

Para contestar cite:

Radicado ANI No.: 20191020037703



Fecha: 01-03-2019

MEMORANDO

Bogotá D.C.

PARA: DR. LOUIS FRANCOIS KLEYN LÓPEZ
Presidente**DR. LUIS EDUARDO GUTIERREZ DÍAZ**
Vicepresidente de Gestión Contractual**DR. FERNANDO AUGUSTO RAMIREZ LAGUADO**
Vicepresidente Jurídico**DE: GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO**
Jefe Oficina de Control Interno**ASUNTO:** Informe de seguimiento a las funciones públicas de supervisión y de interventoría asociadas al proyecto de APP, Aeropuerto Internacional El Dorado: obras de ampliación, modernización y expansión.

Respetados Doctores:

En cumplimiento al Plan Anual de Auditorías aprobado por el Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno de la Agencia Nacional de Infraestructura para la vigencia 2019, la Oficina de Control Interno realizó auditoría a las funciones públicas de supervisión y de interventoría asociadas a la concesión del proyecto Aeropuerto Internacional El Dorado.

Los aspectos evaluados y los resultados de la auditoría se presentan en el informe adjunto, así como las no conformidades y recomendaciones para la interventoría, supervisión, GIT de procesos sancionatorios, y Vicepresidencia de Estructuración, con el fin de coadyuvar al mejoramiento continuo de la gestión del proyecto y contribuir al logro de los objetivos que la ANI espera obtener con el mismo.

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 formule el plan de mejoramiento correspondiente 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 o correctivas procedentes para lo cual el término recomendado es de treinta (30) días calendario contados a partir de la radicación.

Cordial saludo,



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





Para contestar cite:

Radicado ANI No.: 20191020037703



Fecha: 01-03-2019

MEMORANDO

GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO

Jefe Oficina de Control Interno

Anexos: 30 folios

cc: 1) LUIS EDUARDO GUTIERREZ DIAZ (VGC) Vicepresidencia de Gestion Contractual BOGOTA D.C. -2) FERNANDO AUGUSTO RAMIREZ LAGUADO (VICE) Vicepresidencia Juridica BOGOTA D.C. -3) POLDY PAOLA OSORIO ALVAREZ (VICE) Vicepresidencia de Estructuración BOGOTA D.C. -4) MARIA EUGENIA ARCILA ZULUAGA 1(GERENTE) GIT Aeroportuario BOGOTA D.C. -5) BLADIMIR ALBERTO CASTILLA NIETO 2 GIT Aeroportuario BOGOTA D.C. -6) CLAUDIA JULIANA FERRO RODRIGUEZ (GERENTE) GIT Procedimientos Administrativos Sancionatorios Contractuales BOGOTAD.C.

Proyectó: Carlos Felipe Sánchez Pinzón – Contratista OCI
VoBo: GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO (JEFE), IVAN MAURICIO MEJIA ALARCON
Nro Rad Padre:
Nro Borrador: 20191020011183
GADF-F-010



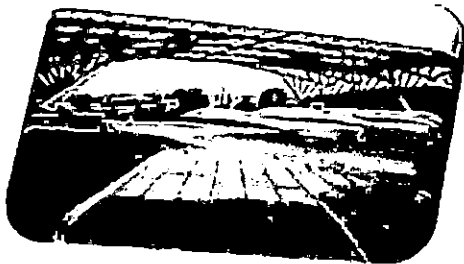
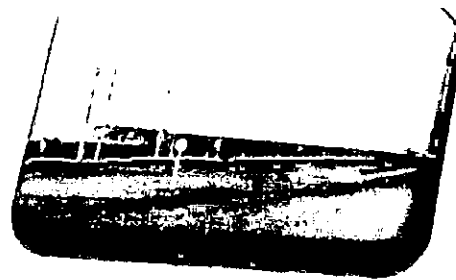
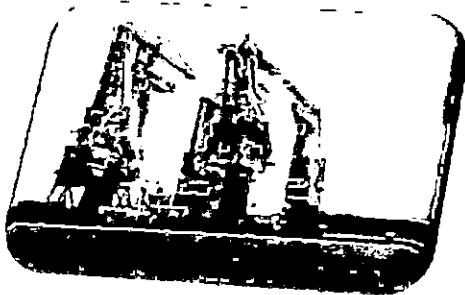


Agencia Nacional de
Infraestructura



GOBIERNO
DE COLOMBIA

INFORME DE AUDITORÍA



Informe de seguimiento a las funciones públicas de supervisión y
de interventoría asociadas al proyecto de APP, aeropuerto
internacional El Dorado: obras de ampliación, modernización y
expansión

2019



CONTENIDO

1. OBJETIVOS	5
1.1 Objetivo general	5
1.2 Objetivos específicos	5
2. ALCANCE.....	5
3. MARCO NORMATIVO Y CONTRACTUAL.....	6
4. INFORMACIÓN GENERAL DEL PROYECTO.....	6
4.1 Información de Contratos.....	6
4.2 Equipo de supervisión.....	8
4.3 Descripción del proyecto	8
5. TEMAS ABORDADOS DE MANERA ESPECÍFICA	9
5.1 Actuaciones jurídicas	9
5.1.1 Antecedentes: Hallazgo de la CGR, procesos sancionatorios y multas	10
5.1.2 Estado actual de los procedimientos sancionatorios.....	11
5.1.3 Análisis jurisprudencial y normativo	12
5.2 Culminación de la etapa de modernización y expansión	16
5.2.1 Retrasos en la entrega del subproyecto del hito 8 titulado: Vías, redes, parqueaderos, parqueaderos buses regionales, separación redes rean/reap/rtan/rtap (restantes) y demolición de secretaria de sistemas operacionales	20
5.2.2 Proceso de entrega y revisión de documentación <i>as built</i> y memorias técnicas.....	21
5.2.3 Conclusión general sobre la culminación de la etapa de modernización y expansión	23
5.3 Verificación del avance de obras voluntarias y complementarias	25
5.4 Prospectiva del proyecto	28
5.4.1 En el corto plazo	28
5.4.2 En el largo plazo.....	30
5.5 Indicadores de satisfacción último periodo	31
6. VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE LA INTERVENTORÍA.....	32
7. VERIFICACION DE ANTECEDENTES	38
7.1 Avances en el Plan de Mejoramiento Institucional (hallazgos de la Contraloría General de la República).....	38
7.2 Verificación del Plan de Mejoramiento por Procesos (PMP)	39



7.3	Verificación atención a organismos de control del Estado	39
7.3.1	Actuación especial de fiscalización El Dorado.....	39
7.3.2	Verificación de otras actuaciones de los organismos de control del Estado	40
8.	CIERRE DE LA AUDITORÍA, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	41
8.1	No Conformidades.....	41
8.1.1	Para la supervisión y equipo de apoyo y para el GIT de procesos sancionatorios	41
8.1.2	Para la supervisión y equipo de apoyo	42
8.2	Recomendaciones	42
8.2.1	Para la Interventoría	42
8.2.2	Para la Supervisión y equipo de apoyo	43
8.2.3	Para el GIT de Procesos Sancionatorios	46
8.2.4	Para la Vicepresidencia de Estructuración.....	46

INDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Información sobre contratos del proyecto.....	7
Tabla 2.	Equipo de supervisión del proyecto.....	8
Tabla 3.	Características generales del proyecto de concesión.....	9
Tabla 4.	Expedientes que de acuerdo con el hallazgo 1111 de la Contraloría General de la República no se estaban atendiendo al momento de la auditoría Especial del año 2016 llevada a cabo por ea Entidad.	10
Tabla 5.	Presuntos incumplimientos sin instalar proceso sancionatorio y sin cierre del presunto incumplimiento.....	11
Tabla 6.	Seguimiento al avance de los subproyectos de la etapa de modernización y expansión, en conexidad con el seguimiento de la OCI al avance de la etapa de modernización y expansión, según informe de auditoría de febrero de 2018.....	18
Tabla 7.	Riesgos que amenazan la finalización prevista de la etapa de modernización y expansión.	23
Tabla 8.	Seguimiento al estado de las obras complementarias y voluntarias, en conexidad con lo reportado en el informe de auditoría de la Oficina de Control Interno en febrero de 2018.....	25
Tabla 9.	Proyectos en estructuración asociados con el Aeropuerto El Dorado.	31
Tabla 10.	Calificación de la MED para vigencias anteriores.....	33
Tabla 11.	Resultados de calificación MED aplicada en febrero de 2019.....	34





Agencia Nacional de Infraestructura

INFORME AUDITORÍA TÉCNICA - PROYECTO AEROPORTUA

Aeropuerto Internacional El Dorado



GOBIERNO
DE COLOMBIA

Tabla 12. Calificaciones obtenidas en la MED, aspectos positivos y oportunidades de mejora discriminados por componente..... 35

Tabla 13. Plan de mejoramiento vigente a la fecha para el hallazgo No. 1111 de la CGR consultado en el Plan de Mejoramiento Institucional de la ANI. 38



1. OBJETIVOS

1.1 Objetivo general

Evaluar y verificar el cumplimiento de la función pública de la interventoría y de la supervisión asociadas al proyecto Aeropuerto Internacional El Dorado (contrato de concesión No 6000169 OK de 2006), respecto al cumplimiento de sus principales obligaciones contractuales y su aporte con valor agregado, registrando el avance en el plan de mejoramiento institucional y de procesos, de cara al establecimiento de una vigilancia y control efectivos que aseguren el éxito del proyecto.

1.2 Objetivos específicos

- 2.2.1. Llevar a cabo un seguimiento general al proyecto, evidenciando la función de la interventoría y de la supervisión, a través de la cual se vislumbra el horizonte del proyecto; analizando el comportamiento que tiene el concesionario OPAIN en la finalización de la etapa de modernización y expansión del proyecto.
- 2.2.2. Evaluar el desempeño de la interventoría, a través de la aplicación y análisis de la Matriz de Evaluación de Desempeño – MED, generada por la Oficina de Control Interno de la ANI para verificar las actuaciones de vigilancia y control ejercidas por las Interventorías, CONSORCIO JFA A&C (Interventoría de obras de construcción - técnica), CONSORCIO OPERADOR AEROPORTUARIO (Interventoría operativa) y FINANCIERA JAHV MCGREGOR SA (Interventoría Financiera), en el proyecto de concesión Aeropuerto internacional El Dorado.
- 2.2.3. Verificar las acciones de mejora derivadas de las auditorías adelantadas por la Oficina de Control Interno, así como evidenciar las acciones ante solicitudes generadas por parte de los diferentes Organismos de Control del Estado (Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo).

2. ALCANCE

El alcance de esta auditoría comprende el análisis de las funciones públicas de la supervisión y de las interventorías en la ejecución del proyecto Aeropuerto Internacional El Dorado (contrato de concesión No. 6000169 OK del 12 de septiembre de 2006) entre febrero de 2018 y enero de 2019, a partir de una muestra selectiva, con énfasis en los siguientes temas:

- Finalización de la etapa de modernización y expansión según el Otrosí No. 27 del contrato de concesión.
- Actuaciones jurídicas en torno a hallazgos de la Contraloría General de la República, procesos sancionatorios y tribunales de arbitramento abiertos a la fecha.
- Indicadores de satisfacción correspondientes a los resultados de las encuestas de satisfacción de los usuarios del aeropuerto en el último año.

3. MARCO NORMATIVO Y CONTRACTUAL

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

- Constitución Política de Colombia Artículo 210.¹
- Ley 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 80 de 1993, artículo 32, numéales 2 y 4.
- 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.
- Ley 1508 de 2012. Régimen Jurídico de las Asociaciones Público-Privadas.
 - Decreto 1467 de 2012, reglamenta la ley 1508
 - Decreto 1553 de 2014, reglamenta la ley 1508 y corrige el Decreto 1467.
- Ley 1882 de 2018. Por la cual se adicionan, modifican y dictan otras disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la Ley de Infraestructura y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1510 de 2013. Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.
- Resolución No. 1185 de 2017. Por la cual se establece el estatuto de auditoría interna y código de ética del auditor en la Agencia Nacional de Infraestructura.
- Contrato de la concesión que se va a auditar (contrato de concesión No. 6000169 OK del 12 de septiembre de 2006 suscrito entre la Agencia Nacional de Infraestructura y el concesionario OPAIN), y demás documentos contractuales.
- Contrato de las Interventorías auditadas (contrato No. 7000357 OH del 23 de octubre de 2007, contrato No. 8000047 OK del 9 de mayo de 2008 y contrato No. 9000070 – OK 2009 del 4 de julio de 2009), y demás documentos contractuales.
- Informe mensual presentado por la supervisión en los meses de diciembre de 2018 y enero de 2019.
- Informes mensuales presentados en los meses de diciembre de 2018 y enero de 2019 por parte de las Interventorías del proyecto.

4. INFORMACIÓN GENERAL DEL PROYECTO

4.1 Información de Contratos

A continuación, se presenta un resumen de la información de los contratos de concesión, interventoría y supervisión, identificando objeto, plazo, número de contrato, contratista y modificaciones contractuales.

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

Tabla 1. Información sobre contratos del proyecto.

CLASE	DETALLE DEL CONTRATO	MODIFICACIONES CONTRACTUALES
Concesionario	<p>Sociedad Concesionaria Operadora Aeroportuaria Internacional S.A. – OPAIN S.A.</p> <p>Objeto: Administración, operación, explotación comercial, mantenimiento, modernización y expansión del área concesionada del aeropuerto El Dorado de la ciudad de Bogotá D.C.</p> <p>Contrato: 6000169-OK de 2006.</p> <p>Inicio: 4 de diciembre de 2006.</p> <p>Plazo estimado del contrato: 240 meses.</p>	29 otrosíes
	<p>Consorcio JFA-A&C</p> <p>Objeto: Interventoría a las obras de modernización y expansión del aeropuerto internacional El Dorado de la ciudad de Bogotá D.C.</p> <p>Contrato: 8000047-OK de 2008.</p> <p>Inicio: 27 de mayo de 2008.</p> <p>Plazo estimado del contrato: 60 meses (finalizando el 9 de mayo de 2013), prorrogado sucesivamente hasta el 31 de marzo de 2019.</p>	11 otrosíes
Interventoría	<p>JAHV McGregor SAS</p> <p>Objeto: Interventoría financiera, contable, tributaria y administrativa, para la concesión de la administración, operación, explotación comercial, mantenimiento, modernización y expansión del aeropuerto internacional El Dorado de la Ciudad de Bogotá D.C. a las obras de modernización y expansión del aeropuerto internacional El Dorado de la ciudad de Bogotá D.C.</p> <p>Contrato: 7000357-OH de 2007.</p> <p>Inicio: 27 de enero de 2008.</p> <p>Plazo estimado del contrato: 234 meses.</p>	2 otrosíes
	<p>Consorcio Operador Aeroportuario</p> <p>Objeto: Interventoría operativa, ambiental y de mantenimiento para la concesión de la administración, operación, explotación comercial, mantenimiento, modernización y expansión del aeropuerto internacional El Dorado de la ciudad de Bogotá D.C.</p> <p>Contrato: 9000070-OK de 2009.</p> <p>Inicio: 06 de julio de 2009.</p> <p>Plazo estimado del contrato: 211 meses.</p>	No cuenta con modificaciones contractuales a la fecha

Fuente: Contratos de concesión y de interventoría.

