

Para contestar cite:

Radicado ANI No.: 20201020072493



Fecha: 05-06-2020

**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 Ejecutiva**Dr. DIEGO ALEJANDRO MORALES SILVA**  
Vicepresidente de Planeación, Riesgos y Entorno**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 el reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada.

Respetados doctores:

La Oficina de Control Interno, entre febrero y mayo de 2020, realizó la auditoría asociada a la gestión de la ANI en el reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada.





Para contestar cite:

Radicado ANI No.: 20201020072493



Fecha: 05-06-2020

## MEMORANDO

Las conclusiones se describen en el capítulo 6 del informe que se anexa a la presente comunicación, con el fin de coordinar las acciones tendientes a la atención de las no conformidades y recomendaciones incluidas.

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.

Cordialmente,

**GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO**

Jefe Oficina de Control Interno

Anexos: Informe archivo pdf

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) DIEGO ALEJANDRO MORALES SILVA (VICE) Vicepresidencia de Planeacion Riesgos y Entorno BOGOTA D.C. -4) FERNANDO AUGUSTO RAMIREZ LAGUADO (VICE) Vicepresidencia Juridica BOGOTA D.C. -5) DIANA CECILIA CARDONA RESTREPO (VICE) Vicepresidencia de Estructuracion BOGOTA D.C. -6) CARLOS ALEXANDER VARGAS GUERRERO 1 Vicepresidencia de Gestion Contractual BOGOTA D.C. -7) GONZALO CUBIDES SUAREZ Vicepresidencia Ejecutiva BOGOTA D.C. -8) HECTOR EDUARDO VANEGAS GAMEZ GIT de Planeacion BOGOTA D.C. -9) MARIA CAMILA PINEDA PEREZ Vicepresidencia Juridica BOGOTA D.C. -10) CARLOS ALBERTO TAPICHA FALLA Vicepresidencia de Estructuracion BOGOTA D.C. -11) MARIA EUGENIA ARCILA ZULUAGA 1(GERENTE) GIT Aeroportuario BOGOTA D.C. -12) GABRIEL FERNANDO BALLESTEROS CASTILLO GERENTE Area Carretero 2 BOGOTA D.C. -13) JORGE ELIECER RIVILLAS HERRERA Vicepresidencia Ejecutiva BOGOTA D.C. -14) EDGARDO GARCIA HERREROS BARRERA GIT Aeroportuario BOGOTA D.C. -15) GIOVANNA MENJURA PARRA Area Carretero 2 BOGOTA D.C. -16) ANDRES ARTURO BELTRAN RIVEROS Vicepresidencia Ejecutiva BOGOTA D.C.

Proyectó: Carlos Felipe Sánchez Pinzón – Auditor Oficina de Control Interno

Revisó:

VoBo: DANIEL FELIPE SAENZ LOZANO, GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO (JEFE)

Nro Rad Padre:

Nro Borrador:

GADF-F-010



La movilidad  
es de todos

Mintransporte

## INFORME DE AUDITORÍA



Informe de auditoría a la gestión de la ANI en el reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada

# 2020

## CONTENIDO

1.	OBJETIVOS .....	5
1.1	Objetivo general .....	5
1.2	Objetivos específicos .....	5
2.	ALCANCE .....	5
3.	MARCO NORMATIVO Y CONTRACTUAL .....	5
4.	CARACTERIZACIÓN DE LOS EVENTOS EXIMENTES DE RESPONSABILIDAD (EER).....	6
5.	DESARROLLO DEL INFORME .....	11
5.1	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 con Eventos Eximentes de Responsabilidad (EER) .....	11
5.2	Revisión de la aplicabilidad, efectividad y suficiencia de los controles definidos en el mapa de riesgos de la Entidad asociados al reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad (EER) en proyectos de asociación público-privada .....	13
5.2.1	Cumplimiento del procedimiento de información.....	13
5.2.1.1	Obligaciones a cargo de la ANI.....	14
5.2.1.2	Obligaciones a cargo del Concesionario .....	18
5.2.2	Medición de la debida diligencia .....	21
5.2.2.1	Criterios para la medición de la debida diligencia .....	21
5.2.2.2	Situaciones particulares evidenciadas en la auditoría .....	23
5.2.2.3	Análisis de riesgos y conclusión sobre la medición de la debida diligencia .....	25
5.2.3	Casos puntuales identificados en desarrollo de la auditoría con relación a los riesgos del proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte denominados <i>retrasos en la ejecución de los proyectos e inadecuada e inoportuna supervisión y seguimiento de las obligaciones contractuales</i> .....	27
5.2.3.1	Riesgos y causas de los riesgos .....	27
5.2.3.2	Descripción de situaciones evidenciadas.....	28
5.2.3.3	Suficiencia, aplicación y efectividad de los controles definidos.....	33
6.	CIERRE DE LA AUDITORÍA, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	38
6.1	Conclusiones.....	38
6.2	No Conformidades.....	40

6.2.1	Para las Vicepresidencias Ejecutiva, de Gestión Contractual, Jurídica, de Planeación, Riesgos y Entorno y de Estructuración .....	40
6.2.2	Para la supervisión y equipo de apoyo del proyecto Perimetral de Oriente de Cundinamarca.....	41
6.3	Recomendaciones .....	41
6.3.1	Para las Vicepresidencias Ejecutiva, de Gestión Contractual, Jurídica, de Planeación, Riesgos y Entorno y de Estructuración .....	41
6.3.2	Para las Vicepresidencias Ejecutiva, de Gestión Contractual y de Planeación, Riesgos y Entorno. 43	
6.3.3	Para la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno .....	43
6.3.4	Para la Vicepresidencia de Estructuración.....	43

### ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Cantidad de EER en la muestra de proyectos seleccionada en la auditoría según estado. ....	9
Tabla 2.	Cita de los compromisos acordados en el numeral tercero del acta de reconocimiento de EER en el proyecto Perimetral de Oriente de Cundinamarca el 1 de agosto de 2018.....	31
Tabla 3.	Suficiencia, aplicación y efectividad de los controles definidos para el riesgo de retrasos en la ejecución de proyectos en los proyectos Aeropuerto Internacional Ernesto Cortissoz y Bucaramanga – Barrancabermeja – Yondó.....	35
Tabla 4.	Suficiencia, aplicación y efectividad de los controles definidos para el riesgo de Inadecuada e inoportuna supervisión y seguimiento de las obligaciones contractuales en el proyecto Perimetral de Oriente de Cundinamarca.....	36

### ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.	Distribución de los EER según estado y Vicepresidencia.....	7
Figura 2.	Distribución de EER por tema. ....	8
Figura 3.	Distribución de los EER en la base de datos de 76 eventos (categoría “Todos los EER”, en naranja) y de los EER incluidos en la priorización de la muestra seleccionada para la auditoría (categoría “Muestra”, en azul) según clasificación de los eventos por tema. ....	10
Figura 4.	Distribución de los EER en la base de datos de 76 eventos y de los EER incluidos en la priorización de la muestra seleccionada para la auditoría según estado del EER al momento del inicio de la auditoría.....	11




	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	 <p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="right">Gobierno de Colombia</p>
---	---	--

Figura 5. Tiempo que se tomó la ANI para pronunciarse sobre si acepta o no la ocurrencia de los 55 EER notificados y respondidos entre enero de 2019 y enero de 2020, discriminado por evento y proyecto. .... 15

	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	 <p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="center">Gobierno de Colombia</p>
---	---	---

## 1. OBJETIVOS

### 1.1 Objetivo general

Evaluar y verificar la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada.

### 1.2 Objetivos específicos

- 1.2.1 Revisar la efectividad de planes de mejoramiento cumplidos de los hallazgos derivados de las auditorías de la Contraloría General de la República – CGR asociados con el reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad.
- 1.2.2 Revisar la aplicabilidad, efectividad y suficiencia de los controles definidos en el mapa de riesgos y en los procedimientos del proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte asociados al reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad y el cumplimiento de las obligaciones contractuales de interventorías y obligaciones de supervisiones de proyectos de asociación público-privada.

## 2. ALCANCE

La auditoría se realizará a partir de una muestra selectiva de proyectos, priorizada en función de los hallazgos formalizados por la Contraloría General de la República (CGR) y del estado actual de los proyectos en materia de reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad para el periodo comprendido entre enero de 2019 y enero 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.<sup>1</sup>
- Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
- 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, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

---

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

	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	 <p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="right">Gobierno de Colombia</p>
---	---	--

- 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.
- 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 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.
- Decreto 1079 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único del Sector Transporte.
- 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.
- Contratos de concesión y demás documentos contractuales asociados a los proyectos analizados en la auditoría.
- Contratos de interventoría y demás documentos contractuales asociados a los proyectos analizados en la auditoría.
- Manual de Seguimiento a Proyectos e Interventoría y Supervisión Contractual (GCSP-M-002).

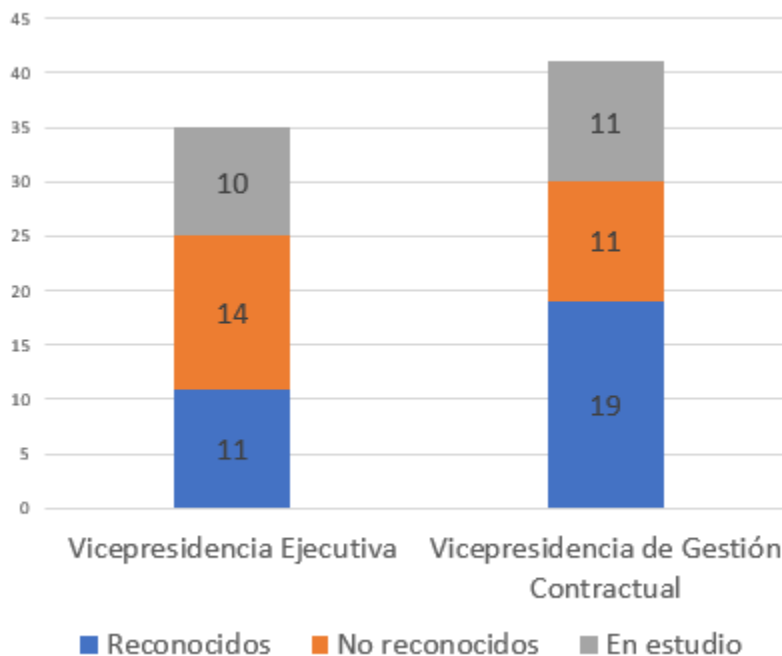
#### 4. CARACTERIZACIÓN DE LOS EVENTOS EXIMENTES DE RESPONSABILIDAD (EER)

Con el fin de dimensionar los EER que tramita la Entidad, entender los temas que abarcan y definir una muestra de eventos para profundizar en los análisis de auditoría, mediante memorando No. 20201020020233 se solicitó a las Vicepresidencias Ejecutiva y de Gestión Contractual información sobre las solicitudes de reconocimiento de EER y sus respuestas, en el periodo comprendido entre enero de 2019 y enero de 2020.

Como producto de esta solicitud, se generó una base de datos a partir de la cual se caracterizaron los EER reportados y se seleccionó una muestra de proyectos y eventos sobre los que se profundizó en el análisis de la auditoría, obteniendo los siguientes resultados:



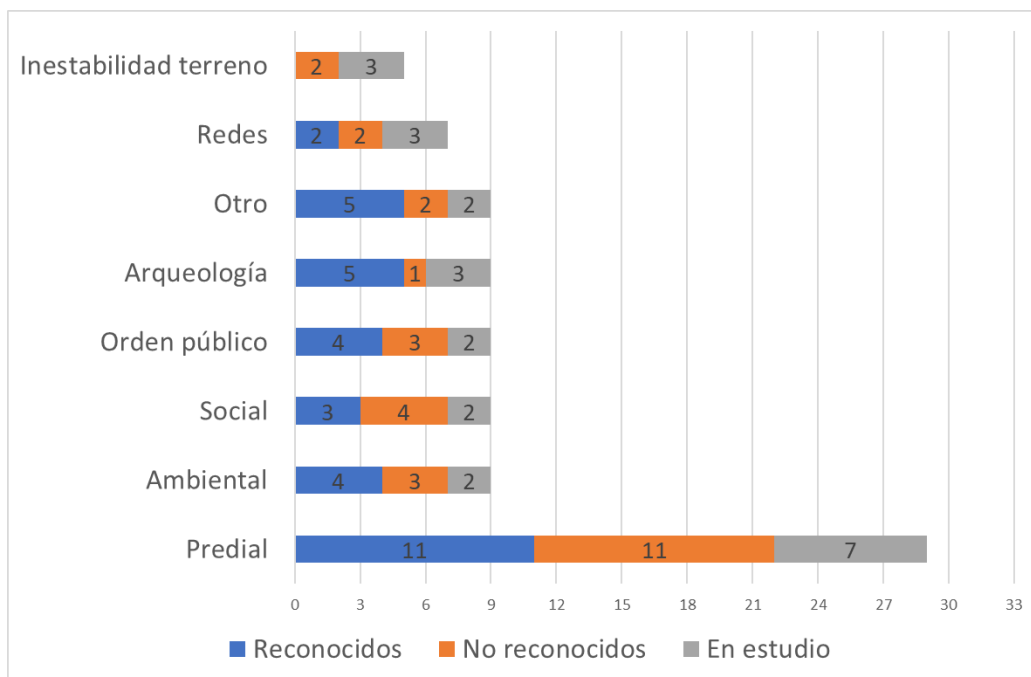
Figura 1. Distribución de los EER según estado y Vicepresidencia.



Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por la Vicepresidencias Ejecutiva y de Gestión Contractual.

Según la información reportada por la Vicepresidencias Ejecutiva y de Gestión Contractual, entre enero de 2019 y enero de 2020, la ANI no solicitó a ningún concesionario el reconocimiento de EER, mientras que, los Concesionarios solicitaron a la Agencia el reconocimiento de 76 EER. De estos, se reconocieron el 39%, el 33% no se reconocieron y el 28% se encontraba en estudio al momento de la solicitud de información para esta auditoría (28 de enero de 2020).

Figura 2. Distribución de EER por tema.



Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por la Vicepresidencias Ejecutiva y de Gestión Contractual.

Con relación a las temáticas de los EER, una vez revisadas todas las solicitudes, se agruparon según las causas con mayor frecuencia, evidenciando que los EER con incidencia predial son los predominantes, agrupando 29 de 76 EER analizados (33%) y que las demás categorías agrupan entre el 6% y el 10% de los EER cada una.

Teniendo en cuenta los recursos disponibles para desarrollar la auditoría y con el fin de analizar en profundidad temas específicos del reconocimiento de EER, se seleccionó una muestra de los EER consolidados en la base de datos, principalmente con base en los siguientes criterios:

- i. Obtener una distribución similar de la cantidad de EER entre la muestra y la información consolidada en la base de datos sobre la clasificación de las solicitudes por tema: ambiental, social, predial, redes, orden público, inestabilidad del terreno, arqueológico y otros.
- ii. Obtener una distribución similar de la cantidad de EER entre la muestra y la información consolidada en la base de datos sobre EER aceptados y negados.
- iii. Priorizar EER y proyectos que tuvieran alto impacto en cuanto a la materialización de los riesgos institucionales de la Entidad.
- iv. Priorizar una muestra que incluyera proyectos a cargo de las dos Vicepresidencias (i.e. Ejecutiva y de Gestión Contractual), que incluyera la mayor cantidad de gerencias que lideran la coordinación de equipos de seguimiento y que incluyera la mayor cantidad de

Grupos Internos de Trabajo (GIT) de las demás áreas de apoyo (i.e. asesoría jurídica a la gestión contractual, jurídica predial, predial, ambiental, social y riesgos).

