmente con aquellas vinculadas a la estructuración de nuevos proyectos, dadas las siguientes situaciones que evidencian la posibilidad de materializarse alguno de los riesgos como el de “transferencia de obligaciones para la ANI” (riesgo 9 del formato SEPG-F-007, ):

- El Manual no distingue cuáles son los formatos que el usuario institucional debe usar para aplicar o validar según los requisitos de que trata el numeral 6, observaciones, del Procedimiento GCSP-P-018, lo cual implica que se aumente el riesgo de defectos en los procesos de decisión y, por ende, de aplicación de los controles institucionales en la suscripción de documentos que implican responsabilidad institucional, pues, a modo de ejemplo derivado de la auditoría, se encontró que salvo el marco del contrato, no hay una razón documentada en el Manual para que se usen o no la totalidad de los formatos creados a través del numeral 6.1.2.1., hecho que se hace latente al comparar la reversión total del proyecto Pereira-La Victoria y las parciales de Área Metropolitana de Cúcuta en los que en promedio, menos del 50% de los formatos se utilizó para el proceso que concluye con suscripción del acta de 25 de abril de 2020 (numeral 20 y anexo SEPG-F-027 de 24 de abril – sin año-), que tampoco ha sido suscrita a la fecha por los Vicepresidentes de Gestión Contractual y Ejecutiva (pág. 23), ni el concesionario no la interventoría (pág. 25).
- La ausencia de los formatos GCSP-F-007: Formato donde se registra la ejecución de recursos públicos; GCSP-F-008: Formato donde se registra la inversión semestral de capital privado (concesionario) realizado y GCSP-F-009: Formato donde se registra mensualmente como fue el recaudo de peajes. (Modo Carretero); para ambos casos y en los que se ha enunciado que están contenidos en los informes financieros, evidencian debilidades en la construcción del manual, que pueden materializar los riesgos advertidos, pues puede generar re-procesos o

	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Definición estratégica de reversiones, manejo operativo de reversiones y terminación de los contratos de concesión</b></p>	 <p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="right">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

conflictos de información que pueden resultar de necesaria utilidad para la suscripción de las actas de reversión final o parcial.

- La ausencia o trámite actual de los formatos Valor Total de Infraestructura (GCSP-F-110); Valor Bienes Muebles (GCSP-F-111); Valor Software y Bases de Datos (GCSP-F-112) y Valor Vehículos (GCSP-F-113), correspondientes al grupo de formatos de inventario para el proyecto Pereira – La Victoria, pueden implicar la materialización del riesgo mencionado y, por demás de re-procesos o debilidades en la suscripción del acta de 1 de noviembre de 2019, para los cuales se acreditaron los inventarios de que trata el numeral 6.1.2.1 del Manual (formatos GCSP-F-256 a GSCP-F-264), lo cual da a entender que el proceso de reversión total no lleva un único flujo de acreditación documental.

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

### 5.1 Conclusiones

En lo que se refiere a la aplicación del procedimiento de reversiones, GCSP-P-018 y el Manual de Reversiones, GCSP-M-001, la Oficina de Control Interno no evidenció situación alguna que constituya formulación de No Conformidades. Esto sin perjuicio de la formulación de las recomendaciones que se describen a continuación y que, en su lugar, responden a la necesidad de efectuar mejoras y actualizaciones a los flujos y soportes pertenecientes a ambos documentos reglamentarios, con el fin de fortalecer los controles que contribuyen a evitar la materialización de riesgos identificados por la Entidad.

### 5.2 No Conformidades

Ninguna



### 5.3 Recomendaciones

La Oficina de Control Interno, con el fin de generar oportunidades de mejora al proceso, pone en consideración de este, las siguientes recomendaciones:

5.3.1. Incluir como punto de control, un registro o formato que soporte las actividades No. 8 y 9, de la versión actual del procedimiento.

5.3.2. A partir de la emergencia sanitaria generada por la COVID-19 (Decreto 457 de 22 de marzo de 2020), se hicieron manifiestas dificultades en la consecución de soportes como las actas de reunión, SEPG-F-027, razón por la que se recomienda que se analice la inclusión de una mejora en el procedimiento consistente, bien en el flujo de almacenamiento documental que recurra a la incorporación de esos documentos en el expediente ORFEO o, de la posibilidad de soportar las sesiones de reunión que se realicen por medios electrónicos.

5.3.3. Analizar la procedencia de identificar en el Manual de Reversiones, los formatos que el usuario institucional debe usar para aplicar o validar según los requisitos de que trata el numeral 6, observaciones, del Procedimiento GCSP-P-018, con el fin de mitigar el riesgo de defectos en los

	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Definición estratégica de reversiones, manejo operativo de reversiones y terminación de los contratos de concesión</b></p>	 <p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="right">Gobierno de Colombia</p>
---	--	--

procesos de decisión y, por ende, de aplicación de los controles institucionales en la suscripción de documentos que implican responsabilidad institucional.

5.3.4. Se recomienda estandarizar y depurar los datos contenidos en la columna J. Así también, aquellos incluidos en la columna G del expediente 8, Ruta del Sol, fecha la inicial de terminación anticipada, el año 1930, conforme lo señalado en párrafos precedentes.

5.3.5. Ajustar tanto en el procedimiento, como en el Manual, las mejoras que se estimen procedentes desde aquellas implementadas en el proceso licitatorio VJ-VE-APP-IPB-001-2020, Nueva Malla Vial del Valle del Cauca – Corredor Accesos Cali y Palmira, en el que conforme la cláusula 9.7. de la parte general y el numeral 5, reversión, del apéndice técnico 2, se incluyen aspectos vinculados a la medición de indicadores, índices de pavimentación, equipos y túneles, que pueden conciliarse recíprocamente entre procesos.

**Auditó:**

**Revisó:**

(Original firmado)

(Original firmado)

---

**Andrés Fernando Huérfano Huérfano**  
Auditor Oficina de Control Interno

---

**Andrea Reyes Saavedra**  
Auditor Oficina de Control Interno

**Revisó y aprobó Informe**

(Original firmado)

---

**Gloria Margoth Cabrera Rubio**  
Jefe Oficina de Control Interno