El contrato de concesión fue modificado en tres oportunidades en el año 2018, mediante los otrosíes No. 27, 28 y 29. Estas modificaciones, tratan principalmente sobre la extensión de la etapa de

modernización y expansión hasta el 28 de febrero de 2019, la sustitución de las obras “demolición hangar Avianca fase II” y “plataforma hangar Avianca fase II” por la obra “plataforma equivalente en el terminal de carga”, la inclusión de la Obra Complementaria denominada “Ampliación Plataforma Sur” en los Bienes de la Concesión y la exclusión del área concesionada el lote de terreno objeto de expropiación administrativa por parte del IDU, denominado Antiguo Radar, y fijar el plazo máximo de terminación del subproyecto denominado “Reconfiguración puerta 6”.

Tanto el contrato de la interventoría a las obras de modernización y expansión (Consortio JFA-A&C), modificado en 11 oportunidades, como el contrato de interventoría financiera, contable, tributaria y administrativa (JAHV McGregor), modificado 2 veces, han sido modificados en su mayoría con el fin de abarcar la interventoría de las adiciones y prórrogas de la etapa de modernización y expansión del contrato de concesión.

4.2 Equipo de supervisión

La ANI cuenta con un equipo interdisciplinario para la gestión y seguimiento del contrato, el cual está conformado por los siguientes profesionales:

Tabla 2. Equipo de supervisión del proyecto.

NOMBRE	FUNCIÓN	ÁREA
Luis Eduardo Gutiérrez Díaz	Vicepresidente	Vicepresidencia de Gestión Contractual
María Eugenia Arcila	Gerente de proyectos aeroportuarios	Equipo de proyectos Aeroportuarios - Vicepresidencia de Gestión Contractual
Bladimir Alberto Castilla	Coordinador	
Mario Nicolás Cortés	Apoyo técnico concesión OPAIN	
Jorge Jaramillo Torres		
Pablo Andrés Romero		
Maria Fernanda Esteban	Apoyo jurídico	Vicepresidencia Jurídica
Noma Liliana Gutierrez	Apoyo ambiental	Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno
Stella Aldana	Apoyo social	Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno
Oscar Jaime González	Apoyo financiero	Vicepresidencia de Gestión Contractual
Heriberto Amado	Apoyo de riesgos	Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno

Fuente: Equipo de supervisión de la ANI.

4.3 Descripción del proyecto

Inicialmente la modernización y expansión del aeropuerto El Dorado contemplaba seis (6) hitos (proyectos); sin embargo, tras la suscripción de diversos otrosés se ha modificado el alcance y plazo de esta etapa, la cual se prevé culminar en febrero de 2019. En lo referente al plazo de la concesión, se prevé que esta finalizará en enero de 2027.


La evolución del aeropuerto El Dorado ha sido notoria en la última década. Por ejemplo, con respecto al antiguo terminal se ha tenido un incremento en área superior al 300%. En 2006 la terminal tenía un área de 5.5 ha, a diciembre de 2017, el área reportada fue de 22.4 ha.

El incremento en la disponibilidad de infraestructura de los usuarios ha traído consigo aumentos evidentes en la operación del aeropuerto, lo cual ha generado beneficios económicos a la Nación. Esto se comprueba con el comportamiento de la contraprestación que OPAIN ha pagado a la Nación en el tiempo, la cual está en función de los ingresos regulados y no regulados de la concesión. Entre 2007 y 2017, aproximadamente, la contraprestación anual ha tenido un incremento superior al 200%, pasando de COP 87,000 millones a COP 293,000 millones.

Las intervenciones y la operación del aeropuerto El Dorado han hecho que este proyecto sea reconocido internacionalmente. Por ejemplo, en 2016 y 2017 la auditoría inglesa Skytrax ha reconocido al aeropuerto como el mejor de Suramérica, otorgándole cuatro (4) de cinco (5) estrellas posibles. A diciembre de 2018 la modernización y expansión del aeropuerto El Dorado ha alcanzado los logros presentados en la siguiente tabla:

Tabla 3. Características generales del proyecto de concesión

COMPONENTE	CANTIDAD
Terminal de pasajeros	22.4 Ha
Plataforma de parqueo	34.4 Ha
Posiciones de contacto	39 UN
Posiciones remotas	13 UN
Capacidad de pasajeros	40 millones
Tráfico promedio de pasajeros/día	100,000
Procesamiento de carga Nacional	70% - 670,00 TM
Contraprestación acumulada	COP 2.14 billones



Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por la supervisión del proyecto en febrero de 2018.

5. TEMAS ABORDADOS DE MANERA ESPECÍFICA

En el marco del cumplimiento del objetivo específico del numeral 2.2.1. de este informe, referente al seguimiento general del proyecto, se abordaron con mayor detalle y de manera específica algunos temas que son considerados como relevantes para garantizar el desarrollo esperado del proyecto.

5.1 Actuaciones jurídicas

En desarrollo de esta auditoría, la Oficina de Control Interno examinó evidencia perteneciente a los procedimientos sancionatorios del proyecto objeto de evaluación con el propósito de establecer el cumplimiento de los fines, intereses, garantías y prerrogativas que la legislación prevé para el desarrollo de los contratos estatales, especialmente contenidos en la Ley 1474 de 2011 y la Ley 1437

de 2011, incluyendo además, los lineamientos contenidos en el Manual de Seguimiento a Proyectos e Interventoría y Supervisión contractual.

5.1.1 Antecedentes: Hallazgo de la CGR, procesos sancionatorios y multas

Mediante radicado No. 2016-409-113708-2 de 13 de diciembre de 2016, la Contraloría General de la República (CGR), emitió informe final de auditoría para el modo aeroportuario en el que en el hallazgo No. 4 (No. 1111 en el Plan de Mejoramiento Institucional), advirtió que en cinco casos "no se está(ba) haciendo uso de las herramientas que nos da el ordenamiento jurídico para exigir el cumplimiento de las obligaciones del contratista", esto a través del inicio de los procedimientos de rigor, hecho por el que indicó que la consecuencia por esta infracción era de naturaleza disciplinaria.

En su conjunto, la Contraloría determinó que los expedientes que se mencionan a continuación, eran de aquellos que no se estaban iniciando los procedimientos advertidos.

Tabla 4. Expedientes que de acuerdo con el hallazgo 1111 de la Contraloría General de la República no se estaban atendiendo al momento de la auditoría Especial del año 2016 llevada a cabo por ea Entidad.

FECHA	RADICADO ANI	ASUNTO	HECHOS
09/09/2015	20154090570512	Operación del Área Concesionada falla de energía durante 4 horas en muelle nacional T1	03/09/2015
18/08/2015	20154090503622	Plan de acción encuestas de satisfacción año 2014	19/09/2014
10/04/2015	20154090200762	Indicadores otrosí No. 7 semestre II del año 2014	01/07/2014
11/03/2014	20144090114142	Incumplimiento aspectos ambientales	20/02/2014
09/01/2014	20144090005742	Indicadores otrosí No. 7 semestre II del año 2013	30/12/2013

Fuente: Hallazgo No. 1111 de la Contraloría General de la República. Auditoría especial de 2016.

En cumplimiento del ejercicio auditor, la Oficina de Control Interno procedió a revisar tanto el Plan de Mejoramiento Institucional, hallazgo No. 1111, como, en su conjunto, los registros de solicitud de inicio de procedimiento sancionatorio iniciados en curso de los últimos cinco años, últimos de los cuales nos ocuparemos más adelante.