Una vez aplicados los criterios de priorización, se obtuvo una muestra compuesta de la siguiente manera:

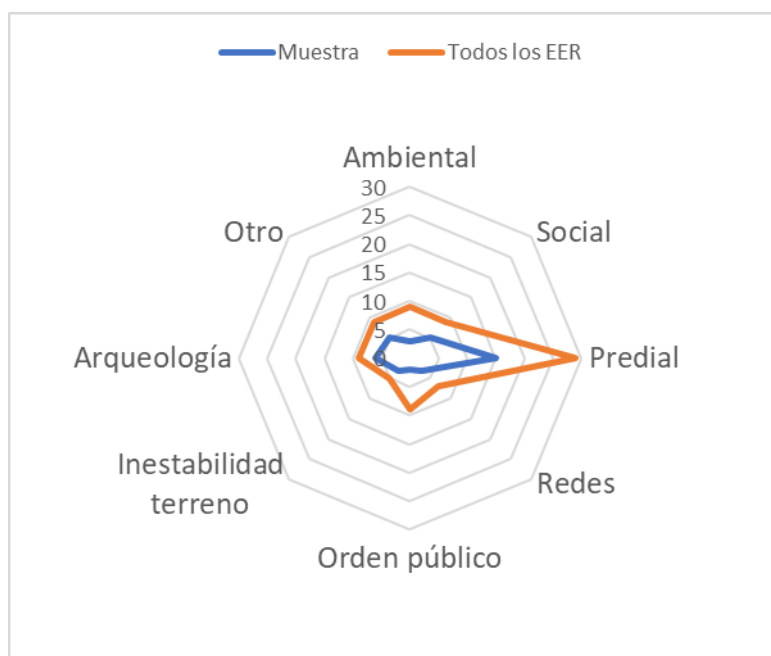
*Tabla 1. Cantidad de EER en la muestra de proyectos seleccionada en la auditoría según estado.*

PROYECTO	EER ACEPTADOS	EER EN ESTUDIO	EER NEGADOS	EER TOTALES
Aeropuerto Internacional Ernesto Cortissoz	3	-	-	3
Transversal del Sisga	-	3	2	5
Autopista Conexión Pacífico 3	8	-	-	8
Girardot – Honda – Puerto Salgar	5	1	1	7
Perimetral de Oriente de Cundinamarca	1	1	4	6
Bucaramanga – Barrancabermeja - Yondó	-	-	8	8
<b>TOTALES</b>	<b>17</b>	<b>5</b>	<b>15</b>	<b>37</b>

*Fuente: Elaboración propia con información suministrada por las Vicepresidencias Ejecutiva y de Gestión Contractual.*

Esta muestra de proyectos, en línea con los criterios definidos para su selección, logró representar una distribución similar que la totalidad de EER en la base de datos sobre las variables de interés, según se presenta a continuación:

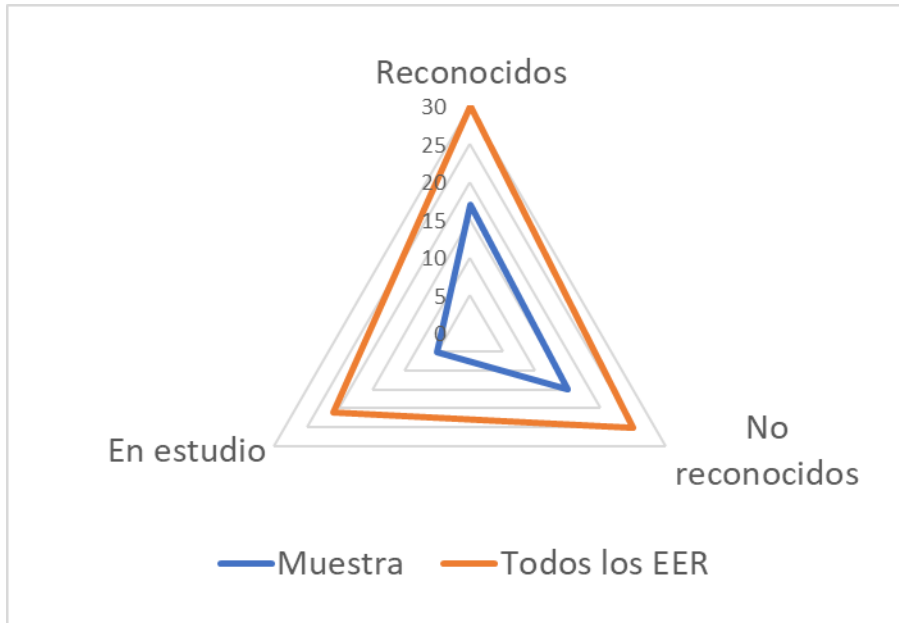
Figura 3. Distribución de los EER en la base de datos de 76 eventos (categoría “Todos los EER”, en naranja) y de los EER incluidos en la priorización de la muestra seleccionada para la auditoría (categoría “Muestra”, en azul) según clasificación de los eventos por tema.



Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por las Vicepresidencias Ejecutiva y de Gestión Contractual.

Como se puede observar, para la muestra se obtuvo una distribución similar de temas que en la base de datos de EER.

*Figura 4. Distribución de los EER en la base de datos de 76 eventos y de los EER incluidos en la priorización de la muestra seleccionada para la auditoría según estado del EER al momento del inicio de la auditoría.*



*Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por las Vicepresidencias Ejecutiva y de Gestión Contractual.*

Así mismo, para la muestra se obtuvo una distribución similar del estado de los EER que en la base de datos.

El detalle de la metodología aplicada para el desarrollo de la auditoría se puede consultar en el Anexo 2 de este documento

## 5. DESARROLLO DEL INFORME

### 5.1 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 con Eventos Eximentes de Responsabilidad (EER)

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*

	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	 <p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="center">Gobierno de Colombia</p>
---	---	---

*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 del plan de mejoramiento cumplido del único hallazgo derivado de las auditorías de la Contraloría General de la República – CGR asociado al trámite de los Eventos Eximentes de Responsabilidad identificado con el número 1163-22, que conforme la evidencia y análisis contenido en el Anexo No. 3 de este informe, no se declara efectivo, debido a que las acciones de mejoramiento implementadas no han asegurado que la situación que dio lugar al hallazgo no se vuelva a presentar en los proyectos a cargo de la ANI, razón por la cual debe ser reformulado por los responsables al interior de la Entidad.

## 5.2 Revisión de la aplicabilidad, efectividad y suficiencia de los controles definidos en el mapa de riesgos de la Entidad asociados al reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad (EER) en proyectos de asociación público-privada

En línea con el objetivo definido en el numeral 1.2.2 y en función de la metodología de auditoría introducida en la sección 4 y complementada con el Anexo 2, en esta sección se analiza la aplicabilidad, efectividad y suficiencia de los controles definidos en el mapa de riesgos de la Entidad, relacionados con el reconocimiento de EER, en los procesos de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte* (retrasos en la ejecución de los proyectos, controversias contractuales e inadecuada e inoportuna supervisión y seguimiento de las obligaciones contractuales) y del *sistema estratégico de planeación y gestión* (inadecuada gestión del conocimiento). En el Anexo 4 de este documento, se pueden consultar todas las causas y controles identificados por la ANI para los riesgos analizados.

A continuación, se presenta cada uno de los temas de análisis de la auditoría, sobre los cuales se evalúa la aplicación, efectividad y suficiencia de los controles definidos en el mapa de riesgos institucional y se concluye al respecto de la gestión de la Entidad en el reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad en proyectos cuyos contratos hacen parte de la cuarta generación de concesiones.

### 5.2.1 Cumplimiento del procedimiento de información

Para evaluar la ocurrencia de un evento eximente de responsabilidad, los contratos de concesión de cuarta generación incluyen el siguiente procedimiento:

*Procedimiento de Información:*

*(i) Dentro de los diez (10) Días Hábiles siguientes a la ocurrencia de un Evento Eximente de Responsabilidad o de la fecha en que se restablezcan las comunicaciones si hubieren sido afectadas, la Parte afectada en el cumplimiento de sus obligaciones por el Evento Eximente de Responsabilidad (la "Parte Afectada") le comunicará a la otra Parte acerca de la ocurrencia del Evento Eximente de Responsabilidad, las obligaciones afectadas, incluyendo la información y demás detalles que fueran pertinentes y un estimado preliminar del tiempo durante el cual la Parte Afectada se verá afectada. A partir de la fecha de ocurrencia del Evento Eximente de Responsabilidad, la duración del período durante el cual la Parte Afectada se encuentra imposibilitada para cumplir con sus obligaciones será denominado como "Período Especial".*

*(ii) Dentro de los diez (10) Días Hábiles siguientes a la cesación de un Evento Eximente de Responsabilidad, la Parte Afectada enviará Notificación a la otra Parte (i) el acaecimiento del cese del Evento Eximente de Responsabilidad, (ii) la consecuente habilidad para reanudar el cumplimiento de las obligaciones suspendidas, y (iii) la fecha en que reanudará el cumplimiento, que no podrá ser mayor a treinta (30) Días Hábiles contados a partir de la fecha de la Notificación aquí regulada.*

	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	 <p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="right">Gobierno de Colombia</p>
---	---	--

*(iii) Una vez efectuada la Notificación dentro del término indicado en la Sección 14.2(c)(i) anterior, la Parte notificada deberá, dentro de los quince (15) Días siguientes a dicha Notificación, expresar si acepta, o no, la ocurrencia del Evento Eximente de Responsabilidad.*

*(iv) En el caso en que la Parte notificada no acepte la ocurrencia del Evento Eximente de Responsabilidad, el asunto será resuelto por el Amigable Componedor.*

*(v) Durante el Período Especial la Parte Afectada quedará excusada del cumplimiento de las obligaciones afectadas siempre que la Parte notificada acepte la existencia del Evento Eximente de Responsabilidad, o el Amigable Componedor verifique su existencia. Mientras no se haya dado la Notificación aquí exigida, la Parte Afectada no quedará relevada del cumplimiento de las obligaciones afectadas salvo que el Evento Eximente de Responsabilidad haya afectado las comunicaciones.*

*(vi) Durante el Período Especial, la Parte Afectada suministrará semanalmente información sobre el desarrollo del Evento Eximente de Responsabilidad y respecto de las medidas que se hayan adoptado para mitigar y reducir sus efectos al igual que para superarlos. A solicitud de cualquiera de las Partes, éstas se reunirán para buscar, de buena fe, soluciones tendientes a reanudar el cumplimiento de la Parte Afectada con relación a las obligaciones afectadas por el Evento Eximente de Responsabilidad, a la mayor brevedad posible.*

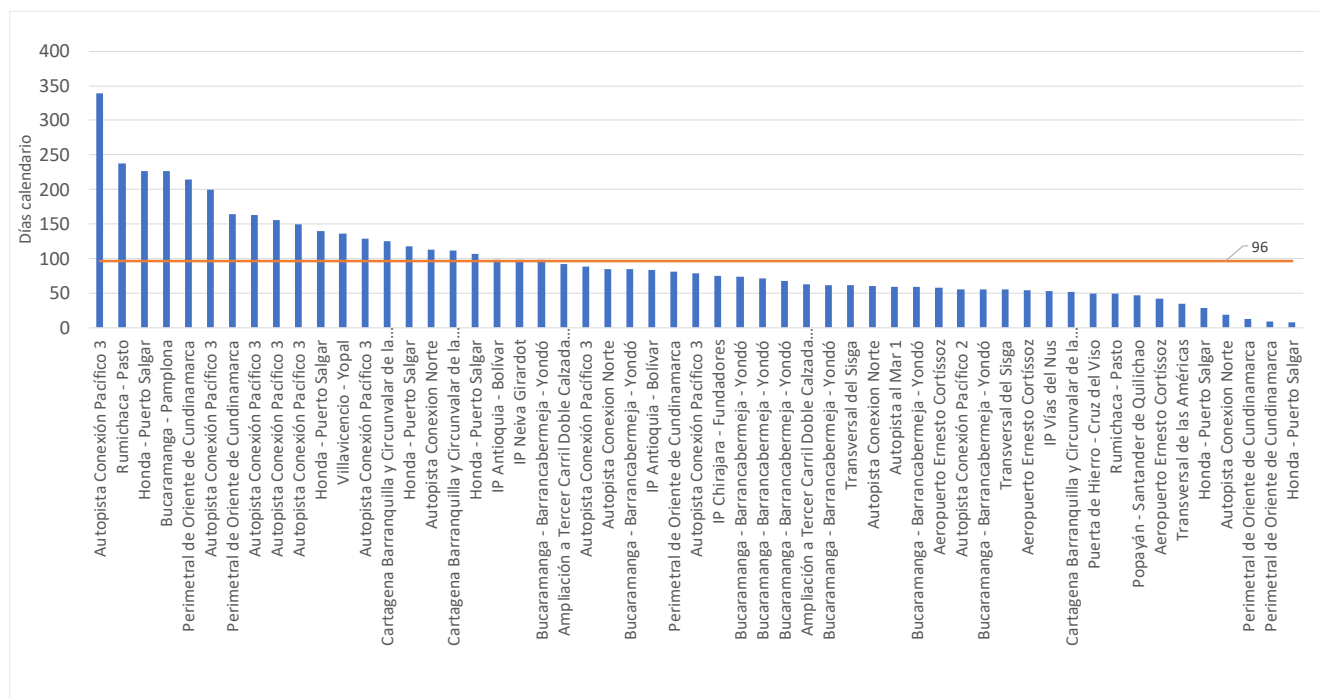
En esta sección, se analiza el cumplimiento del procedimiento de información, tanto en los plazos del procedimiento que están a cargo de la ANI como en los que están a cargo del Concesionario.

#### **5.2.1.1 Obligaciones a cargo de la ANI**

Mediante la base de datos consolidada en la auditoría para los EER solicitados entre enero de 2019 y enero de 2020, con el fin de verificar el cumplimiento del numeral (iii) del procedimiento de información, se calculó el tiempo que ha utilizado la Entidad para pronunciarse sobre si acepta o no la ocurrencia de un EER, como el tiempo transcurrido entre la primera solicitud del Concesionario (sin tener en cuenta complementaciones, reiteraciones ni alcances) y el pronunciamiento de la ANI (con un acta en caso de reconocer el EER y con una comunicación en caso contrario), obteniendo el siguiente resultado:



**Figura 5. Tiempo que se tomó la ANI para pronunciarse sobre si acepta o no la ocurrencia de los 55 EER notificados y respondidos entre enero de 2019 y enero de 2020, discriminado por evento y proyecto.**



**Fuente:** Elaboración propia con datos suministrados por las Vicepresidencias Ejecutiva y de Gestión Contractual.

En los contratos de concesión del programa 4G, este tiempo debe ser como máximo de 15 días calendario; sin embargo, según la información reportada en la Figura 5, se encontró que la Agencia emplea en promedio 96 días calendario, superando los 15 días en 54 de 55 casos evaluados (98%).

Según lo evidenciado en las entrevistas de auditoría y en la documentación revisada, esto se debe a las disposiciones de la Resolución 366 de 2019 de la ANI, en la cual se establece que será función del Comité de Contratación de la Entidad “Recomendar al ordenador del gasto respectivo la declaratoria de eventos eximentes de responsabilidad” y que para someter a consideración dicha recomendación se requiere presentar al Comité:

- Solicitud de Concesionario, debidamente radicada ante la Entidad.
- Concepto de Interventoría debidamente radicado ante la Entidad (si aplica).
- Conceptos de las áreas intervinientes en el asunto concreto, debidamente radicados.
- Proyecto de Acta de reconocimiento del evento, en caso de que éste sea aceptado.

Esto genera mayores tiempos respecto al plazo contractual, pues el tiempo necesario para preparar estos insumos ha resultado siempre superior a 15 días. En el caso de las solicitudes de reconocimiento de EER negadas, se evidenció en todos los casos que es la práctica de la Entidad reunir estos mismos

	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	 <p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="center">Gobierno de Colombia</p>
---	---	---

insumos (sin el proyecto de acta de reconocimiento) como soporte para notificar la decisión negativa al Concesionario mediante comunicación escrita.

De acuerdo con la evidencia presentada, se observa que la Entidad supera el término contractual para emitir su pronunciamiento como consecuencia de un lineamiento interno. Frente a esta situación, la Oficina de Control Interno ha emitido no conformidades en auditorías anteriores sobre las funciones de Supervisión e Interventoría de 10 proyectos<sup>2</sup>, cuyo plan de mejoramiento se encuentra actualmente en ejecución<sup>3</sup>. Dentro de las acciones de mejoramiento planteadas por los diferentes equipos de supervisión se encuentran, generalmente:

- Notificar a la Vicepresidencia de Estructuración la insuficiencia de este término.
- Notificar a la gerencia de contratación sobre la necesidad de modificar el término del que dispone la Interventoría para emitir su concepto, resultando en un plazo mayor para que la Entidad tramite el pronunciamiento requerido.
- Proponer una modificación contractual para ampliar el plazo de pronunciamiento de la Entidad en el procedimiento de información.

Sin embargo, se evidencia que a pesar de las no conformidades y planes de mejoramiento formulados, se sigue presentando la misma situación en diferentes proyectos, por lo que la Oficina de Control Interno considera que las acciones de mejoramiento formuladas para los casos puntuales en los cuales se ha materializado la demora de la Entidad y se han señalado no conformidades a los equipos de supervisión, no son suficientes para superar las dificultades de la Entidad para dar cumplimiento al procedimiento de información en los proyectos en ejecución.

En ese sentido, las vicepresidencias de Gestión Contractual, Ejecutiva, Jurídica, de Planeación, Riesgos y Entorno y de Estructuración de la Entidad deben trabajar en conjunto para formular acciones de mejoramiento que ataquen el problema de forma general para los contratos que incluyan reglas para el procedimiento de información de EER. Frente a esto, en la sección 6.2.1 de este informe se emite una no conformidad, teniendo en cuenta que se debe articular un trabajo en conjunto que favorezca al proceso de estructuración de proyectos de infraestructura de transporte, donde se define el procedimiento de información de EER, y al proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte, donde se aplica el procedimiento de información de EER.

Respecto a las acciones de mejoramiento propuestas por los equipos de supervisión de los proyectos en los cuales la Oficina de Control Interno ha evidenciado que la ANI supera el término contractual

---

<sup>2</sup> Autopista al Mar 1, Ampliación a tercer carril doble calzada Bogotá – Girardot, Rumichaca – Pasto, Antioquia – Bolívar, Autopista Conexión Pacífico 2, Autopista Villavicencio – Yopal, Neiva – Espinal – Girardot, Transversal del Sisga, Puerta de Hierro – Cruz del Viso y Vías del Nus.

<sup>3</sup> Según lo reportado en el Plan de Mejoramiento por Procesos de la Entidad, disponible en: <https://www.ani.gov.co/planes/plan-mejoramiento-procesos-pmp-21720>. Recuperado el 30 de abril de 2020.

para aceptar, o no, un Evento Eximente de Responsabilidad, se tiene que estas no han sido suficientes ni efectivas debido a que la problemática se sigue presentando en los proyectos a cargo de la Entidad.

Al respecto, se recomienda ajustar las acciones de mejoramiento para evitar que esta problemática se siga presentando, lo que puede incluir el análisis de los controles que se tienen al respecto. Se podría considerar que, a partir de la identificación de situaciones particulares en los proyectos, se deba recomendar a la alta gerencia tomar acciones sobre posibles vacíos o problemas que se puedan replicar en varios de los contratos supervisados por la Entidad.

Por otra parte, como se evidenció en las acciones de mejoramiento formuladas por los equipos de supervisión con no conformidades abiertas, esta situación fue reportada a la Vicepresidencia de Estructuración, por lo que se modificó la minuta del último contrato de concesión (Nueva Malla Vial del Valle del Cauca – Corredor Accesos Cali y Palmira) publicado en el SECOP<sup>4</sup>, incluyendo en el procedimiento de información modificado:

*“(iv) Una vez efectuada la Notificación dentro del término y en las condiciones indicadas en la Sección 14.2(c)(i) anterior, la Parte notificada deberá, dentro de los treinta (30) Días Hábiles siguientes a dicha Notificación, expresar si acepta, o no, la ocurrencia del Evento Eximente de Responsabilidad.”*

Sin embargo, este nuevo plazo de 30 días hábiles también resultaría de difícil cumplimiento por parte de la Agencia, si se tiene en cuenta que el promedio de tiempo para el pronunciamiento de la Entidad sobre si acepta o no la ocurrencia de un EER es de 96 días calendario (ver Figura 5), por lo que se recomienda a la Vicepresidencia de Estructuración evaluar nuevamente la formulación del mencionado plazo, más aun teniendo en cuenta que la falta de oportunidad en el pronunciamiento por parte de la ANI frente a este tipo de solicitudes ha generado hallazgos por parte de la Contraloría General de la República. Se tiene el caso del hallazgo No. 1163-22, asociado al proyecto Ruta del Sol II, cuyas acciones de mejoramiento no se han declarado efectivas a la fecha según lo indicado en la sección 5.1.

Así mismo y teniendo en cuenta los efectos que tiene tomar mayores tiempos respecto a la ejecución del proyecto, se recomienda revisar, ajustar y formalizar el procedimiento previsto para pronunciarse sobre las EER, con el fin de hacerlo más expedito.

Adicionalmente esta situación es una materialización del riesgo de inadecuada gestión del conocimiento del proceso del sistema estratégico de planeación y gestión, puesto que, la insuficiencia del plazo del procedimiento de información y el tiempo que se toma la ANI, son situaciones conocidas en la gestión contractual; sin embargo, se han tomado acciones preventivas insuficientes.

---

<sup>4</sup> Sistema Electrónico de Contratación Pública. Enlace del proceso recuperado de <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=20-19-10660579> el 30 de abril de 2020.

	<p style="text-align: center;"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	 <p style="text-align: center;"><b>El futuro es de todos</b></p> <p style="text-align: right;">Gobierno de Colombia</p>
---	---	--

De los dos controles definidos para administrar el riesgo, asociados con la definición de una estrategia de gestión del conocimiento y con la generación de rutas de conocimiento, los dos resultan aplicables; sin embargo, en este caso resultaron insuficientes e ineficientes para identificar, generar y transferir el conocimiento de la Entidad. En consecuencia, se recomienda a la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno, fortalecer la formulación e implementación de la estrategia de gestión del conocimiento para la retroalimentación entre el proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte y el proceso de estructuración de proyectos de infraestructura de transporte, con el fin de mejorar la forma en la que se identifican problemáticas, se generan soluciones y se transfieren y validen las lecciones aprendidas.

### 5.2.1.2 Obligaciones a cargo del Concesionario

Con el fin de evaluar el seguimiento que realizan los equipos de supervisión e interventoría al cumplimiento por parte de los concesionarios del procedimiento de información, se verificaron los controles respectivos en las entrevistas de auditoría, evidenciando lo siguiente:

- En cuanto al plazo de 10 días hábiles siguientes a la ocurrencia del EER para notificar a la ANI (numeral i), se evidenció que es un plazo cuyo cumplimiento se analiza dentro de los conceptos para recomendar o no el reconocimiento de un EER; sin embargo, no se evidenciaron casos en los cuales haya respuesta adversa por no cumplir dicho plazo, se requiera al Concesionario o en general tenga algún efecto desfavorable por exceder este plazo.


Al respecto, la Supervisión del proyecto Autopista Conexión Pacífico 3 manifestó mediante correo electrónico del 29 de mayo de 2020 que:

*“(...) si bien es cierto que los tiempos establecidos en el Contrato de Concesión no se logran cumplir, se tiene que en la práctica se han evidenciado situaciones en las que las consecuencias de un evento solo se reflejan en un tiempo mayor a diez días hábiles o incluso las causas del evento son continuas conllevando a la afectación permanente de la ejecución del proyecto.”*

- En cuanto al plazo de 10 días hábiles siguientes a la cesación de un EER para notificar dicha situación y la habilidad y fecha para reanudar el cumplimiento de la obligación afectada (numeral ii), no se evidenció un caso en el que se presente un informe específico detallando estos requerimientos.

En cambio, se evidenció que el control sobre la evolución del EER se lleva a partir de los informes periódicos del Concesionario y del Interventor, a partir de los cuales se busca identificar el cese de un EER.

- En cuanto al suministro de informes semanales (numeral v), se evidenció que no en todos los casos se requirió un informe con esta periodicidad. En cambio, se evidenció que la práctica habitual de los equipos de Supervisión consiste en hacer seguimiento periódico al avance de los EER a través de la Interventoría, para la cual tampoco se evidenció que solicite en todos los casos semanalmente el informe del que trata el procedimiento de información; no obstante,

	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	 <p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="center">Gobierno de Colombia</p>
---	---	---

sí se evidenció el control a través del monitoreo de la situación directamente en campo y solicitando los soportes correspondientes.

Frente a la situación en la cual las partes se deben reunir de buena fe para buscar soluciones para reanudar el cumplimiento de la parte afectada, se evidenció cumplimiento y cooperación entre las partes, siempre que se solicitó acudir a este mecanismo.

Al respecto, se considera que una de las causas de lo anterior, es que se da prioridad al cumplimiento de las disposiciones contenidas en las actas de reconocimiento de EER, que, aunque no están requeridas ni especificadas contractualmente, son el mecanismo que se ha empleado, según el lineamiento interno de la ANI, para establecer de común acuerdo entre las partes y para cada caso particular, cómo se continuará dando cumplimiento a la obligación afectada después de la ocurrencia de un EER, junto con los mecanismos de control necesarios (e.g. reformulación del plan de obras, de adquisición predial), que son medidas que tienen el mismo propósito que las disposiciones de los numerales ii y vi del procedimiento de información.

Al respecto, la Oficina de Control Interno concluye que la gestión del flujo de atención a los EER, no se ciñe de manera estricta al procedimiento de información contractual consignado en los numerales ii y v, pero sí a los lineamientos internos a partir de los cuales se formaliza un acta de común acuerdo entre las partes<sup>5</sup>, en caso de reconocer la ocurrencia del EER. Esta conducta, puede generar la materialización del riesgo de inadecuada supervisión y seguimiento de las obligaciones contractuales del proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte, en el sentido en el que el procedimiento de información hace parte de las obligaciones contractuales objeto de seguimiento y sería exigible.

No obstante lo anterior, en las entrevistas de auditoría se informó a la Oficina de Control Interno que la Entidad está estudiando la posibilidad de proponer una modificación general a los procedimientos de información de los contratos de concesión. Frente a esto, se recomienda que se busque generar una regulación que esté coordinada con el procedimiento actual de la Entidad y los lineamientos internos sobre el reconocimiento de EER ya que se evidencian controles efectivos a través de las actas y el monitoreo que realiza la interventoría, pero esto difiere de los informes semestrales exigidos en el procedimiento. En consecuencia, se recomienda ajustar las disposiciones del procedimiento de información, acorde con los controles establecidos y aplicados tales como las actas y seguimiento de la interventoría.

Por otra parte, se evidenció que en el proyecto de minuta del último contrato de concesión (Nueva Malla Vial del Valle del Cauca – Corredor Accesos Cali y Palmira) publicado en el SECOP<sup>4</sup>, se modifica

---

<sup>5</sup> Una evidencia de esto es la Resolución de la ANI No. 366 en la cual se requiere el proyecto de acta de reconocimiento de EER como un requisito para poner a consideración del Comité de Contratación la recomendación de reconocimiento de un EER.

	<p style="text-align: center;"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	 <p style="text-align: center;"><b>El futuro es de todos</b></p> <p style="text-align: right;"><b>Gobierno de Colombia</b></p>
---	---	---

el estándar de estos numerales del procedimiento de información de los contratos de concesión del programa 4G de la siguiente manera:

*“(i) Dentro de los diez (10) Días Hábiles siguientes a (1.) la ocurrencia de un Evento Eximente de Responsabilidad, (2.) el momento en que se conozca que un evento ocurrido previamente generó una afectación sustancial en la ejecución del Contrato, de tal forma que se configura un Evento Eximente de Responsabilidad o (3) la fecha en que se restablezcan las comunicaciones si hubieren sido afectadas, la Parte afectada en el cumplimiento de sus obligaciones por el Evento Eximente de Responsabilidad (la “Parte Afectada”) le Notificará a la otra Parte acerca de la ocurrencia del Evento Eximente de Responsabilidad, las obligaciones afectadas, incluyendo (1) la información y demás detalles que fueran pertinentes, (2) un informe en el que de manera detallada se demuestre la debida diligencia de la Parte Afectada y que la ocurrencia del Evento Eximente de Responsabilidad no correspondió a un hecho a ella imputable y (3) un estimado preliminar del tiempo durante el cual la Parte Afectada se verá afectada. A partir de la fecha de ocurrencia del Evento Eximente de Responsabilidad, la duración del período durante el cual la Parte Afectada se encuentre imposibilitada para cumplir con sus obligaciones será referido como “Período Especial”.*

*(ii) El plazo descrito en la Sección anterior, podrá ser mayor previa aprobación de la ANI y el Interventor, cuando el hecho generador del Evento Eximente de Responsabilidad sea continuo y permanente a lo largo del tiempo y su efecto sólo pueda ser dimensionado con posterioridad a su ocurrencia.*

*(iii) Dentro de los diez (10) Días Hábiles siguientes a la cesación de un Evento Eximente de Responsabilidad, la Parte Afectada enviará Notificación a la otra Parte (1.) el acaecimiento del cese del Evento Eximente de Responsabilidad, (2.) la consecuente habilitación para reanudar el cumplimiento de las obligaciones suspendidas, y (3.) la fecha en que reasumirá el cumplimiento, que no podrá ser mayor a treinta (30) Días Hábiles contados a partir de la fecha de la Notificación aquí regulada.*

*(...)*

*(vii) Durante el Período Especial, la Parte Afectada suministrará semanalmente información sobre el desarrollo del Evento Eximente de Responsabilidad y respecto de las medidas que se hayan adoptado para mitigar y reducir sus efectos al igual que para superarlos. A solicitud de una cualquiera de las Partes, éstas se reunirán para buscar, de buena fe, soluciones tendientes a reanudar el cumplimiento de las obligaciones afectadas por el Evento Eximente de Responsabilidad, a la mayor brevedad posible.”*

Se considera que este nuevo modelo del procedimiento de información corrige los problemas identificados con los numerales i y ii del procedimiento de información vigente en los contratos en ejecución, por lo que es evidencia de un caso exitoso de gestión del conocimiento.

No obstante lo anterior, la disposición referente a los informes semanales permanece igual, por lo que, como se ha mencionado, se recomienda a las Vicepresidencias Ejecutiva, de Gestión

Contractual, Jurídica, de Planeación, Riesgos y Entorno y de Estructuración trabajar en conjunto para ajustar esta disposición contractual de manera que se especifique de manera precisa el control más conveniente para hacer seguimiento a la evolución de los EER.

## 5.2.2 Medición de la debida diligencia

En esta sección se analiza la aplicación del concepto de debida diligencia por parte de la ANI para el reconocimiento de un EER. Para esto, se presentan los diferentes criterios que han empleado con base en las disposiciones contractuales (sección 5.2.2.1), se presentan ejemplos de su aplicación en situaciones evidenciadas en la auditoría (sección 5.2.2.2), se analizan, a la luz de estas situaciones, el riesgo de *controversias contractuales* del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte* y se concluye al respecto (sección 5.2.2.3).

### 5.2.2.1 Criterios para la medición de la debida diligencia

En la definición contractual de un EER se establece:

*“Es cualquier evento, circunstancia o combinación de eventos o circunstancias fuera del control razonable de la Parte que lo invoca, que afecte en forma sustancial y adversa el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Contrato respecto de las cuales se invoca, después de que la Parte que lo invoca haya efectuado todos los actos razonablemente posibles para evitarlo. Se entiende incluido dentro del concepto de Evento Eximente de Responsabilidad, cualquier evento de Fuerza Mayor, incluyendo la Fuerza Mayor Predial, la Fuerza Mayor Ambiental y la Fuerza Mayor por Redes. (subrayado fuera del texto).”*

Frente a esta definición, la ANI ha establecido que uno de los requisitos para que se configure un EER es que el Concesionario (como parte afectada) *“haya efectuado todos los actos razonablemente posibles para evitarlo”*, es decir que haya ejecutado las acciones que la Ley y el contrato le imponen para evitar daños previsibles<sup>6</sup> (debida diligencia); sin embargo, el uso que se ha evidenciado de este concepto para decidir si se reconoce la ocurrencia de un EER, tiene un espectro que podemos agrupar en dos vertientes diferentes:

- (i) Si se identifica falta de diligencia de un Concesionario durante el periodo en el que le fue encargado el cumplimiento de una obligación, pero también se tiene probada una afectación a sus obligaciones por una causa fuera de su control (externa), se descuenta el tiempo perdido por falta de diligencia del tiempo perdido por la afectación externa.