En lo referente al hallazgo No. 1111 tenemos que se encuentra en término para vencimiento el 30 de junio de 2019, con avance del 83% con seis unidades de medida:

1. Informe final de interventoría para el inicio de proceso sancionatorio.
2. Inicio proceso sancionatorio.
3. Formato de Solicitud de inicio del Proceso Sancionatorio.
4. Ajustar el Procedimiento GEJU-P-003 Imposición de multas y sanciones a concesionarios e interventorías.
5. Socialización del Formato de Solicitud de inicio del Proceso Sancionatorio
6. Informe de cierre.

Lo anterior, mediando seguimientos de 19 de noviembre a 5 de diciembre de 2018, en los que se ha concluido, además de prórroga vigente que:

"los procesos sancionatorios correspondientes a encuestas de satisfacción; redes en parqueaderos; y actualización de inventario de bienes están en curso. En este sentido se aportarán los respectivos soportes de inicio de los procesos sancionatorios. Con relación a las solicitudes restantes se dará continuidad al trámite de acuerdo a los lineamientos del Comité Jurídico del 16 de noviembre de 2018. En este sentido se solicitará la respectiva prórroga de manera oportuna ante la VAF teniendo en cuenta que el plazo de cumplimiento del PM es el 30 de noviembre de 2018. Se reitera la solicitud de la trazabilidad que está pendiente".

Para lo cual, efectuado el requerimiento No. 20191020024493 de 8 de febrero de 2019, contestado mediante radicado No. 20197070027543 de 13 de febrero de 2019 y mediante mensaje de datos de 25 de febrero de 2019, último con el cual se socializaron los resultados preliminares de la auditoría, se determinó que:

- El GIT de procedimientos administrativos sancionatorios contractuales adelanta dos expedientes: "Encuestas de satisfacción" que se encuentra en etapa de sustentación de recurso y "Vías, redes, parqueaderos, separación de redes (...) del hito 8", que está en etapa de tasación de sanción; se adelantan los procedimientos respectivos sin que estén vinculados al hallazgo;
- De los cinco expedientes reportados, ninguno ha sido tramitado a través de audiencia; se evidenció que para cuatro de ellos existe cruce de comunicaciones entre la supervisión y para uno restante no se tiene reporte por parte de la supervisión.

En consecuencia, la Oficina de Control Interno proferirá la no conformidad respectiva.

5.1.2 Estado actual de los procedimientos sancionatorios

Teniendo en cuenta el anexo denominado "Procesos sancionatorios reportados por la interventoría técnica y operativa", la Oficina de Control Interno llegó a la conclusión de que el índice de procedimientos sancionatorios sin instalar procedimiento sancionatorio o sin el cierre promovido a instancia de la Entidad es alto, pues de 39 registros obtenidos en curso de la auditoría, de los cuales 19 corresponden a reportes de presunto incumplimiento, para los últimos cinco años (criterio resultante de la sumatoria de los términos de caducidad sancionatoria y de acción de controversias contractuales) se tiene lo siguiente:

Tabla 5. Presuntos incumplimientos sin instalar proceso sancionatorio y sin cierre del presunto incumplimiento.

Registros	39							
	19							
Informes	Interventoría Técnica	12	Jurídica	7	Cerrado	5	A petición del supervisor	2
					En trámite		En audiencia	3
					No tramitado			1
					No tramitado	5	No tramitado	5
	Interventoría operativa	6	Jurídica	6	Cerrado	5	Sin petición / sin respuesta del supervisor	5
				En trámite	1	En trámite	1	
Reportado a Aerocivil							1	

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por las interventorías técnica (de obras) y operativa.

Es decir que, a febrero de 2019, el 37% de los hechos reportados como presunto incumplimiento, han resultado en instalación de procedimiento. Esto, lo evidencia el radicado No. 20197070027543 de 13 de febrero de 2019, proferido por el GIT de procedimientos administrativos sancionatorios contractuales y el correo electrónico remitido por la misma dependencia, de fecha 25 de febrero de 2019.

En este sentido, una vez consultada la supervisión y el GIT de procedimientos administrativos sancionatorios contractuales, se encontró que de esos 19 registros, hay 5 que no fueron reportados y se encuentran caducados; 2 que fueron reportados a la Vicepresidencia Jurídica y que a la fecha de corte de esta auditoría, estarían por fuera del término para la instalación del procedimiento por caducidad y 1 que estando en término, el procedimiento lleva dos años para la primera decisión desde el reporte de incumplimiento.

Es por esto que conforme lo mencionado al comienzo de este capítulo, procederemos a emitir no conformidad.

5.1.3 Análisis jurisprudencial y normativo

En lo que, a la potestad sancionatoria de la administración pública, y en particular en la actividad contractual, se refiere, la Corte Constitucional mediante sentencia de unificación SU-1010 de 2008, ha señalado que el sustento de este poder radica en la transformación de los fines, funcionalidades y actividades que por antonomasia se derivan de la cláusula de Estado Social de Derecho que se introdujo en nuestro ordenamiento jurídico a partir de la Constitución Política de 1991. Esto en los siguientes términos:

“... La concepción del Estado moderno ha evolucionado hacia la búsqueda de un mayor compromiso de las autoridades públicas en la satisfacción de las necesidades de la sociedad y en la garantía y efectividad de los derechos ciudadanos. Con la introducción de la cláusula de Estado “Social de Derecho”, éste ha asumido un papel activo y protagónico como promotor de toda la dinámica social, lo que ha producido un incremento considerable de las funciones y actividades que están a su cargo, en aras de cumplir con los fines que le han sido trazados. Dicho incremento tuvo lugar con particular intensidad en las funciones administrativas del Estado, por lo que el aumento de las actividades encomendadas al ejecutivo significó correlativamente el incremento de sus poderes, entre ellos, el relacionado con la imposición de sanciones.

Tal facultad es una manifestación propia del poder punitivo del Estado que se encuentra regulado en el llamado “derecho sancionador”, el cual, tal y como lo ha señalado esta Corporación, acogiendo la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sobre el tema, es una disciplina compleja que, como género, recubre al menos cinco especies a saber: el derecho penal, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política o “impeachment”. En este escenario, la potestad sancionadora de la Administración consiste en la facultad de imponer sanciones de tipo correctivo y disciplinario, encaminada a reprimir la realización de acciones u omisiones antijurídicas en las que incurrir tanto los particulares como los funcionarios públicos, que surge como un instrumento eficaz para facilitar el ejercicio de las funciones públicas y un medio para asegurar la consecución de los fines estatales.

(...)

(E)n efecto, sobre este tema la Corte ha señalado: "Así, se ha expresado, en forma reiterada, que i) la potestad sancionadora como potestad propia de la administración es necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones y la realización de sus fines, pues ii) permite realizar los valores del orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia propende indudablemente a la realización de sus cometidos y iii) constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas."

Desde esta perspectiva, la facultad sancionadora de la Administración Pública se diferencia de las demás especies del derecho sancionador particularmente por las siguientes características:

- (i) La actividad sancionatoria de la Administración "persigue la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función pública a los que alude el artículo 209 de la Carta (...)"*
- (ii) La sanción administrativa, constituye la "respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la Administración (...)"*
- (iii) Dicha potestad, se ejerce "a partir de la vulneración o perturbación de reglas preestablecidas, pero que no obstante ese contenido represivo presenta una cierta finalidad preventiva en el simple hecho de proponer un cuadro sancionador, junto al conjunto de prescripciones de una norma, lo cual implica una amenaza latente para quien sin atender pacífica y voluntariamente al cumplimiento de tales prescripciones las infringe deliberadamente."*
- (iv) En relación con la sanción aplicable, "dentro del ámbito sancionador administrativo cabe destacar la aceptación de la interdicción de las sanciones privativas de la libertad, la instauración de la multa como sanción prototípica y la necesaria observancia de un procedimiento legalmente establecido."*
- (v) Y, finalmente, "la decisión sancionatoria adoptada por la Administración está sujeta a control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo". (...)*

(...)

También se tiene el artículo 29 constitucional, el cual consagra el derecho al debido proceso como garantía fundamental de todas las personas. En relación con esta norma y la forma en que ella le sirve de fundamento a la potestad administrativa sancionadora, esta Corporación ha señalado: "(...) el artículo 29 de la Constitución expresa que "el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas". El debido proceso comporta una serie de garantías como la publicidad y celeridad del procedimiento, el derecho de defensa y contradicción, el principio de legalidad del ilícito y de la pena, la garantía del juez competente, etc., que sólo tienen sentido referidas a la actividad sancionadora del Estado. Es decir, son garantías aplicables al proceso de imposición de sanciones. De esta manera, cuando la Carta habla del debido proceso

administrativo, implícitamente reconoce la facultad que incumbe a la Administración de imponer sanciones, es decir la potestad sancionadora de la Administración.”

De igual forma, se tienen los artículos constitucionales referidos a la función de policía administrativa, por virtud de la cual el Estado tiene la atribución de regular el ejercicio de las libertades individuales con el fin de garantizar el orden público (artículos 67, 150 num.8, 189 núms. 21, 22, 24 y 26, 265, 370 y 372 de la C.P.).

(...)

Por lo anterior, dentro de las prerrogativas legales se tiene la de declarar la caducidad, interpretación, modificación y terminación unilaterales, cláusula de reversión, multa y declaratoria de incumplimiento. Así, la consagración de la precitadas potestades sancionatorias o de multa en materia contractual buscan servir a la garantía en la prestación de los servicios públicos y en general en la cosecución de los fines del Estado, tal como expresamente se establecen en los artículos 3, 4, 5, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 de la Ley 80 de 1993, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y los artículos 86 y 90 de la Ley 1474 de 2011, y demás normas concordantes.

En relación con los referidos poderes, es preciso indicar que las autoridades administrativas deben enmarcarse en las formalidades propias que el legislador determinó para configurar la garantía del derecho al debido proceso en desarrollo de la actuación administrativa. En ese sentido, el procedimiento descrito en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, tiene por objeto asegurar la garantía constitucional del debido proceso en las actuaciones administrativas sancionatoria o de imposición de multas. Al respecto, el Consejo de Estado precisó:

“(…) La actividad unilateral de la Administración en las actuaciones administrativas no resulta contraria a la garantía del debido proceso siempre y cuando ésta se presente hasta el momento en que la Administración deba relacionarse con un sujeto perfectamente identificado, pues a partir de ese momento se rompe la actividad unilateral de la Administración y ésta debe actuar protegiendo la totalidad de las garantías que se desprenden del debido proceso.

Es decir, se debe garantizar i) el derecho de audiencia, lo que significa que el particular debe ser oído por el funcionario competente para tomar la respectiva decisión. También ii) se debe proteger el derecho de defensa, continuo y permanente, que comprende el derecho a ser oído, el derecho a presentar y solicitar pruebas, y el derecho a interponer los recursos correspondientes con el fin de que la Administración estudie nuevamente la decisión y solicitar que ésta sea revocada, modificada o aclarada. Así mismo, los administrados tienen derecho iii) a que se les apliquen trámites y plazos razonables y iv) se les asegure la imparcialidad de las decisiones. Finalmente, v) también se debe garantizar el derecho de contradicción, como contrapeso obligatorio del poder punitivo del Estado (...).”

En cuanto a la multa, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante concepto No. 2040, del veintinueve (29) de noviembre de dos mil diez (2010), con ponencia del Doctor William Zambrano Cetina, sostiene:

“...1. La imposición de multas en los contratos estatales tiene por objeto apremiar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, mediante la imposición de una sanción de

tipo pecuniario en caso de mora o incumplimiento parcial. Su imposición unilateral por las entidades estatales se asocia normalmente a las necesidades de dirección del contrato estatal y de aseguramiento de los intereses públicos por parte de la Administración. 2. La obligación que nace de la multa es el pago de una obligación dineraria liquidada en el respectivo acto. Esta obligación de pagar una suma de dinero es distinta (adicional) de las obligaciones contractuales propiamente dichas, pues representa una carga adicional originada en una situación de incumplimiento, por la que el contratista debe responder. Así, el contratista sigue obligado a cumplir el contrato, pero además, si es multado, debe pagar al Estado la suma de dinero correspondiente a la multa. Por tanto, las multas y su cumplimiento no pueden ser neutras o favorables al contratista, pues conllevan implícita una consecuencia desfavorable para él, derivada de la situación de incumplimiento en que se ha puesto. Si no fuera así, la multa no cumpliría su función de apremio, pues al contratista le podría ser indiferente cumplir o no sus obligaciones para con la Administración...".

En igual sentido el H. Consejo de Estado, mediante sentencia del 10 de septiembre de 2014, con radicado No. 28875 del M.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, sostuvo:

"...La multa contractual tiene como función primordial compeler al deudor a la satisfacción de la prestación parcialmente incumplida, es decir, tiene una finalidad eminentemente conminatoria, a diferencia de la cláusula penal, medida coercitiva mediante la cual lo que se busca no sólo es precaver sino también sancionar el incumplimiento total o parcial de las obligaciones a cargo del contratista..."

A modo de complemento a las facultades referidas, se tiene que el artículo 4 de la Ley 80 de 1993, en lo relacionado con los deberes de las entidades del Estado, señala que para la consecución de los fines del Estado, las entidades estatales, entre otros: "...1. Exigirán al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante". Por tanto, además, el numeral 1º del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, determina que en virtud del principio de responsabilidad, los servidores públicos, están obligados, entre otros, a "...buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato".

En concordancia con lo anterior, los incisos 1º, 2º y 3º del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establecen:

*"Las estipulaciones de los contratos serán las que, de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta Ley, correspondan a su esencia y naturaleza. *Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.*

En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta Ley y a los de la buena administración. (...)"

Luego, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 "Por 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", dispone que:

"...El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales. En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede solo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. Así mismo, podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato..."

La Ley 1474 de 2011, 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, establece en su artículo 86, que las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, "(...) podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal (...)", para lo cual establece el procedimiento y ritualidad para hacer las declaraciones y efectivas las consecuencias que la ley establece en caso de incumplimiento del contrato.

En tal sentido, además, la Corte Constitucional advirtió en sentencia C-491/16 que:

"La jurisprudencia de esta Corporación también se ha pronunciado de manera pacífica y consolidada acerca del contenido, elementos y características del derecho al debido proceso, el cual es considerado uno de los pilares fundamentales del Estado Social y constitucional de Derecho. Entre los elementos más importantes del debido proceso, esta Corte ha destacado: (i) la garantía de acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia, con el fin de lograr una pronta resolución judicial; (ii) la garantía de juez natural; (iii) las garantías inherentes a la legítima defensa; (iv) la determinación y aplicación de trámites y plazos razonables; (v) la garantía de imparcialidad; entre otras garantías"

Con base en los sustentos jurisprudenciales y normativos transcritos anteriormente, se emite una no conformidad en el presente informe de auditoría, por haberse evidenciado incumplimiento respecto a los procedimientos que se deben adelantar frente a posibles incumplimientos contractuales, previstos en la Ley 1474 de 2011 y la Ley 1437 de 2011, entre otros, así como los lineamientos contenidos en el Manual de Seguimiento a Proyectos e Interventoría y Supervisión contractual.