Si resulta mayor el tiempo perdido por falta de diligencia, no se reconoce la ocurrencia de un EER; pero si resulta mayor el tiempo perdido por una afectación externa, se reconoce la ocurrencia del EER, con un periodo especial igual a la resta de los tiempos

<sup>6</sup> Definición de contexto proveniente, entre otras, de la fuente que se puede encontrar en el diccionario del español jurídico, disponible en: <https://dej.rae.es/lema/diligencia-debida>.

	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	 <p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="right">Gobierno de Colombia</p>
---	---	--

mencionados. Lo que se demuestra con la situación expuesta para el proyecto Perimetral de Oriente de Cundinamarca en la sección 5.2.2.2.

- (ii) Si se identifica un periodo en el cual hubo una afectación al cumplimiento de las obligaciones del Concesionario, por una causa externa, se reconoce la ocurrencia del EER, por un periodo igual al que duró la afectación, sin tener en cuenta si el Concesionario fue diligente para evitar la ocurrencia del EER. Lo que se demuestra con la situación expuesta para el proyecto Girardot – Honda – Puerto Salgar en la sección 5.2.2.2.

Una acotación a lo que se debe exigir como un acto necesario del Concesionario para cumplir la debida diligencia es dar cumplimiento a sus obligaciones, que por lo general incluye la formulación, obtención de no objeción y cumplimiento de un plan de trabajo (e.g. plan de obras, plan de adquisición de predios, plan de gestión social); sin embargo, el nivel de detalle de estos planes no siempre permite asegurar que el Concesionario inicie con inmediatez todas las actividades que lo llevarán al cumplimiento de la obligación, debido a las siguientes situaciones:

- En la gestión predial, aquellos tiempos y etapas no reguladas de la etapa de enajenación voluntaria y/o de la expropiación, que implican tiempos discrecionales y cuyo impulso corresponde al concesionario en los términos del Apéndice Técnico No. 7 de los contratos del programa de cuarta generación, como el tiempo máximo para dar inicio al procedimiento de expropiación y la inscripción de los actos sujetos a registro.
- En la gestión predial, el tiempo para efectuar la oferta de compra.
- En el plan de obras, el tiempo máximo para iniciar una intervención.
- En la gestión ambiental, el tiempo máximo para iniciar el trámite de obtención de un permiso o licencia ante una autoridad ambiental.

De esta manera, se identifican gestiones cuyos tiempos de ejecución no obligan a los concesionarios a iniciar lo antes posible todas las gestiones que están a su cargo, incluidas las no reguladas temporalmente en los planes formulados por ellos.


Complementando lo anterior, la distribución de riesgos para los contratos del programa de cuarta generación establece que el concesionario tiene asignados, entre otros:

*"Los efectos favorables o desfavorables derivados de los costos de la Gestión Predial, toda vez que es obligación de resultado del Concesionario gestionar y adquirir por cuenta de la ANI, en los términos del CAPÍTULO VII de esta Parte General, los Predios necesarios para adelantar las Intervenciones."*

(...)

*"Salvo por las coberturas a cargo de la ANI expresamente previstas en el presente Contrato, los efectos favorables o desfavorables derivados de la Gestión Social y Ambiental, toda vez*



	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	 <p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="right">Gobierno de Colombia</p>
---	---	--

*que es obligación de resultado del Concesionario efectuar la Gestión Social y Ambiental y cumplir con las normas vigentes que regulan la materia."*

(...)

*"En general, los efectos favorables o desfavorables de las variaciones de los componentes económicos y técnicos necesarios para cumplir con las obligaciones del Concesionario necesarias para la cabal ejecución de este Contrato, relacionadas con la consecución de la financiación, la elaboración de sus propios Estudios de Detalle y Estudios de Trazado y Diseño Geométrico, la contratación de los Contratistas, la contratación de personal, las labores administrativas, los procedimientos constructivos utilizados, los equipos y materiales requeridos, el manejo ambiental y social, el manejo del tráfico, entre otros."*

Con base en la definición de EER y de la distribución de riesgos en los contratos de cuarta generación, se evidenciaron diferencias de conceptos, que incluso han requerido el mecanismo de Amigable Composición, lo que genera alertas respecto al riesgo del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte* denominado *controversias contractuales*.

A continuación, se exponen situaciones al respecto evidenciadas en proyectos a cargo de la ANI y posteriormente se hace un análisis sobre los controles del riesgo *controversias contractuales*.

#### 5.2.2.2 Situaciones particulares evidenciadas en la auditoría

Con el fin de ejemplificar problemáticas asociadas al concepto de debida diligencia, a continuación se presentan algunos de los casos analizados en la auditoría en los cuales ha habido diferencias de concepto entre el Concesionario y la Interventoría, algunos de ellos dirimidos por el Panel de Amigable Componedor, y además de las áreas al interior de la ANI sobre la forma en la que se mide la debida diligencia:

- En el proyecto **Girardot – Honda – Puerto Salgar**, se negó al Concesionario la ocurrencia de un EER, entre otros, porque *"el actuar del Concesionario no se desarrolló de manera diligente y que la falta de oportunidad o cumplimiento de plazos legales y contractuales, así como el normal desarrollo de la gestión predial, produjo retrasos en dicha gestión por causas imputables al Concesionario"*<sup>7</sup>.

Por su parte, el Concesionario difirió de este concepto, por lo que convocó al panel de amigable componedor, quien consideró, a pesar de los argumentos expuestos por la ANI, que *"el Concesionario no obró con falta de diligencia en el desarrollo de las actuaciones de Gestión Predial a su cargo"*, teniendo en cuenta que:

*"(...) desde ningún punto de vista podría considerarse previsible o dentro del control razonable del Concesionario, el hecho de que la entidad pública obligada a efectuar el trámite de actualización catastral (motivado en una petición particular) violaría ostensiblemente las*

<sup>7</sup> Radicado ANI No. 20193050138841 del 7 de abril de 2019.

	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	 <p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="center">Gobierno de Colombia</p>
---	---	---

*normas jurídicas que rigen su función, para sobrepasar de manera e irracional el plazo máximo con que contaba para desarrollar esa puntual función.*

*Por motivo de lo anterior, cabe afirmar que la situación acaecida por virtud de la excesiva e inaceptable morosidad de la entidad administrativa, sí constituyen un evento o circunstancia fuera del control razonable de la parte convocante, lo que hace procedente el reconocimiento del EER deprecado a este Panel”<sup>8</sup>.*

- En el proyecto **Perimetral de Oriente de Cundinamarca**, en relación con el predio identificado como UF-1-050-D, la Interventoría recomendó negar la ocurrencia de un EER, afirmando sobre la debida diligencia que:

*“se pudo establecer la falta de diligencia y acuciosidad (sic) por parte del Concesionario en el cumplimiento de sus obligaciones, con lo cual se evidenció que no se efectuaron los actos razonablemente posibles para evitar la presunta afectación hoy alegada”.*

Frente a lo cual, entre otros argumentos, indica que:

*“el Plan de Adquisición Predial fue presentado por el Concesionario y No objetado por la Interventoría el 19 de agosto de 2015, fecha a partir de la cual, la Sociedad Concesionaria POB S.A.S. podía iniciar la elaboración de los insumos prediales requeridos, previo al inicio del proceso de enajenación con los propietarios de los predios requeridos para el Proyecto.”*

Por su parte, posteriormente, las gerencias predial y jurídico predial se apartaron del concepto de la Interventoría en lo referente al predio identificado como UF-1-050-D, como consecuencia del proceso de expropiación que se adelantaba sobre dicho predio por parte del Juzgado Civil del Circuito de Chocontá (según lo señalado por la Supervisión mediante correo electrónico del 29 de mayo de 2020) y recomendaron la aceptación de la ocurrencia del EER, a partir de la comparación de la gestión del Concesionario con una estimación de los tiempos normales de una gestión predial, creada a partir de la experiencia de la Entidad en materia de gestión predial. En este concepto, también se destacó que los tiempos en los que se evidenció falta de diligencia del Concesionario, fueron inferiores a los tiempos perdidos por causas externas que se encontraba fuera de su alcance controlar<sup>9</sup>. Finalmente, el 29 de noviembre de 2019 se reconoció la ocurrencia del Evento Eximente de Responsabilidad mediante acta suscrita entre la ANI y Perimetral de Oriente de Bogotá S.A.S.

En términos generales, según lo evidenciado en las entrevistas de auditoría, en los GIT de Asesoría Jurídico Predial y Predial de la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno, se parte del concepto de evaluar la diligencia restando los tiempos en los cuales se evidencia falta de gestión por

<sup>8</sup> Decisión del Panel de Amigable Compondedor del Contrato de Concesión bajo el esquema de APP No. 003 de 2014, corredor Girardot – Honda – Puerto Salgar, proferido el 10 de septiembre de 2019.

<sup>9</sup> Radicado ANI No. 20196040118093 del 9 de agosto de 2019.

parte del Concesionario de los tiempos perdidos por el Concesionario como consecuencia de una causa externa (e.g. demoras de un tercero), recomendando reconocer el EER en lo respectivo a la diligencia cuando esta resta arroja un valor positivo, es decir, demoras en contra de la gestión del Concesionario.

Por su parte, las gerencias jurídicas de asesoría a la gestión contractual (de la Vicepresidencia Jurídica) coincidieron en que toda demora generada por una causa externa al Concesionario debe reconocerse como EER.

No obstante, también se evidenció que se han tomado acciones al interior de la Entidad que pueden contribuir a mejorar la forma de medir la debida diligencia del Concesionario y asegurar su objetividad. Entre estas, se destacan:

- El modelo de tiempos máximos de una gestión predial (adquisición voluntaria y expropiación judicial) que se emplea en los GIT de Asesoría Jurídico Predial y Predial de la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno para medir la diligencia de un Concesionario.
- El avance en la elaboración del procedimiento interno (para documentar en el sistema integrado de gestión) de reconocimiento de EER, donde se referencia documentación que se debe tener en cuenta para evaluar si se acepta o no la ocurrencia de un EER. Procedimiento no disponible a la fecha en el sistema de gestión de calidad de la ANI.
- El avance en el ajuste de las disposiciones de futuros contratos de Concesión sobre las fuerzas mayores y el ajuste de las disposiciones sobre fuerzas mayores en el proyecto de minuta de la Nueva Malla Vial del Valle del Cauca publicada en SECOP<sup>10</sup>.

### 5.2.2.3 Análisis de riesgos y conclusión sobre la medición de la debida diligencia

Con base en lo expuesto anteriormente sobre la diferencia de conceptos sobre la debida diligencia y las evidencias de su aplicación en la gestión contractual, este tema puede incidir en la materialización del siguiente riesgo del proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte:

#### Controversias contractuales:

A pesar de que el modelo estándar del contrato de cuarta generación establezca que “(...) en el caso de que la Parte notificada no acepte la ocurrencia del Evento Eximente de Responsabilidad, el asunto será resuelto por el Amigable Componedor”<sup>11</sup>, la matriz de riesgos del proceso de *gestión contractual*

<sup>10</sup> Sistema Electrónico de Contratación Pública. Enlace del proceso recuperado de <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=20-19-10660579> el 30 de abril de 2020.

<sup>11</sup> A manera de ejemplo se cita lo indicado en la sección 14.2 (c) (iv) de la parte general del contrato bajo el esquema de APP No. 13 de 2015.

	<p style="text-align: center;"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	 <p style="text-align: center;"><b>El futuro es de todos</b></p> <p style="text-align: right;"><b>Gobierno de Colombia</b></p>
---	---	---

y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte define que una de las causas del riesgo *controversias contractuales* son los *Eventos Eximentes de Responsabilidad* y una de las consecuencias son los *tribunales de arbitramento y amigables componedores*, lo cual demuestra que el riesgo se materializó por la diferencia entre un concepto que usó la Entidad para medir la diligencia y la posición de la Concesión Alto Magdalena S.A.S., a cargo del proyecto de la primera ola del programa 4G, **Girardot – Honda – Puerto Salgar**, diferencia que fue dirimida mediante el mecanismo de amigable composición.

Por su parte, a pesar de que no se utilizó el mecanismo de Amigable Componedor, el caso citado para el proyecto **Perimetral de Oriente de Cundinamarca**, genera alertas respecto al consenso frente al criterio de debida diligencia ya que, en ese caso, según el acta suscrita entre la ANI y Perimetral de Oriente de Bogotá S.A.S., del 29 de noviembre de 2019, “(...) *el GIT Predial y de Asesoría Jurídica Predial, se apartan del concepto enviado por la Interventoría.*”


Adicionalmente, el criterio para reconocer el EER en estos dos proyectos fue diferente, a pesar de estar relacionados con la debida diligencia de los concesionarios.

Con base en las situaciones descritas, de los cuatro controles definidos por la Entidad para este riesgo, resultan aplicables dos, relacionados con hacer reuniones semanales de seguimiento y leer permanentemente el contrato de concesión con el fin de identificar vacíos y proponer modificaciones; sin embargo, su aplicación ha resultado insuficiente e inefectiva para evitar la materialización de controversias contractuales en torno a la debida diligencia que debe acreditar el Concesionario para lograr la aceptación de la ocurrencia de un EER.

En ese orden de ideas, se concluye que la regulación actual de los contratos de concesión del programa de 4G ha permitido el uso de diferentes conceptos para medir la debida diligencia, lo que ha incidido en la decisión de un amigable componedor contra la ANI, en reprocesos debidos a la aclaración de diferencia de conceptos entre la ANI, Interventores y Concesionarios y ha dificultado la gestión contractual en lo referente al reconocimiento de EER.

En ese sentido, se recomienda a las Vicepresidencias Ejecutiva, de Gestión Contractual, Jurídica, de Planeación, Riesgos y Entorno y de Estructuración unificar como criterio contractual el concepto general sobre la medición de la diligencia que se pueda aplicar en todos los contratos de concesión en ejecución y conceptos o lineamientos particulares desde cada área de apoyo a la Supervisión.

Adicionalmente, se recomienda a la Vicepresidencia de Estructuración liderar acercamientos con las Vicepresidencias Ejecutiva y de Gestión Contractual con el fin de estudiar si la diferencia de conceptos sobre la medición de debida diligencia se puede evitar a futuro mediante la modificación de la minuta para los nuevos contratos de concesión. Lo anterior, con el fin de evitar controversias y reprocesos durante la gestión contractual. Asimismo, se recomienda a la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno, acompañar el proceso para asegurar la transferencia de lecciones aprendidas. Lo anterior, teniendo en cuenta que no se evidenciaron cambios en estas disposiciones en el proyecto de minuta del contrato de la Nueva Malla Vial del Valle del Cauca – Corredor Accesos Cali y Palmira en SECOP<sup>4</sup>.

	<p style="text-align: center;"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	 <p style="text-align: center;"><b>El futuro es de todos</b></p> <p style="text-align: right;"><b>Gobierno de Colombia</b></p>
---	---	---

### 5.2.3 Casos puntuales identificados en desarrollo de la auditoría con relación a los riesgos del proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte denominados *retrasos en la ejecución de los proyectos e inadecuada e inoportuna supervisión y seguimiento de las obligaciones contractuales*

En esta sección se presentan situaciones evidenciadas en tres proyectos, por lo que no se considera que representen el caso general en la ANI, y se concluye frente su impacto en la materialización de los riesgos de “*retrasos en la ejecución de los proyectos*” e “*inadecuada e inoportuna supervisión y seguimiento de las obligaciones contractuales*”, del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte*:

#### 5.2.3.1 Riesgos y causas de los riesgos

El riesgo de retrasos en la ejecución de proyectos contempla a los Eventos Eximentes de Responsabilidad como una de sus causas, en adición a *vacíos contractuales, inadecuada interpretación de los contratos y/o las normas*, entre otras. Las consecuencias de este riesgo son, a su turno:

- Sobrecostos de los proyectos.
- No entrega de obras a las comunidades en los tiempos establecidos.
- Mayores costos de interventoría.

En ese sentido, para los proyectos Bucaramanga-Barrancabermeja-Yondó (Contrato No. 013 de 2015) y Aeropuerto Ernesto Cortissoz (Contrato No. VJ-VE-IP-LP-012-2013), se evidenciaron Eventos Eximentes de Responsabilidad que generan alertas respecto a la materialización del *riesgo retrasos en la ejecución de los proyectos*, lo que se expone más al detalle en esta sección.