5.2 Culminación de la etapa de modernización y expansión

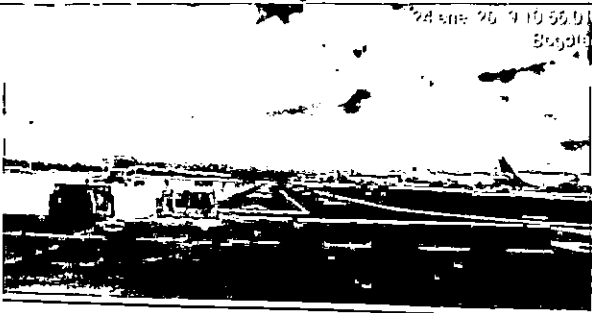
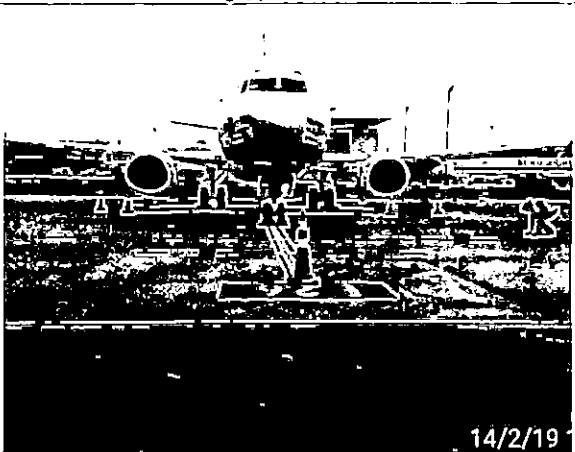
De acuerdo con el contrato de concesión, se tienen obras o subproyectos (agrupados en hitos) asociados con la etapa de modernización y expansión²; obras voluntarias, desarrolladas por el concesionario a su cuenta y riesgo (previa aprobación de la ANI) y obras complementarias, desarrolladas por el concesionario y financiadas por cuenta de la ANI.

² Prevista en el capítulo IV del contrato de concesión.

En la auditoría realizada en 2018 por la Oficina de Control Interno (OCI)³, se verificó la ejecución y el avance de las diferentes obras (voluntarias, complementarias y de la etapa modernización y expansión) que se encontraban en desarrollo en ese momento y se formularon observaciones y recomendaciones al respecto. En ese sentido, en la presente auditoría se da continuidad a este ejercicio, verificando el avance actual de las obras, con ocasión de la finalización de la etapa de modernización y expansión del aeropuerto.

La etapa de modernización y expansión, se finaliza mediante la formalización de un acta suscrita entre el concesionario, la ANI y el interventor, en los términos de la cláusula 38 del contrato de concesión, la cual prevé la entrega de la memoria técnica de aprobada por el interventor y por la ANI.

Ahora bien, luego de la auditoría de la OCI en el año 2018, se suscribió el Otrosí No. 27 de abril de 2018, en el cual se acordó prorrogar el plazo de finalización de la etapa de modernización y expansión hasta el 28 de febrero de 2019, extendiendo el plazo de entrega de los subproyectos No. 3 y 4 de la Tabla 6.

<p><i>Foto 1. Señalización de plataforma equivalente en el terminal de carga.</i></p>	<p><i>Foto 2. Operación de la plataforma equivalente en el terminal de carga, posición E 26.</i></p>
	
<p>Como parte de la visita de auditoría al proyecto, no fue posible evidenciar la culminación de las obras de plataforma equivalente en el terminal de carga debido a restricciones de acceso al lugar; sin embargo, se evidenció a partir del registro fotográfico suministrado por la interventoría operativa.</p>	

³ Radicado ANI No. 20181020041203 del 01 de marzo de 2018.

Foto 3. Sistema de Jetducto de la reconfiguración plataforma y sistema de combustibles puente aéreo – TPA.

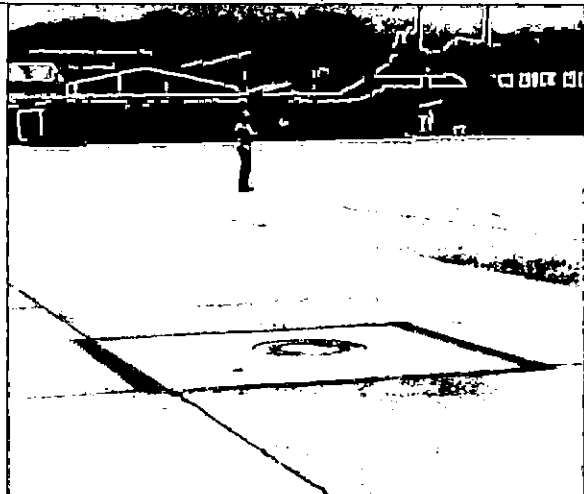


Foto 4. Puertas de embarque de la reconfiguración plataforma y sistema de combustibles puente aéreo – TPA.



Se evidenció la operación de la obra de reconfiguración plataforma y sistema de combustibles puente aéreo, incluyendo el sistema de Jetducto y las puertas de embarque.

Al respecto, es importante tener en cuenta que de acuerdo con la cláusula 24 del contrato de concesión, “independientemente de la causa que diera origen al Periodo de Extensión de la Etapa de Modernización y Expansión, imputable o no al Concesionario o a Aerocivil⁴, o debido a Fuerza Mayor o Caso Fortuito, el cuatro por ciento (4%) de los Ingresos Regulados y los Ingresos no Regulados que se causen en durante ese periodo, serán depositados en la Subcuenta de Excedentes de Aerocivil durante la totalidad del Periodo de Extensión de la Etapa de Modernización y Expansión”. En este sentido, el concesionario ha venido haciendo el depósito correspondiente y estará obligado a continuarlo haciendo hasta el 28 de febrero de 2019, fecha de terminación de la etapa de modernización y expansión.

Tabla 6. Seguimiento al avance de los subproyectos de la etapa de modernización y expansión, en conexidad con el seguimiento de la OCI al avance de la etapa de modernización y expansión, según Informe de auditoría de febrero de 2018³.

N°	HITO Y SUBPROYECTO	FECHA DE ENTREGA CONTRACTUAL	FECHA DE ENTREGA DE LA DESCRIPCIÓN TÉCNICA	FECHA DE FORMALIZACIÓN DEL ACTA DE VERIFICACIÓN
1	Hito 8 Vías, redes, parqueaderos, parqueaderos buses regionales, separación redes	31/01/2017	24/04/2018	No se tiene a la fecha

⁴ A partir de la subrogación del contrato de concesión, la ANI es la Entidad estatal encargada de la administración del contrato, en vez de la Aerocivil.

N°	HITO Y SUBPROYECTO	FECHA DE ENTREGA CONTRACTUAL	FECHA DE ENTREGA DE LA DESCRIPCIÓN TÉCNICA	FECHA DE FORMALIZACIÓN DEL ACTA DE VERIFICACIÓN
	rean/reap/rtan/rtap (restantes) y demolición de secretaria de sistemas operacionales			
2	Hito 8a Nivelación franjas pista norte	28/05/2018	28/02/2018	28/05/2018
3	Hito 8b* Plataforma equivalente en el terminal de carga	28/02/2019	25/01/2019	No se tiene a la fecha
4	Hito 8c Reconfiguración plataforma y sistema de combustibles puente aéreo - TPA	30/09/2018	28/12/2018	No se tiene a la fecha
5	Otras obras de la etapa de modernización y expansión: Sistema Jetducto de la Ampliación de las Plataformas Norte y Sur de la ampliación del Terminal de pasajeros, Fase 1, posiciones 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58 y 59 (Norte), y 88 y 89 (Sur).	28/02/2019	31/01/2019	No se tiene a la fecha

Fuente: Elaboración propia con datos de la interventoría de obras, Consorcio JFA-A&C.