Por otra parte, el riesgo de *inadecuada e inoportuna supervisión y seguimiento de las obligaciones contractuales*, el cual tiene como causa identificada por la Entidad el incumplimiento del *Manual de Seguimiento a Proyectos e Interventoría y Supervisión Contractual (GCSP-M-002)*, donde se definen las funciones de la Supervisión y de la Interventoría, incluye las siguientes consecuencias posibles, definidas por la Entidad en el mapa de riesgos del proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte:

- Sobrecostos de los proyectos
- Multas y sanciones
- No entrega de obras en los tiempos establecidos
- Hallazgos de los entes de control
- Deterioro de la imagen reputacional

Respecto a este último riesgo, a pesar que se evidencia gestión por parte de la Supervisión en el proyecto Perimetral de Oriente de Cundinamarca, no se evidencian acciones efectivas para el logro

de los resultados esperados para las unidades funcionales 4 y 5 (Contrato de concesión No. 002 de 2014), que se expone más adelante.

### 5.2.3.2 Descripción de situaciones evidenciadas

#### **Bucaramanga-Barrancabermeja-Yondó (Contrato No. 013 de 2015)**

En consonancia con el ejercicio auditor que se efectuó sobre los esquemas de licenciamiento ambiental, que se explica con mayor detalle en 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, realizada en paralelo con la presente auditoría, se evidenció que la ejecución de las Unidades Funcionales 8 y 9, correspondientes al mejoramiento de la vía existente y construcción de la segunda calzada del corredor Lisboa – Portugal – Lebrija, en del departamento de Santander, con una longitud de aproximadamente 20 km, que tenían como fecha de finalización, el 6 de noviembre de 2019 y el 6 de noviembre de 2020<sup>12</sup>; tienen un atraso, conforme lo soporta:

- El acta de reconocimiento de Evento Eximente de Responsabilidad (EER) de 24 de enero de 2018.
- El otrosí No. 8 de 19 de febrero de 2018.
- El radicado de 17 de mayo de 2018<sup>13</sup> de no objeción del plan de obras ajustado en virtud del EER mencionado y del otrosí No. 8.
- El acta de 23 de abril de 2019, que dispuso suspensión por 165 días, condicionado además a la celebración de audiencia pública ambiental.

En lo que respecta al otorgamiento de Eventos Eximentes de Responsabilidad, se evidenció que a través de acta de 17 de octubre de 2018, que concede EER, entre otros argumentos, se consideró como argumento la emisión del Auto 6016 del 3 de octubre de 2018<sup>14</sup> y *“la generación de tiempos adicionales en el trámite de modificación (...) (que) tiene una duración aproximada de 4,5 meses”*<sup>15</sup>; tenemos que a la luz del riesgo advertido, la ANI ha empezado a compartir los cargas que le son propias al concesionario, pues:


- (i) Se radica el EER el 1 de octubre y dos días después, sale el Auto que decreta la audiencia pública que sirve como fundamento para la decisión y (ii) la respuesta se produce en un

<sup>12</sup> El acta de inicio de la fase de construcción, según el radicado No. 20204090334982, es de 8 de noviembre de 2016, por tanto, el vencimiento inicial era el 8 de mayo de 2019, en los términos de la cláusula 5.3. de la parte especial del Contrato de Concesión No. 013 de 2015.

<sup>13</sup> Comunicación con radicado ANI No. 20183050149661 del 17 de mayo de 2018.

<sup>14</sup> Numeral 17 del acta de 17 de octubre de 2018.

<sup>15</sup> Numeral 13 del acta de 17 de octubre de 2018.

	<p style="text-align: center;"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	 <p style="text-align: center;"><b>El futuro es de todos</b></p> <p style="text-align: right;"><b>Gobierno de Colombia</b></p>
---	---	---

tiempo anticipado a aquél que se evidenció como promedio en este ejercicio auditor para el trámite de los EER.

- El plazo reglado en el numeral 2.2.2.3.8.1. del Decreto 1076 de 2015, que ha servido como soporte a favor del Concesionario, no dispone plazo alguno para la emisión de decisión del recurso de reposición, las notificaciones o de suspensiones de esta etapa, sino el de etapas previas a la decisión recurrida, pues, en específico y en esa dirección, los artículos 52 y 86 de la Ley 1437 de 2011, regulan un plazo máximo de dos meses, con las salvedades probatorias que, al menos, para el caso que nos ocupa, no estaban decretadas pues, la Resolución No. 02594 de 31 de diciembre de 2019, “por la cual se modifica la Licencia Ambiental otorgada mediante la Resolución 763 del 30 de junio de 2017”, se concedió prácticamente dos meses después del otorgamiento del EER.

La situación descrita demuestra retrasos en los objetivos inicialmente propuestos por la Entidad en lo referente a la ejecución de las Unidades Funcionales 8 y 9 del proyecto Bucaramanga - Barrancabermeja – Yondó. Ejecución afectada, entre otros factores, por la negativa ejecutoriada<sup>16</sup> del primer trámite licenciatario que se resolvió en contra del Concesionario en el que aún no se contaba con la decisión que se produjo el 31 de diciembre de 2019, teniendo, además, una manifiesta oposición al trámite actual, formulada por la ciudadanía vecina, quién interpuso recurso de reposición a la decisión que concede la modificación. Recurso resuelto a la fecha, a favor de la ANI, por parte de la Autoridad Ambiental.

#### **Aeropuerto Ernesto Cortissoz (Contrato No. VJ-VE-IP-LP-012-2013)**

Mediante actas de 17 de abril y 23 de octubre de 2019, la Agencia Nacional de Infraestructura y el concesionario Grupo Aeroportuario del Caribe S.A.S., declararon conjuntamente la existencia de Evento Eximente de Responsabilidad, entre otras causas, por la reubicación del local comercial denominado L’MAGE DELUXE. En ese sentido, en la primera de las actas, en el numeral 13, se invocó concepto de 5 de abril de 2019, identificado con el memorando interno No. 20197040055133, en el que se recomienda: “Aceptar la ocurrencia (...) por el impacto que generó en las obras la imposibilidad (sic) de restituir y/o reubicar de (sic) las áreas dadas en arrendamiento”, posición que recaba la expresada por la Interventoría mediante el radicado No. 20194090330622 de 1 de abril de 2019, en el que se expresó sobre el asunto:

*“El concesionario en ejerció (sic) de su facultad, dio por terminado el contrato de arrendamiento y solicitó entrega del bien inmueble por el incumplimiento en el pago de los cánones de arrendamiento, notificación efectuada a la señora (...), el día 3 de junio de 2016 (...) Las acciones instauradas de parte y parte han demorado alrededor de trece (13) meses. (...) En el caso en particular se presenta una circunstancia fuera de control razonable del*

<sup>16</sup> Correspondiente a la Resolución ANLA No. 01034 del 9 de julio de 2018.

	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	 <p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="right">Gobierno de Colombia</p>
---	---	--

*Concesionario en atención a que por su parte desplegaron todas las acciones legales pertinentes para lograr la restitución”*

Razón por la que, al no detallarse el examen de dichas acciones, la Oficina de Control Interno examinó el expediente suministrado por el equipo de supervisión, donde se nota que se inició un proceso de controversias contractuales mediante radicación de 29 de junio de 2018, que en términos del acta No. 127 de 11 de septiembre de 2019, el Juzgado Quinto Oral de Barranquilla, resolvió, a petición de la defensa de la propietaria del inmueble, declarar la prosperidad de la excepción de falta de jurisdicción y competencia, considerando que: *“para (el) despacho resulta evidente que el presente asunto trata de una demanda de carácter contractual, presentada por una persona privada, dirigida contra otro particular”*, hecho que constató y recabó el Tribunal Administrativo del Atlántico, en providencia de 6 de noviembre del mismo año, situación que implicó que el proceso fuese remitido a los Jueces de conocimiento para reparto.

Por tanto, la Oficina de Control Interno, en los términos de criterios jurisprudenciales contenidos en las radicaciones Nos. 19548 y 32912 del Consejo de Estado y el literal b., de numeral 14.2. del contrato, advierte sobre la base de esta evidencia una falta de diligencia del Concesionario en el proceso de restablecimiento del inmueble arrendado y que por ende, que se materialice el riesgo del que se ocupa esta sección, de retrasos en la ejecución de proyectos, pues se validó una presunta imposibilidad de obtener la restitución sin considerar la falta de diligencia o de la pericia debida de la demandante, aquí Concesionario, que se materializó desde la radicación de la demanda con la inadecuada interposición de la acción de restitución, reglada en el artículo 384 del Código General del Proceso, lo que ocasionó que se perdiera más de dos años, desde el desahucio en contra de la arrendataria incumplida.

Se evidenció materialización del riesgo de retrasos en la ejecución de proyectos del proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte, así como de la consecuencia identificada por la ANI como *“no entrega de obras a las comunidades en los tiempos establecidos”* por la imposibilidad de obtener la restitución que se generó a partir del pronunciamiento del Juez administrativo sobre las excepciones presentadas por el demandado, lo que, entre otros, dio lugar al reconocimiento a un Evento Eximente de Responsabilidad.

Esto, debido a que hubo factores externos, sobre los cuales el Concesionario asume los riesgos, este tipo de situaciones da lugar a que la ANI analice los controles que ha definido para el riesgo retrasos en la ejecución de los proyectos, ya que situaciones de este tipo impactan los objetivos esperados en los proyectos a cargo de la Entidad.

El caso aquí analizado, implicó la prórroga de la fecha de entrega del periodo de intervención No. 1 del aeropuerto Ernesto Cortissoz.



**Perimetral de Oriente de Cundinamarca**

El 1 de agosto de 2018 se formalizó un acta de reconocimiento de evento eximente de responsabilidad, mediante la cual se acordó suspender la ejecución de actividades y obras asociadas a las unidades funcionales 4 y 5 (mejoramiento del corredor vial La Calera – Cáqueza – Choachí, incluyendo la construcción de una variante al municipio de Choachí) como consecuencia de causas de orden ambiental asociadas con el hallazgo de manantiales a menos de 100 m del trazado original del corredor, situación que dificulta la ejecución inicialmente prevista, desde la óptica del marco legal aplicable a la protección y conservación de nacimientos de agua.

En este sentido, en el acta de reconocimiento de EER, se establecen compromisos relacionados con la gestión ambiental<sup>17</sup> y con el alcance del proyecto, que incluyeron:

*“**TERCERO:** En el marco de los lineamientos de la Sección 14.2 (d) (vi) de la Parte General del Contrato de Concesión, en la que se establece la obligación de las Partes de reunirse para buscar, de buena fe, soluciones tendientes a reanudar la ejecución de las actividades afectadas por un Evento Eximente de Responsabilidad y considerando las particularidades del Evento Eximente de Responsabilidad aquí reconocido, las Partes aceptan y acuerdan que el término de duración del Periodo Especial (tal y como se define en la Sección 14.2(d)(i) de la Parte General del Contrato de Concesión) inicia el 31 de octubre de 2017 y finaliza una vez se adelanten las siguientes actividades:*

**Tabla 2. Cita de los compromisos acordados en el numeral tercero del acta de reconocimiento de EER en el proyecto Perimetral de Oriente de Cundinamarca el 1 de agosto de 2018.**


<b>ACTIVIDAD</b>	<b>PARTE(S) RESPONSABLE</b>	<b>FECHA ESTIMADA PARA COMPLETAR LA ACTIVIDAD</b>
<p><b>Actividad No. 1</b> Elaboración y presentación de medidas y obras de mitigación tipo en los puntos hídricos identificados para las Unidades Funcionales 4 y 5 por parte del Concesionario. Una vez recibidas por la ANI e Interventoría estas medidas y obras de mitigación tipo, serán presentadas con la colaboración del Concesionario a las Autoridades Ambientales competentes para su estudio (para su aprobación o rechazo).</p>	<p>Concesionario – ANI – Interventoría.</p>	<p>Tres (3) meses contados a partir de la suscripción de la presente acta. Se aclara que, dentro de los 45 días siguientes a la suscripción de la presente acta, el Concesionario presentará las medidas y obras a que se refiere esta actividad.</p>
<p><b>Actividad No. 2</b></p>	<p>Concesionario y ANI (con el soporte</p>	<p>Dos (2) meses, prorrogables hasta por dos veces más. En</p>

<sup>17</sup> El cumplimiento de los compromisos en materia de gestión ambiental y la gestión de la ANI al respecto, se analizan detalladamente en el informe de la Oficina de Control Interno preparado entre febrero y marzo, titulado “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”.

ACTIVIDAD	PARTE(S) RESPONSABLE	FECHA ESTIMADA PARA COMPLETAR LA ACTIVIDAD
<p><i>Finalizada la actividad 1 antes mencionada, las Partes y la Interventoría procederán de la siguiente forma:</i></p> <p><i>(i) Si la(s) Autoridad(es) Ambientales(es) rechazan las medidas u obras de mitigación tipo, las partes y la Interventoría deberán reunirse y determinar sobre la posibilidad y/o viabilidad de suscribir un documento contractual en el que las Partes de buena fe revisarán, entre otras cosas, las actividades y condiciones requeridas para ejecutar intervenciones de las Unidades Funcionales 4 y 5 ante la imposibilidad de ejecutar las intervenciones contractualmente previstas.</i></p> <p><i>(ii) Si la(s) Autoridad(es) Ambiental(es) aceptan las medidas u obras de mitigación tipos, las Partes y la Interventoría deberán reunirse y determinar sobre la posibilidad y/o viabilidad de suscribir un documento contractual en el que las Partes de buena fe revisarán, entre otras cosas, las actividades y condiciones requeridas para reanudar la ejecución de las Intervenciones contractualmente previstas, estudiando los impactos a que haya lugar.</i></p>	<p><i>de la Interventoría).</i></p>	<p><i>caso de no llegar a un acuerdo en el plazo acá estipulado, se procederá conforme lo indica el Contrato.”</i></p>

Razón por la cual, según la evidencia aportada al ejercicio auditor, se ejecutó la Actividad No. 1, sin respuesta positiva de la autoridad ambiental, por lo que se iniciaron gestiones para dar cumplimiento a lo acordado en la Actividad No 2(i); sin embargo, el plazo estimado (i.e. el periodo especial del acta de reconocimiento de EER) para realizar las actividades finalizó en mayo de 2019, encontrándose el contrato en la siguiente situación:

- Se superó la fecha máxima para superar la Actividad No. 2 establecida en el acta de reconocimiento de EER.
- No se ha suscrito el documento contractual como producto de la revisión de las partes sobre las actividades requeridas para ejecutar las intervenciones de las unidades funcionales 4 y 5, según lo estipulado en la Actividad No. 2 del acta de reconocimiento de EER.
- No se ha identificado la necesidad de iniciar procedimiento administrativo sancionatorio al Concesionario en virtud de haber detectado un presunto incumplimiento de su parte frente a los compromisos establecidos en el acta de reconocimiento de EER.
- No se ha suscrito una prórroga al periodo especial establecido en el acta de reconocimiento de EER.

	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	 <p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="right">Gobierno de Colombia</p>
---	---	--

De esta forma, la Oficina de Control Interno concluye que las partes no han adoptado las acciones necesarias para superar las causas que impiden la materialización del objeto del contrato en las unidades 4 y 5 ni para regular la manera en la cual el Concesionario debe cumplir con las obligaciones (respecto de unidades funcionales) identificadas y tratadas en primer lugar por conducto del EER cuyo periodo especial está vencido.

En otras palabras, terminado el periodo especial de un EER, se debe retomar la exigencia del cumplimiento de las obligaciones del contrato, lo cual implica que, en caso de no suceder, la ANI debe optar, conforme los documentos examinados y los deberes contenidos en las Leyes 80 de 1993 y los arts. 83 y 84 de la 1474 de 2011, por al menos, una de dos opciones, en el marco de las disposiciones contractuales:

- Iniciar las actividades de indagación para inicio del proceso administrativo sancionatorio por presunto incumplimiento de las obligaciones señaladas, en caso de que resulte procedente.
- Verificar la procedencia de la ocurrencia de un segundo reconocimiento de EER, en caso de que las circunstancias persistan frente al cumplimiento de las obligaciones que se vieran afectadas. Al respecto, en el desarrollo de la presente auditoría, se evidenció que en la gestión contractual de otros proyectos (e.g. Autopista Conexión Pacífico 3, aeropuerto Internacional Ernesto Cortissoz), en presencia de situaciones que afectan el cumplimiento de las obligaciones del concesionario después de la finalización de un periodo especial, se ha formalizado una segunda acta de modificación al acta de reconocimiento de EER.

Teniendo en cuenta la situación descrita, se evidencia que, ante el vencimiento del plazo pactado, las partes no han generado los instrumentos y acciones necesarias para posibilitar la continuidad de la ejecución del contrato o para evitar la materialización de eventuales controversias. Frente a esto, en la sección 6.2 de este informe se incluye una No Conformidad para la Supervisión de este proyecto.

Asimismo, como se explica en el informe de auditoría a la gestión ambiental en proyectos de asociación público privada a cargo de la ANI, llevada a cabo en paralelo con esta auditoría, la incertidumbre respecto a la ejecución de las Unidades Funcionales 4 y 5 del proyecto Perimetral de Oriente de Cundinamarca también genera alertas respecto a la materialización del riesgo del proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte denominado *retrasos en la ejecución de proyectos*.

### 5.2.3.3 Suficiencia, aplicación y efectividad de los controles definidos

#### Aeropuerto Internacional Ernesto Cortissoz y Bucaramanga – Barrancabermeja - Yondó

Conforme lo descrito la sección 5.2.3.2 y, en especial, sobre las conclusiones que nos arroja la evidencia, considera la Oficina de Control Interno que las herramientas para ejercer el control pueden no resultar suficientes, como se describe en el cuadro que sigue, pues, ninguna de las facultades que se orientan al seguimiento desde la óptica de los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, están direccionadas a mitigar la eventual ocurrencia de las consecuencias que se tipifican como

	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	<p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="right">Gobierno de Colombia</p>
--	---	--

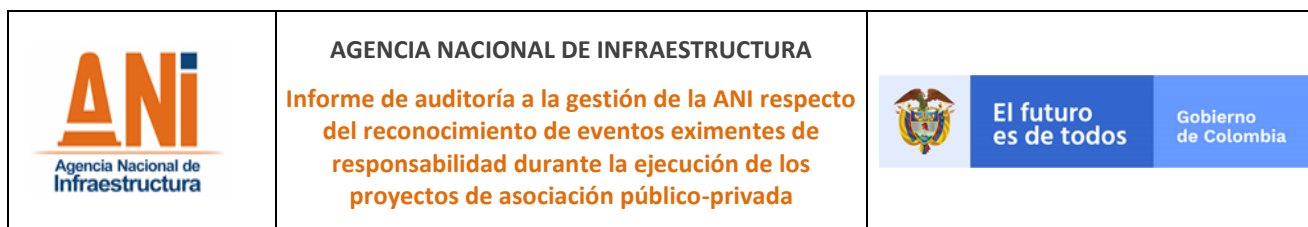
“Sobrecostos de los proyectos”, “No entrega de obras a las comunidades en los tiempos establecidos” y “Mayores costos de interventoría”.

Esta afirmación se funda en que, a pesar de que la carga de la gestión esté a cargo del Concesionario, por principio de orden legal, la potestad y competencia en la dirección del contrato y emisión de los actos de expropiación, la constatación de la motivación y la ejecutividad y, a su vez, la dirección del contrato, corresponde a la Entidad, pues el impulso en la gestión del resultado orientado a satisfacer los fines de la contratación estatal, sigue estando a cargo de la Agencia, hecho que implica que sea necesario que se adopten los correctivos necesarios para evitar la materialización del riesgo analizado.

**Tabla 3. Suficiencia, aplicación y efectividad de los controles definidos para el riesgo de retrasos en la ejecución de proyectos en los proyectos Aeropuerto Internacional Ernesto Cortissoz y Bucaramanga – Barrancabermeja – Yondó.**

CAUSAS ANALIZADA	CONTROLES	RESULTADO EVIDENCIADO EN LA AUDITORÍA
<p>Eventos Eximentes de Responsabilidad</p> <p>Vacíos contractuales.</p> <p>Inadecuada interpretación de los contratos y/o las normas.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>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 de este 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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> </ol>	<p>Las reuniones y los informes (aprobados) no son suficientes para mitigar o controlar el riesgo, pues, de la evidencia comparada contra el procedimiento y la regulación se evidencia que, de vacíos derivados del contrato y el procedimiento, puede materializarse el riesgo de retrasos en la ejecución de proyectos a cargo de la ANI.</p>

*Fuente: Elaboración propia con información del mapa de riesgos institucional de la ANI.*



### Perimetral de Oriente de Cundinamarca

A partir de la situación descrita en el numeral 5.2.3.2, se considera que en este proyecto se ha materializado el riesgo de Inadecuada e inoportuna supervisión y seguimiento de las obligaciones contractuales, al tener como referencia las funciones de la Supervisión definidas en el *Manual de Seguimiento a Proyectos e Interventoría y Supervisión Contractual (GCSP-M-002)*, según se analiza a continuación:

**Tabla 4. Suficiencia, aplicación y efectividad de los controles definidos para el riesgo de Inadecuada e inoportuna supervisión y seguimiento de las obligaciones contractuales en el proyecto Perimetral de Oriente de Cundinamarca.**

CAUSA	CONTROLES	RESULTADO EVIDENCIADO EN LA AUDITORÍA
Incumplimiento del manual de seguimiento a proyectos e interventoría y supervisión contractual	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Coordinadora del GIT Talento Humano aplica el procedimiento Provisión de los cargos de la planta de personal de la ANI- GETH-P-0001, cada vez que se va a proveer un cargo en la ANI, como evidencia de la aplicación del procedimiento se archivan los documentos en la historia laboral de cada servidor público de planta, so pena de incurrir en una falta disciplinaria y/o administrativa.</li> <li>2. El Abogado líder del proceso a contratar de la Gerencia de Contratación de la Vicepresidencia Jurídica, aplica los procedimientos (GCOP-P-010, GCOP-P-006, GCOP-P-008, GCOP-P-009, GCOP-P-003, GCOP-P-005, GCOP-P-004, GCOP-P-012) en cada proceso, para garantizar que los contratos suscritos satisfagan las necesidades de la ANI, como evidencia de la aplicación de los procedimientos se dispone de los registros respectivos enunciados en cada uno de igual manera de los soportes de cada proceso en el SECOP I y II, so pena de incurrir en una falta disciplinaria y/o administrativa.</li> <li>3. El equipo de gestión de los proyectos debe leer y revisar permanentemente el contrato de concesión de los proyectos para identificar vacíos contractuales y proponer modificaciones al mismo con el propósito de evitar sobrecostos en los proyectos, so pena de incurrir en una falta disciplinaria y/o administrativa, como evidencia de la modificación se dispone del otrosí debidamente firmado.</li> <li>4. El Supervisor y los integrantes del equipo de seguimiento del proyecto, permanentemente 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, so pena de incurrir en una falta disciplinaria y/o administrativa, como evidencia se dispone de los informes de supervisión.</li> </ol>	<p>Se evidencia la materialización del riesgo debido a que los atrasos en la definición del instrumento necesario para dar continuidad a la ejecución del contrato o para evitar diferencias litigiosas, han generado demoras en la ejecución de este.</p> <p>Se debe tener en cuenta que el Manual de Seguimiento a Proyectos e interventoría y Supervisión Contractual (GCSP-M-002) indica, entre otras funciones del Equipo de Coordinación y Seguimiento de Proyectos, que este debe <i>“Articular entre el concesionario, la interventoría y los diferentes actores internos (áreas y funcionarios de la ANI) y externos (autoridades, entidades del orden nacional y territorial etc.) y promover o gestionar entre ellos las acciones pertinentes para dinamizar el</i></p>

CAUSA	CONTROLES	RESULTADO EVIDENCIADO EN LA AUDITORÍA
	<p>5. Los colaboradores de las vicepresidencias de Gestión Contractual y Ejecutiva permanentemente aplican lo establecido en el Manual de seguimiento a proyectos de interventoría y supervisión contractual, con el propósito de lograr una adecuada supervisión y seguimiento a los proyectos de concesión, como evidencia de la aplicación del manual quedan los soportes establecidos en el mismo, so pena de incurrir en una falta disciplinaria y/o administrativa.</p> <p>6. Los colaboradores de la ANI y los ordenadores del gasto aplican lo establecido en el Procedimiento Anteproyecto de presupuesto - (SEPG-P-015) de forma anual, con el propósito de solicitar los recursos de acuerdo con las necesidades de la Entidad, como evidencia de la aplicación del procedimiento se dispone de los registros respectivos enunciados en el mismo, so pena de incurrir en una falta disciplinaria y/o administrativa.</p> <p>7. 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 de este 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.</p>	<p><i>proyecto y superar los aspectos que puedan afectar su ejecución. Esta articulación es una actividad de gestión y dinamización, sin perjuicio de las obligaciones y responsabilidades de cada actor interno y externo.”</i></p> <p>Al respecto, se evidenció que se han aplicado los controles 3 al 5 y 7; sin embargo, estos no han sido suficientes ni efectivos para lograr la definición del instrumento antes descrito.</p> <p>Se recomienda fortalecer estos controles, pues se considera que pueden contribuir a prevenir y mitigar situaciones de inadecuada e inoportuna Supervisión como la descrita.</p>

*Fuente: Elaboración propia con información del mapa de riesgos institucional de la ANI.*

	<p style="text-align: center;"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	 <p style="text-align: center;"><b>El futuro es de todos</b></p> <p style="text-align: right;"><b>Gobierno de Colombia</b></p>
---	---	---

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

El 4 de junio de 2020 se realizó reunión de cierre con la participación de la Oficina de Control Interno y de los equipos de Supervisión de los proyectos Autopista Conexión Pacífico 3, Aeropuerto Internacional Ernesto Cortissoz y Perimetral de Oriente de Cundinamarca, quienes enviaron observaciones al informe de auditoría socializado previamente, el 22 de mayo de 2020, vía correo electrónico, con: la Vicepresidencia de Gestión Contractual, la Vicepresidencia Ejecutiva, la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno, la Vicepresidencia Jurídica, la Vicepresidencia de Estructuración y las interventorías con las que se tuvo acercamiento en el desarrollo de la auditoría.


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 en esta sección.

### 6.1 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 al reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad”*, desde el punto de vista administrativo se revisó que el plan de mejoramiento cumplido para el hallazgo 1163, formalizado por Contraloría General de la República en materia de trámite de EER (único de los hallazgos relacionado con EER), este plan de mejoramiento no resultó efectivo, razón por la cual debe reformularse.
2. Con relación al segundo objetivo específico de la auditoría, de *“revisar la aplicabilidad, efectividad y suficiencia de los controles definidos en el mapa de riesgos y en los procedimientos del proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte asociados al reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad y el cumplimiento de las obligaciones contractuales de interventorías y obligaciones de supervisiones de proyectos de asociación público-privada”* se concluye que, en términos generales, se aplican los controles definidos en el mapa de riesgos institucional; no obstante, las situaciones y problemáticas identificadas en la auditoría indican que los mencionados controles pueden no ser en todos los casos suficientes y efectivos. **A continuación se presentan las conclusiones desagregadas por cada tema analizado en este informe de auditoría:**
3. **Cumplimiento del procedimiento de información:**  
Se evidenciaron dificultades por parte de la ANI (en calidad de parte notificada) para dar cumplimiento a los plazos del procedimiento de información de los EER en los contratos de cuarta generación, originadas principalmente por el cumplimiento de un lineamiento interno



	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	 <p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="right">Gobierno de Colombia</p>
---	---	--

contenido en la Resolución 366 de 2019, que especifica los insumos que se deben preparar para que el comité de contratación de la Entidad evalúe si recomienda o no el reconocimiento de un EER. Se evidenció, que la preparación de estos insumos en el 98% de los EER solicitados entre enero de 2019 y enero de 2020 tomó más tiempo que el previsto en el procedimiento de información.

En cuanto a los plazos del procedimiento de información que están a cargo del Concesionario como parte afectada, se evidenciaron situaciones que no están consideradas en el trámite, como cuando una afectación se manifiesta después del plazo estipulado para notificarla. También se evidenció que en la práctica de supervisión se emplean mecanismos de control sobre el desarrollo y cesación de un EER que son diferentes a los consignados en el procedimiento de información.

En ninguno de los EER evaluados, se evidenció que el incumplimiento de los plazos del procedimiento de información implicara consecuencias desfavorables o la activación de mecanismos de apremio para ninguna de las partes. Por otra parte, se evidenció que la Entidad cuenta con documentos cuya actualización (e.g. minutas de contratos de concesión futuros, manuales, procedimientos) puede contribuir a subsanar las dificultades señaladas, por lo que se recomienda tener en cuenta las observaciones de la Oficina de Control Interno en este proceso.

Las dificultades para dar cumplimiento al procedimiento de información pueden incidir en la materialización de riesgos en los procesos de la Entidad, principalmente en términos de inadecuada gestión del conocimiento.

#### 4. Medición de la debida diligencia:

A pesar de que el modelo estándar del contrato de cuarta generación establezca que “(...) en el caso de que la Parte notificada no acepte la ocurrencia del Evento Eximente de Responsabilidad, el asunto será resuelto por el Amigable Componedor”, la matriz de riesgos del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte* define que una de las causas del riesgo *controversias contractuales* son los *Eventos Eximentes de Responsabilidad* y una de las consecuencias son los *tribunales de arbitramento y amigables componedores*. En la presente auditoría se evidenció que este riesgo se ha materializado debido a la causa y consecuencia citada (únicamente en lo referente a amigable componedor). Consecuencia materializada debido al concepto de *debida diligencia*.

#### 5. Casos puntuales identificados en desarrollo de la auditoría:

Se evidenciaron dificultades puntuales en la supervisión de los proyectos Aeropuerto Internacional Ernesto Cortissoz, Bucaramanga – Barrancabermeja – Yondó y Perimetral de oriente de Cundinamarca, las cuales inciden en la materialización de los riesgos de *retrasos en la ejecución de proyectos e inadecuada e inoportuna supervisión y seguimiento de las obligaciones contractuales*, perteneciente al proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte*.

	<p style="text-align: center;"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	 <p style="text-align: center;"><b>El futuro es de todos</b></p> <p style="text-align: right;"><b>Gobierno de Colombia</b></p>
---	---	---

En el caso puntual del proyecto Perimetral de Oriente, la observación se genera en función del vencimiento de los plazos establecidos en el acta de reconocimiento de EER con fecha del 1 de octubre de 2018 para ejecutar las actividades que componen el periodo especial correspondiente; a pesar que se evidencia gestión por parte de la Supervisión para que se realicen estas actividades, no se evidencian los resultados esperados.

A partir de estas situaciones, se formulan no conformidades incluidas en la sección 6.2.

## 6. Lineamientos de la Entidad para el Reconocimiento de EER:

Se evidenció que la Entidad cuenta con documentos (algunos de los cuales están en trabajo de modificación o creación) que pueden contribuir a definir lineamientos de la ANI para el reconocimiento de EER, tales como:

- El modelo de tiempos máximos de una gestión predial (adquisición voluntaria y expropiación judicial) que se emplea en los GIT de Asesoría Jurídico Predial y Predial de la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno para medir la diligencia de un Concesionario.
- El procedimiento interno (para documentar en el sistema integrado de gestión) de reconocimiento de EER, donde se referencia documentación que se debe tener en cuenta para evaluar si se acepta o no la ocurrencia de un EER.
- La regulación en nuevos contratos de concesión sobre las fuerzas mayores.
- En general la minuta de los nuevos contratos de concesión e interventoría.