* De acuerdo con el Otrosí No. 27, los subproyectos del hito 8b correspondientes a "Demolición hangar Avianca fase II" y "Plataforma hangar Avianca fase II" fueron reemplazados por el subproyecto titulado "Plataforma equivalente en el terminal de carga", sin embargo; los subproyectos reemplazados serán ejecutados por el concesionario mediante una obra voluntaria, una vez se restituya el hangar y el lote correspondientes y se expida una comunicación del concesionario notificando el saneamiento de los pasivos ambientales asociados, teniendo como fecha máxima de inicio de obras el 29 de octubre de 2022 para el subproyecto "demolición hangar Avianca fase II" y el 29 de enero de 2023 para el subproyecto "plataforma hangar Avianca fase II".

Como se puede observar en la Tabla 6, de los proyectos de la etapa de modernización y expansión que se encontraban en ejecución a la fecha de corte de la auditoría de la OCI en 2018, actualmente (a la fecha de corte de este informe de auditoría) se encuentra finalizado y con acta de verificación el subproyecto No. 2 de la tabla (columna 1), mientras que los subproyectos No. 3 y 5 se encuentran entregados y en proceso de verificación; el subproyecto No. 4 se encuentra entregado con observaciones del interventor y con un plazo final de subsanación para dar inicio al proceso de imposición de multas y el subproyecto No. 1 fue entregado por el concesionario, pero no ha sido recibido por la interventoría por tener observaciones no atendidas a la fecha (ver numeral 5.2.1).

5.2.1 Retrasos en la entrega del subproyecto del hito 8 titulado: Vías, redes, parqueaderos, parqueaderos buses regionales, separación redes rean/reap/rta/rta (restantes) y demolición de secretaría de sistemas operacionales

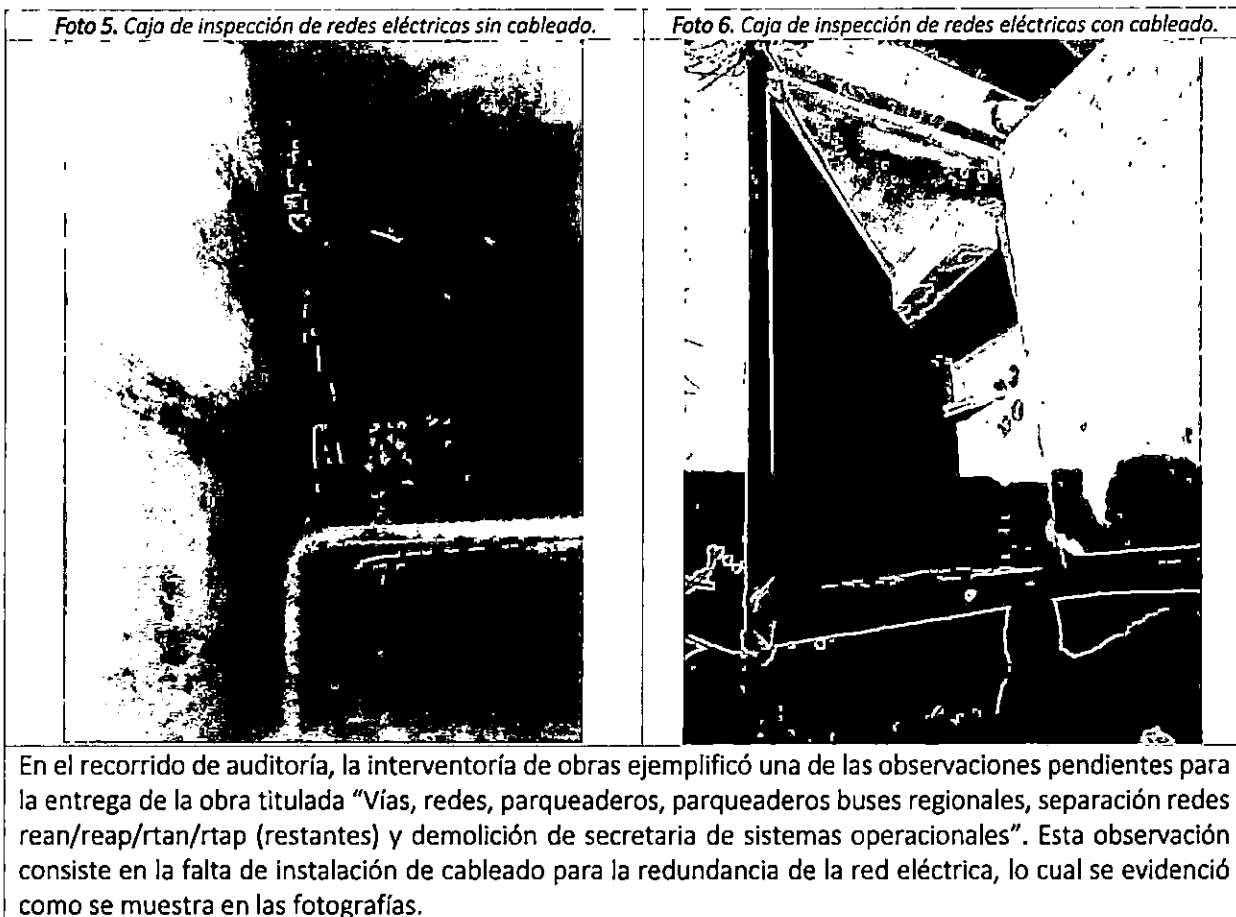
Este subproyecto, de acuerdo con lo establecido en los otrosíes No. 12 y 21, tenía por fecha de finalización el 31 de enero de 2017, fecha en la cual el concesionario entregó la respectiva descripción técnica para revisión de la interventoría de obras, quien a su vez determinó un presunto incumplimiento por parte del concesionario en su obligación de terminar y entregar a satisfacción el subproyecto.

Es por esto que el subproyecto a la fecha no se ha recibido a satisfacción y es objeto de un proceso administrativo sancionatorio en el cual la Entidad está pendiente de citar audiencia de fallo (ver sección 5.1), para lo cual requirió a la interventoría realizar la tasación de la multa con corte al 24 de enero de 2019⁵.

No obstante, de acuerdo con los reportes de interventoría, en el transcurso del proceso sancionatorio el concesionario ha venido avanzando en gestiones para atender las observaciones del interventor y conminar la obligación presuntamente incumplida⁶, por lo que a la fecha se continúa adelantando el respectivo proceso de verificación de obra entre el interventor y el concesionario.

⁵ Radicado ANI No. 2019-309-001827-1.

⁶ El concesionario realizó entrega de una nueva descripción técnica del subproyecto el 24 de abril de 2018 mediante radicado ANI No. 2018-950-002939-1.



En el recorrido de auditoría, la interventoría de obras ejemplificó una de las observaciones pendientes para la entrega de la obra titulada “Vías, redes, parqueaderos, parqueaderos buses regionales, separación redes rean/reap/rtan/rtap (restantes) y demolición de secretaria de sistemas operacionales”. Esta observación consiste en la falta de instalación de cableado para la redundancia de la red eléctrica, lo cual se evidenció como se muestra en las fotografías.

Por otra parte, dado el desacuerdo del concesionario con las observaciones del interventor y la falta de formalización del acta de verificación respectiva, se vienen adelantando audiencias entre la ANI y el concesionario con objeto del tribunal de arbitramento convocado por el concesionario para dirimir las controversias respecto a la culminación de este subproyecto (ver sección 5.1).