### 6.2 No Conformidades

Las no conformidades presentadas en esta sección 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, los cuales deben ser remitidos al correo electrónico [csanchez@ani.gov.co](mailto:csanchez@ani.gov.co) para su revisión y formalización. Las situaciones que dan lugar al señalamiento de no conformidades son:

#### 6.2.1 Para las Vicepresidencias Ejecutiva, de Gestión Contractual, Jurídica, de Planeación, Riesgos y Entorno y de Estructuración

1. Se evidenció que para el 98% de los EER solicitados por los concesionarios entre enero de 2019 y enero de 2020, se superó el plazo con el que cuenta la ANI para pronunciarse sobre si acepta o no la ocurrencia de un EER. Lo anterior constituye un incumplimiento de las cláusulas de dichos contratos relacionadas con el procedimiento de información, según se cita a continuación:

*“(iii) Una vez efectuada la Notificación dentro del término indicado en la Sección 14.2(c)(i) anterior, la Parte notificada deberá, dentro de los quince (15) Días*

	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	 <p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="center">Gobierno de Colombia</p>
---	---	---

*siguientes a dicha Notificación, expresar si acepta, o no, la ocurrencia del Evento Eximente de Responsabilidad.” (subrayado fuera del texto).*

### 6.2.2 Para la supervisión y equipo de apoyo del proyecto Perimetral de Oriente de Cundinamarca

1. Considerando que el periodo especial especificado en el acuerdo tercero del acta de reconocimiento de EER formalizada en agosto de 2018, correspondiente a la suspensión de actividades en las Unidades Funcionales 4 y 5, se venció en mayo de 2019 y que no se evidenció que, durante aproximadamente 8 meses, contados entre mayo de 2019 (fecha de finalización del periodo especial) y enero de 2020 (fecha de corte del alcance de la presente auditoría), se hubieran adoptado las acciones necesarias y efectivas para posibilitar la continuidad en la ejecución de dichas unidades funcionales.

### 6.3 Recomendaciones

A continuación, se presentan las recomendaciones a la gestión de la Entidad en torno al reconocimiento de EER, todas formuladas con el propósito de asegurar el éxito de los proyectos de concesión. Las recomendaciones son optativas para mejora interna de los controles que se ejercen sobre los riesgos institucionales en los procesos evaluados.


#### 6.3.1 Para las Vicepresidencias Ejecutiva, de Gestión Contractual, Jurídica, de Planeación, Riesgos y Entorno y de Estructuración

1. Trabajar articuladamente en la gestión del conocimiento de la Entidad para continuar ajustando la minuta de futuros contratos de concesión en lo referente al requerimiento de informes semanales a los concesionarios para que estos reporten el avance de un EER que se haya reconocido. Lo anterior, teniendo en cuenta que se evidenció que, en la práctica, los equipos de supervisión consideran que la periodicidad semanal de estos informes no siempre es la más conveniente y que el mecanismo utilizado para este seguimiento es principalmente la vigilancia que ejerce la Interventoría y los informes que rinde a la ANI.
2. Unificar concepto general sobre la medición de la diligencia que se pueda aplicar en todos los contratos de concesión en ejecución y conceptos o lineamientos particulares desde cada área de apoyo a la Supervisión que apliquen para la medición de diligencia en los temas de su competencia, debido a que diferencias entre la ANI y concesionarios al respecto generan alertas respecto al riesgo del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte denominado controversias contractuales*.
3. Cuando se formalizan actas de reconocimiento de EER, se otorga un tiempo al Concesionario para remitir un certificado donde conste que las aseguradoras conocen el contenido del acta. En la auditoría se evidenciaron diferentes tiempos acordados en diferentes actas, por lo que se recomienda definir cómo se calcula este plazo (por ejemplo, en el proyecto Autopista Conexión Pacífico 3, en las actas de reconocimiento de EER formalizadas el 2 de agosto de 2019 y el 19 de julio de 2019).

	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	 <p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="right">Gobierno de Colombia</p>
---	---	--

4. En la aplicación del procedimiento de información de un EER, no se evidenció el uso de mecanismos que permitan exigir su cumplimiento, se recomienda evaluar si es conveniente definir el uso de estos mecanismos en un lineamiento interno o en la regulación de los futuros contratos de concesión. Esto con el fin de promover el cumplimiento del procedimiento de información.
5. En la auditoría se evidenciaron lineamientos de la ANI para el reconocimiento de EER que operan de manera interna pero no están documentados, por lo que se recomienda documentarlos para asegurar la permanencia del conocimiento y las lecciones aprendidas en la Entidad.
6. En línea con la anterior recomendación, se evidenció que la Entidad cuenta con documentos (algunos de los cuales están en trabajo de modificación o creación) que pueden contribuir a definir lineamientos de la ANI para el reconocimiento de EER, por lo que se recomienda tenerlos en consideración y, así mismo, dar prioridad para su trámite e incorporación de los procesos a los que apliquen. Estos documentos son:
  - El modelo de tiempos máximos de una gestión predial (adquisición voluntaria y expropiación judicial) que se emplea en los GIT de Asesoría Jurídico Predial y Predial de la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno para medir la diligencia de un Concesionario.
  - El procedimiento interno (para documentar en el sistema integrado de gestión) de reconocimiento de EER, donde se referencia documentación que se debe tener en cuenta para evaluar si se acepta o no la ocurrencia de un EER.
  - La regulación en nuevos contratos de concesión sobre las fuerzas mayores.
  - En general la minuta de los nuevos contratos de concesión e interventoría.
7. En el proyecto Aeropuerto Ernesto Cortissoz se evidenció materialización del riesgo de retrasos en la ejecución de proyectos del proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte, así como de la consecuencia identificada por la ANI como “no entrega de obras a las comunidades en los tiempos establecidos” por la imposibilidad de obtener la restitución que se generó a partir del pronunciamiento del Juez administrativo sobre las excepciones presentadas por el demandado. En consecuencia, se recomienda que al interior de la ANI se analicen los controles que se han definido para el riesgo retrasos en la ejecución de los proyectos, ya que situaciones de este tipo impactan los objetivos esperados en los proyectos a cargo de la Entidad.

El caso analizado en la auditoría, implicó la prórroga de la fecha de entrega del periodo de intervención No. 1 del aeropuerto Ernesto Cortissoz.

	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	 <p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="right">Gobierno de Colombia</p>
---	---	--

### 6.3.2 Para las Vicepresidencias Ejecutiva, de Gestión Contractual y de Planeación, Riesgos y Entorno.

1. Durante el desarrollo de la auditoría, se evidenció que el 61% de los EER reconocidos por la Entidad incluyen causas asociadas con demoras de terceros para adelantar alguna gestión a cargo de los concesionarios. Frente a esto, se recomienda realizar gestión del conocimiento basada en análisis de datos (que se mantenga actualizado periódicamente) para determinar cuáles son los terceros que más le ocasionan a la ANI el reconocimiento de EER y así poder tomar acciones al respecto.
2. Con respecto al riesgo de controversias contractuales del proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte, se recomienda incluir un control que permita que, a partir de la identificación de problemáticas particulares en los proyectos, se pueda recomendar a la alta gerencia tomar acciones sobre posibles vacíos o problemas que se puedan replicar en varios de los contratos administrados por la Entidad.
3. Reformular el plan de mejoramiento del hallazgo a su cargo que fue revisado en la presente auditoría y que no fue declarado efectivo, identificado dentro del Plan de Mejoramiento Institucional de la Entidad con el número 1163.

### 6.3.3 Para la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno

1. Acompañar proceso de transferencia de conocimiento y lecciones aprendidas entre las Vicepresidencias de Gestión Contractual, Ejecutiva y de Estructuración, específicamente en los siguientes temas, en los cuales se encontraron debilidades en la presente auditoría:
  - a. Regulación del plazo con el que cuenta la Entidad para definir si acepta o no la ocurrencia de un EER y de la obligación del Concesionario de presentar informes semanales sobre el desarrollo de un EER y las medidas adoptadas para superarlo.
  - b. Revisión de la regulación del alcance del deber de Concesionario sobre efectuar todos los actos razonablemente posibles para evitar la ocurrencia de un EER.
  - c. Identificación de los terceros que más le generan a la ANI el reconocimiento de EER a los concesionarios, con el fin de tomar las acciones para mitigar efectos desfavorables en los proyectos como demoras en la ejecución.
2. Continuar la gestión para formalizar un procedimiento para el reconocimiento de EER, contemplando las conclusiones y recomendaciones del presente informe de auditoría.

### 6.3.4 Para la Vicepresidencia de Estructuración

1. Evaluar nuevamente el plazo de 30 días hábiles, incluido en el proyecto de minuta del contrato de Nueva Malla Vial del Valle del Cauca – Corredor Accesos Cali y Palmira (y para futuros contratos), para que la parte notificada se pronuncie sobre si acepta o no la ocurrencia de un EER. Lo anterior, teniendo en cuenta que se evidenció que la ANI, en promedio, se toma 96 días calendario para emitir este pronunciamiento.

	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	 <p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="right">Gobierno de Colombia</p>
---	---	--

2. Liderar acercamientos con las Vicepresidencias Ejecutiva y de Gestión Contractual con el fin de estudiar si la diferencia de conceptos sobre la medición de debida diligencia se puede evitar a futuro mediante el ajuste de la minuta para los nuevos contratos de concesión. Lo anterior, con el fin de evitar controversias contractuales y reprocesos durante la gestión contractual.

**Auditó:**

**Auditó:**

---

**Carlos Felipe Sanchez Pinzon**  
Auditor Oficina de Control Interno

---

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

**Revisó:**

---


**Daniel Felipe Sáenz Lozano**  
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><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	 <p><b>El futuro es de todos</b> 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.
- Anexo 4: Causas, definición y controles de riesgos institucionales analizados en la auditoría.

	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	<p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="center">Gobierno de Colombia</p>
--	---	---

**Anexo 1: Plan y agenda de la 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. 20201020034883 del 21 de febrero de 2020 se notificó el plan de auditoría inicial a las Vicepresidencias de Gestión Contractual, Ejecutiva, de Planeación, Riesgos y Entorno, Jurídica y de Estructuración, informando que esta se llevaría a cabo entre febrero de abril de 2020; no obstante, la pandemia del COVID 19 afectó la ejecución del plan de auditoría y la ejecución de la programación prevista, razón por la cual, mediante radicado ANI No. 20201020055663 del 14 de abril de 2020 se dio alcance a la comunicación indicada previamente, definiendo plan de auditoría que se presenta en la siguiente página:





**Agenda de auditoría:**

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

Actividad	Día	Lugar
Asistencia a comité de seguimiento al proyecto Perimetral de Oriente.	24/02/2020	ANI – Piso 8, Bogotá
Asistencia a comité de seguimiento a los proyectos: Aeropuerto Internacional Ernesto Cortissoz. Bucaramanga – Barrancabermeja – Yondó. Autopista Conexión Pacífico 3. Transversal del Siga.	25/02/2020	ANI – Piso 8, Bogotá
Asistencia a comité de seguimiento al proyecto Girardot – Honda – Puerto Salgar.	02/03/2020	ANI – Piso 8, Bogotá
Entrevista de auditoría con la Interventoría y recorrido al proyecto Aeropuerto Internacional Ernesto Cortissoz.	25/02/2020	Oficinas de la Interventoría en el Aeropuerto de Barranquilla
Entrevista de auditoría con la Supervisión del proyecto Aeropuerto Internacional Ernesto Cortissoz.	05/03/2020	ANI – Piso 8, Bogotá
Entrevista de auditoría con la Supervisión del proyecto Girardot – Honda – Puerto Salgar.	06/03/2020	Oficina de Control Interno. ANI – Piso 2, Bogotá
Entrevista de auditoría con la Supervisión del proyecto Perimetral de Oriente de Cundinamarca.	10/03/2020	Oficina de Control Interno. ANI – Piso 2, Bogotá
Entrevista de auditoría a la Interventoría del proyecto Perimetral de Oriente de Cundinamarca.	11/03/2020	Oficinas de la Interventoría, Bogotá.
Entrevista de auditoría con la Supervisión del proyecto Transversal del Siga.	13/03/2020	Oficina de Control Interno. ANI – Piso 2, Bogotá
Entrevista de auditoría con la Supervisión de los proyectos-Autopista Conexión Pacífico 3 y Bucaramanga – Barrancabermeja – Yondó.	16/03/2020	Oficina de Control Interno. ANI – Piso 2, Bogotá
Entrevista de auditoría con la Supervisión de los proyectos-Autopista Conexión Pacífico 3.	07/04/2020	Reunión virtual vía Microsoft Teams.
Segunda entrevista con la Interventoría del proyecto Perimetral de Oriente de Cundinamarca acerca del cálculo de la compensación especial.	16/04/2020	Reunión virtual vía Microsoft Teams.
Entrevista con la gerencia de asesoría jurídico predial de la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno.	03/04/2020	Reunión virtual vía Microsoft Teams.
Entrevista con la gerencia de riesgos de la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno.	14/04/2020	Reunión virtual vía Microsoft Teams.
Entrevista con las gerencias de asesoría a la gestión contractual de la Vicepresidencia Jurídica.	23/04/2020	Reunión virtual vía Microsoft Teams.

Actividad	Día	Lugar
Asistencia a la sesión ordinaria virtual del Comité de Contratación de la ANI, en el cual se trató el reconocimiento de un EER en el proyecto Autopista Conexión Pacífico 3.	28/04/2020	Reunión virtual vía Microsoft Teams.
Entrevista con la gerencia de asesoría jurídica a la estructuración de contratos de concesión.	04/05/2020	Reunión virtual vía Microsoft Teams.
Reunión de cierre con las partes interesadas:	04/06/2020	Reunión virtual vía Microsoft Teams.

En el plan de auditoría inicial se tenía previsto adelantar en marzo de 2020 entrevistas con las interventorías de los proyectos Transversal del Sisga y Autopista Conexión Pacífico 3 y recorrido a los proyectos con énfasis en las situaciones que dieron origen a la solicitud de reconocimiento de EER y en la verificación de los controles de la Interventoría en campo.

No obstante, estas actividades no se pudieron llevar a cabo según lo planeado debido a la pandemia del COVID-19. Las validaciones con las interventorías de estos dos proyectos se hicieron a partir de revisiones documentales y entrevistas vía Microsoft Teams.

	<p style="text-align: center;"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	 <p style="text-align: center;"><b>El futuro es de todos</b></p> <p style="text-align: center;">Gobierno de Colombia</p>
---	---	---

## Anexo 2: Metodología de 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) para el desarrollo de la auditoría se implementó la una metodología enfocada en cumplir los objetivos de la auditoría.

En este sentido, con el fin de dar cumplimiento al primer objetivo específico, relacionado con revisar la efectividad de planes de mejoramiento cumplidos de los hallazgos derivados de las auditorias de la Contraloría General de la Republica, se implementaron los siguientes pasos de la metodología:

### 1. Identificación de causas de hallazgos señalados por la Contraloría General de la República en materia de reconocimiento de EER con planes de mejoramiento cumplidos

En marzo de 2020 se revisó y analizó el Plan de Mejoramiento Institucional (PMI)<sup>18</sup> con corte a 31 de marzo de 2020, con el fin de identificar hallazgos asociados a deficiencias en controles con planes mejoramiento cumplidos, identificando que la problemática asociada a *Debilidades en el seguimiento y control, Eximentes de responsabilidad*, dieron lugar al señalamiento del hallazgo 1163-22 por parte de la Contraloría General de la República en el ejercicio auditor 2016R.

### 2. Identificación y análisis de no conformidades abiertas y señaladas por la Oficina de Control Interno en materia de reconocimiento de EER:

En enero de 2020 se revisó y analizó el Plan de Mejoramiento Por Procesos (PMP)<sup>19</sup> con corte a 31 de diciembre de 2019, a partir de lo cual se identificaron y analizaron las no conformidades abiertas en materia de reconocimiento de EER, señaladas por la Oficina de Control Interno en el desarrollo de auditorías técnicas. Posteriormente, se concluyó de manera general para la Entidad sobre las situaciones evidenciadas a partir de las no conformidades y su relación con lo evidenciado en el análisis de la totalidad de la información revisada en la auditoría.

De manera paralela, con el fin de cumplir con el segundo objetivo específico de la auditoría, relacionado con la revisión de aplicabilidad, efectividad y suficiencia de los controles definidos en el mapa de riesgos institucional, se implementaron los siguientes pasos de la metodología:

### 1. Solicitud de información general sobre los EER solicitados entre enero de 2019 y enero de 2020

Mediante memorando No. 20201020020233 se solicitó a las Vicepresidencias Ejecutiva y de Gestión Contractual información sobre las solicitudes de reconocimiento de EER recibidas en el periodo comprendido entre enero de 2019 y enero de 2020, así como las actas de reconocimiento de EER y para los casos en los que no se aceptó la ocurrencia del EER, el comunicado con radicado ANI mediante el cual se le informa al Concesionario (o a la ANI) dicha decisión.

<sup>18</sup> Disponible para consulta en el enlace <https://www.ani.gov.co/planes/plan-de-mejoramiento-institucional-pmi-21719>

<sup>19</sup> Disponible para consulta en el enlace <https://www.ani.gov.co/planes/plan-mejoramiento-procesos-pmp-21720>

## 2. Procesamiento y análisis de información

Con base en la información recibida, se consolidó una base de datos con las siguientes variables:

VARIABLE	DESCRIPCIÓN
Solicitante	ANI o Concesionario.
Proyecto	Nombre del proyecto.
Contrato	Número de contrato de concesión para desarrollar el proyecto.
Asunto	Descripción corta del motivo de la solicitud.
Fecha de solicitud	Fecha de la primera solicitud allegada por el Concesionario, sin tener en cuenta complementaciones, alcances o reiteraciones.
Tema	Clasificación de la solicitud según los temas más relevantes: ambiental, social, predial, redes, orden público, inestabilidad del terreno, arqueológico y otros.
Aceptado	Solicitud aceptada, negada o en estudio.
Fecha de respuesta	Fecha en la cual se le comunica al solicitante sobre la aceptación o no de la ocurrencia de un EER.
Demora	Número de días hábiles transcurridos entre la fecha de solicitud y la fecha de respuesta.
Cumple15D	Si se cumple o no con un término de 15 días calendario para responder al solicitante sobre si se acepta o no la ocurrencia de un EER.
Periodo especial	Duración del periodo especial reconocido.

La información consolidada en la base de datos se analizó y se concluyó sobre las variables analizadas. Este resultado se presenta en la sección 4 de este informe.

## 3. Selección de una muestra de proyectos para los análisis específicos de la auditoría

A partir de la información consolidada en la base de datos (76 solicitudes de EER en total) y teniendo en cuenta las restricciones impuestas por los recursos disponibles para realizar la auditoría, se seleccionó una muestra de 6 proyectos y 37 EER. La selección se hizo principalmente con base en los siguientes criterios:

- i. Distribución similar de la cantidad de EER entre la muestra y la información consolidada en la base de datos sobre la clasificación de las solicitudes por tema: ambiental, social, predial, redes, orden público, inestabilidad del terreno, arqueológico y otros.
- ii. Distribución similar de la cantidad de EER entre la muestra y la información consolidada en la base de datos sobre EER aceptados y negados.
- iii. Se priorizaron EER y proyectos que tuvieran alto impacto en cuanto a la materialización de riesgos desfavorables para la Entidad.
- iv. Se priorizó una muestra que incluyera proyectos a cargo de las dos Vicepresidencias (i.e. Ejecutiva y de Gestión Contractual), que incluyera la mayor cantidad de gerencias que lideran la coordinación de equipos de seguimiento y que incluyera la mayor cantidad de

	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Informe de auditoría a la gestión de la ANI respecto del reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de asociación público-privada</b></p>	 <p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="center">Gobierno de Colombia</p>
---	---	---

gerencias de las demás áreas de apoyo (i.e. jurídica contractual, jurídica predial, técnica predial, ambiental, social, riesgos).

#### **4. Entrevistas con los equipos de Supervisión e Interventoría, solicitud y revisión de información específica sobre la muestra de proyectos de la auditoría**

Con base en la muestra de proyectos, se revisó y analizó la documentación relacionada con la solicitud de reconocimiento de EER y su respuesta, se solicitó información adicional y se adelantaron entrevistas con todos los equipos de Supervisión y con los equipos de Interventoría cuando se consideró necesario. A partir de este ejercicio, se identificaron situaciones comunes al reconocimiento de EER por parte de la ANI y se formularon hipótesis y conclusiones parciales para continuar validando en el desarrollo de la auditoría.

En particular, se solicitó información correspondiente al cálculo de compensación especial (generada por el reconocimiento de un EER), a partir de la cual se verificó el cumplimiento de las disposiciones contractuales para el caso de la última compensación especial pagada en los proyectos en los que se estaba reconociendo (i.e. aeropuerto Ernesto Cortissoz, Girardot – Honda – Puerto Salgar y Perimetral de Oriente de Cundinamarca).

#### **5. Entrevistas con diferentes gerencias de las áreas transversales de apoyo a la supervisión de proyectos**

Posteriormente, según se consideró necesario, se realizaron entrevistas con gerencias encargadas de apoyo a la supervisión en diferentes áreas, en las cuales también se solicitó información adicional. Algunas de las entrevistas se realizaron con las gerencias de asesoría jurídico predial, jurídico contractual, de riesgos y con gerencias de proyectos carreteros.

#### **6. Procesamiento, análisis de información y elaboración de conclusiones**

Una vez finalizada la realización de entrevistas y recolección de información, se procesó y analizó la información recibida, se redactó el informe de auditoría y se surtió el proceso de revisión (y ajustes correspondientes) de este con un par del Equipo Técnico y con la jefatura de la Oficina de Control Interno.

#### **7. Socialización del informe de auditoría**

Finalmente, se socializó el informe de auditoría con las partes interesadas, se revisaron los comentarios allegados, se realizó reunión de cierre donde se abordaron dichos comentarios, se realizaron los ajustes necesarios al informe y se radicó en la Entidad con destino a las dependencias involucradas en la auditoría.

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

No.	Vig.	Descripción del hallazgo	Plan de mejoramiento	Justificación de no efectividad
1163	22	<p>Hallazgo No. 22. Administrativo. Eximentes de responsabilidad. El concesionario Ruta del Sol S.A.S. presentó ante la ANI 141 solicitudes de reconocimiento de eximentes de responsabilidad, de los cuales fueron reconocidos 24 por parte de esa entidad, previo concepto de la interventoría, dichos eximentes fueron solicitados en cumplimiento de las cláusulas 19.02, 7.05 y 7.06, no obstante, si bien la mayoría de ellos no fueron reconocidos como eximentes, a la fecha de la presente auditoría existen 19 eximentes que no han sido efectivamente dirimidos o solucionados por la ANI; así mismo, algunos de ellos se encuentran en revisión por parte de la ANI sobre su procedencia de aceptación o no como eximente de responsabilidad.</p>	<p><b>UNIDADES DE MEDIDA CORRECTIVAS:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acta de acuerdo de terminación</li> <li>2. Decisión Tribunal de arbitramento - Laudo</li> <li>3. Concepto Doctor Medellín</li> </ol> <p><b>UNIDADES DE MEDIDA PREVENTIVAS:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Contrato estándar 4 G</li> </ol> <p><b>INFORME DE CIERRE:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>5. Informe de Cierre.</li> </ol>	<p>• <b>Repetición:</b> En esta auditoría se evidenció que a pesar de que se acreditaron avances institucionales para crear el procedimiento en el Sistema de Gestión de Calidad, a más de promover disposiciones regulatorias en los contratos, tendientes a obtener modificación en los plazos, el promedio de respuesta a las solicitudes de EER, sigue estando en los 96 días calendario, esto es, por fuera de los 15 días regulados, razón por la cual se entiende que a pesar de que el plan se cumplió, ninguna de las medidas posibilitaron que esta situación no se volviera a presentar en la Entidad.</p> <p>En este orden de ideas, la recomendación del replanteamiento del plan está vinculada además a la necesidad de reformular la denominación y las herramientas de control del riesgo <i>R6. Indebida notificación de actos administrativos</i> del proceso de gestión jurídica, pues ninguno de ellos contempla las medidas que se deben tomar frente a la causa que se denomina <i>“Incumplimiento de los términos y normativa para realizar la notificación”</i> del mapa de riesgos del proceso de gestión jurídica de la Entidad lo cual pone en evidencia el sustento de la falta de efectividad, dado que ninguna de las medidas identificadas en el riesgo, prevén cuál es la acción que se toma en los casos que denotan persistencia en este ejercicio y que, en su lugar, también tuvieron lugar para la formulación del Hallazgo No. 1163.</p>

**Anexo 4: Riesgos institucionales evaluados.**

RIESGO Y PROCESO	DESCRIPCIÓN Y CAUSAS DEFINIDOS POR LA ANI	CONTROLES DEFINIDOS POR LA ANI
<p><b>Proceso:</b> Gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte.</p> <p><b>Riesgo:</b> Retrasos en la ejecución de los proyectos.</p>	<p><b>Descripción:</b> 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.</p> <p><b>Causas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vacíos contractuales.</li> <li>- Inadecuada interpretación de los contratos y/o las normas.</li> <li>- Incumplimientos contractuales.</li> <li>- Eventos eximentes de responsabilidad.</li> <li>- Sentencias judiciales.</li> <li>- Problemática social.</li> <li>- Inadecuada identificación de los permisos y licencias ambientales requeridos.</li> <li>- Inadecuada identificación redes y/o trámites con los operadores de estas.</li> <li>- Demora en la disponibilidad predial</li> <li>- Inadecuado control y seguimiento a la ejecución del proyecto por parte de las interventorías</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 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.</li> <li>- 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.</li> <li>- 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.</li> <li>- 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</li> </ul>



RIESGO Y PROCESO	DESCRIPCIÓN Y CAUSAS DEFINIDOS POR LA ANI	CONTROLES DEFINIDOS POR LA ANI
<p><b>Proceso:</b> Gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte.</p> <p><b>Riesgo:</b> Inadecuada e inoportuna supervisión y seguimiento de las obligaciones contractuales.</p>	<p><b>Descripción:</b> Se refiere a las limitaciones que se pueden presentar en el seguimiento a los proyectos por parte del equipo interno ANI y de la supervisión a cargo de la Interventoría, que pueda afectar el desarrollo y cumplimiento de las obligaciones contractuales.</p> <p><b>Causas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de competencia del equipo.</li> <li>- Falta de interventoría.</li> <li>- Desconocimiento y malinterpretación del contrato.</li> <li>- Inexactitud en los sistemas de información.</li> <li>- Inadecuado manejo de las herramientas de información de la entidad.</li> <li>- Cambios continuos en los miembros del equipo.</li> <li>- Incumplimiento del manual de seguimiento a proyectos e interventoría y supervisión contractual.</li> <li>- Falta de recursos para el seguimiento de los proyectos.</li> <li>- No realizar visitas periódicas a los proyectos.</li> <li>- No presentación de informes mensuales del equipo de seguimiento.</li> <li>- No realizar los comités contractuales y/o reuniones establecidos por la Entidad con los concesionarios y las interventorías.</li> </ul>	<p>como evidencia se dispone del registro de aprobación de los informes de interventoría.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La Coordinadora del GIT Talento Humano aplica el procedimiento Provisión de los cargos de la planta de personal de la ANI- GETH-P-0001, cada vez que se va a proveer un cargo en la ANI, como evidencia de la aplicación del procedimiento se archivan los documentos en la historia laboral de cada servidor público de planta, so pena de incurrir en una falta disciplinaria y/o administrativa.</li> <li>- El Abogado líder del proceso a contratar de la Gerencia de Contratación de la Vicepresidencia Jurídica, aplica los procedimientos (GCOP-P-010, GCOP-P-006, GCOP-P-008, GCOP-P-009, GCOP-P-003, GCOP-P-005, GCOP-P-004, GCOP-P-012) en cada proceso, para garantizar que los contratos suscritos satisfagan las necesidades de la ANI, como evidencia de la aplicación de los procedimientos se dispone de los registros respectivos enunciados en cada uno de igual manera de los soportes de cada proceso en el SECOP I y II, so pena de incurrir en una falta disciplinaria y/o administrativa.</li> <li>- El equipo de gestión de los proyectos debe leer y revisar permanentemente el contrato de concesión de los proyectos para identificar vacíos contractuales y proponer modificaciones al mismo con el propósito de evitar sobrecostos en los proyectos, so pena de incurrir en una falta disciplinaria y/o administrativa, como evidencia de la modificación se dispone del otrosí debidamente firmado.</li> </ul>

RIESGO Y PROCESO	DESCRIPCIÓN Y CAUSAS DEFINIDOS POR LA ANI	CONTROLES DEFINIDOS POR LA ANI
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inadecuado seguimiento a la ejecución de las subcuentas.</li> <li>- Sobrecargas laborales de miembros de los equipos de seguimiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Supervisor y los integrantes del equipo de seguimiento del proyecto, permanentemente 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, so pena de incurrir en una falta disciplinaria y/o administrativa, como evidencia se dispone de los informes de supervisión. Los colaboradores de las vicepresidencias de Gestión Contractual y Ejecutiva permanentemente aplican lo establecido en el Manual de seguimiento a proyectos de interventoría y supervisión contractual, con el propósito de lograr una adecuada supervisión y seguimiento a los proyectos de concesión, como evidencia de la aplicación del manual quedan los soportes establecidos en el mismo, so pena de incurrir en una falta disciplinaria y/o administrativa.</li> <li>- Los colaboradores de la ANI y los ordenadores del gasto aplican lo establecido en el Procedimiento Anteproyecto de presupuesto - (SEPG-P-015) de forma anual, con el propósito de solicitar los recursos de acuerdo con las necesidades de la Entidad, como evidencia de la aplicación del procedimiento se dispone de los registros respectivos enunciados en el mismo, so pena de incurrir en una falta disciplinaria y/o administrativa.</li> <li>- 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</li> </ul>

RIESGO Y PROCESO	DESCRIPCIÓN Y CAUSAS DEFINIDOS POR LA ANI	CONTROLES DEFINIDOS POR LA ANI
<p><b>Proceso:</b> Gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte.</p> <p><b>Riesgo:</b> Controversias contractuales.</p>	<p><b>Descripción:</b> Se refiere a la ambigüedad presentada en los contratos, que pueden generar contradicciones en cualquier etapa de los proyectos.</p> <p><b>Causas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vacíos contractuales</li> <li>- Interpretación de los contratos y/o las normas</li> <li>- Incumplimientos contractuales.</li> <li>- Eventos eximentes de responsabilidad</li> <li>- Inadecuada valoración de los riesgos del proyecto.</li> </ul>	<p>administrativa, como evidencia se dispone de las actas de las reuniones y listas de asistencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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; como evidencia de la modificación se dispone del documento contractual debidamente firmado.</li> <li>- El equipo de gestión de los proyectos debe leer y revisar permanentemente el contrato de concesión de los proyectos para identificar vacíos contractuales y proponer modificaciones al mismo con el propósito de evitar sobrecostos en los proyectos, so pena de incurrir en una falta disciplinaria y/o administrativa, como evidencia de la modificación se dispone del otrosí debidamente firmado.</li> <li>- 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.</li> <li>- 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</li> </ul>

RIESGO Y PROCESO	DESCRIPCIÓN Y CAUSAS DEFINIDOS POR LA ANI	CONTROLES DEFINIDOS POR LA ANI
		<p>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.</p>
<p><b>Proceso:</b> Sistema estratégico de planeación y gestión.</p> <p><b>Riesgo:</b> Inadecuada Gestión del Conocimiento.</p>	<p><b>Descripción:</b> La inadecuada identificación, desarrollo, captura, transferencia y retención del conocimiento misional de la Entidad, el cual puede generar una inadecuada toma de decisiones y reprocesos.</p> <p><b>Causas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pérdida de la memoria institucional</li> <li>- Inadecuada gestión de las lecciones aprendidas</li> <li>- No realizar el mapeo del conocimiento</li> <li>- Desactualización del sistema documental de la Entidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Vicepresidencia Administrativa y Financiera y la jefatura del GIT-Planeación definieron la estrategia de gestión de conocimiento, para la implementación por parte de los líderes de los procesos de la Entidad, orientada a identificar, transferir, generar y conservar el conocimiento para la contribución a la solución de problemas misionales, al mejor desempeño institucional clave para la toma de decisiones. Como evidencia de la implementación y seguimiento a las políticas del MIPG se dispone de los registros respectivos al igual que de los autodiagnósticos, so pena de incurrir en una falta disciplinaria y/o administrativa.</li> <li>- La Vicepresidencia Administrativa y Financiera y la jefatura del GIT-Planeación generaron rutas de conocimiento para fortalecer el aprendizaje e innovación, promoviendo el manejo adecuado de la información y análisis, mediante el uso y apropiación de las herramientas tecnológicas, liderada por los diferentes procesos de la Entidad. Como evidencia de la implementación y seguimiento a la política del MIPG se dispone de los registros respectivos al igual que del autodiagnóstico e informes, so pena de incurrir en una falta disciplinaria y/o administrativa.</li> </ul>