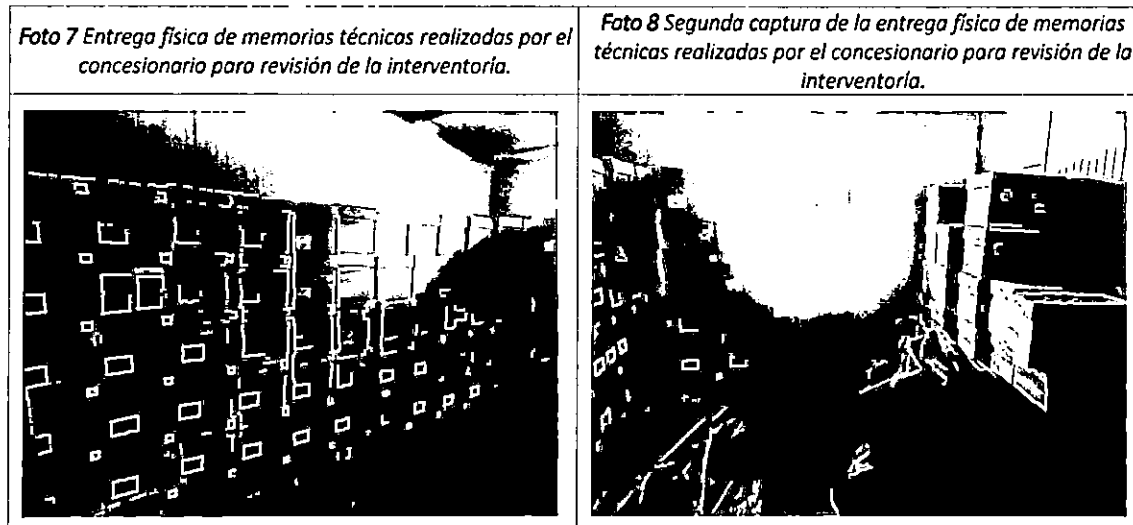
En cuanto a la infraestructura asociada con este subproyecto, también es importante notar que ésta actualmente se encuentra en operación a pesar de que no ha sido recibida formalmente por la interventoría operativa para el control de su operación y respectiva verificación de cumplimiento de las disposiciones contractuales consignadas en los Apéndices F y G, sobre especificaciones técnicas de operación y mantenimiento.

5.2.2 Proceso de entrega y revisión de documentación *as built* y memorias técnicas

De acuerdo con la cláusula 38 del contrato de concesión, para formalizar el acta de finalización de la etapa de modernización y expansión, se requiere de la entrega de una memoria técnica por parte del concesionario, aprobada por parte de la ANI y del interventor. Esta memoria técnica, según el numeral 36.2 del contrato de concesión, debe incluir:

- a) Cuadro de relación de obras, características técnicas de estas, estudios realizados durante su ejecución, aspectos ambientales y seguimiento a la ejecución de obras.
- b) Descripción de las actividades de mantenimiento antes del acta de verificación.
- c) Descripción del estado de las obras de modernización y expansión al momento de elaboración de la memoria técnica, así como las complementarias y voluntarias desarrolladas durante esta etapa.
- d) Descripción de las labores de operación y mantenimiento y estado técnico de las áreas sin ejecución de obras durante la etapa de modernización y expansión.

A la fecha de corte de este informe, no se ha hecho entrega final (aprobada por la interventoría) de la memoria técnica de ninguno de los hitos y subproyectos de la etapa de modernización y expansión, y la última entrega de esta documentación por parte del concesionario a la interventoría tuvo lugar el 31 de enero de 2019⁷.



⁷ Radicado ANI No. 2019-409-010083-2.

Foto 9. Entrega física de planos récord realizada por el concesionario para revisión de la interventoría.

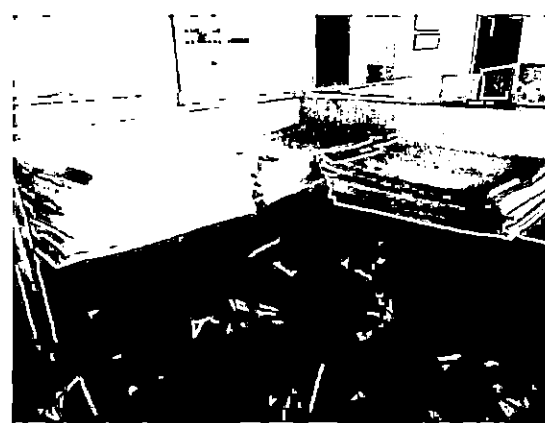
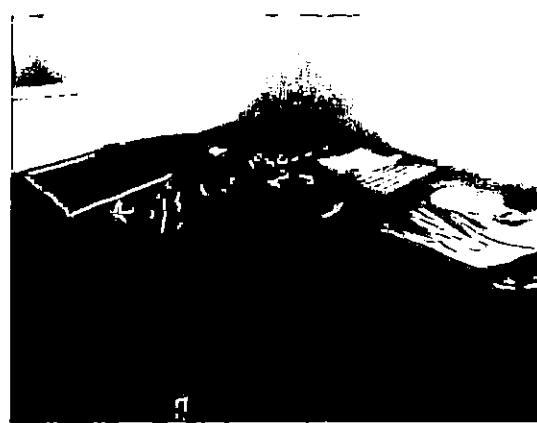


Foto 10. Segunda captura de la entrega física de planos récord realizada por el concesionario para revisión de la interventoría.



Durante la revisión documental de auditoría con la interventoría de obras, fue posible evidenciar el volumen de la copia física de las memorias técnicas entregadas a 31 de enero de 2019 por el concesionario. Así mismo, se evidenciaron los planos récord entregados el mismo día (cubiertos con plástico con el fin de prevenir su deterioro).

Por otra parte, en cuanto a los insumos necesarios para generar el informe final de interventoría, el interventor reporta en su informe mensual No. 128 que lleva un avance del 47.8% en la revisión de planos y del 56% de la documentación *as built*.

De acuerdo con esto, a pesar de que el contrato de interventoría fue adicionado y prorrogado entre otras cosas para iniciar la revisión de planos *as built* de la etapa de modernización y expansión en noviembre de 2016, actualmente el interventor cuenta con cerca de un mes para culminar la revisión de planos, documentación *as built* y memorias técnicas, lo anterior, teniendo en cuenta que:

- Según la cláusula sexta del otrosí No. 11 (firmado el 11 de noviembre de 2016) del contrato de interventoría, este contrato finaliza el 31 de marzo de 2019.
- El contrato de interventoría otorga un plazo de 20 días calendario para emitir el informe final de interventoría una vez concluida la etapa de modernización y expansión.

5.2.3 Conclusión general sobre la culminación de la etapa de modernización y expansión

Al respecto de la finalización de la etapa de modernización y expansión del proyecto, prevista para el 29 de febrero de 2019, la Oficina de Control Interno advierte los siguientes riesgos:

Tabla 7. Riesgos que amenazan la finalización prevista de la etapa de modernización y expansión.

N°	RIESGO	CONDICIONADO POR
1	La falta de recibo a satisfacción del subproyecto del hito 8 titulado "Vías, redes, parqueaderos, parqueaderos buses regionales, separación redes rean/reap/rtan/rtap (restantes) y	Subsanación de observaciones de interventoría por parte del concesionario. Laudo arbitral proferido por el Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá, convocado por el concesionario para dirimir la

N°	RIESGO	CONDICIONADO POR
	demolición de secretaría de sistemas operacionales”.	controversia frente a las observaciones de la interventoría para el recibo del subproyecto.
2	Demoras en la culminación del proceso de entrega y revisión final de memorias técnicas de todos los subproyectos de la etapa de modernización y expansión.	La revisión y aprobación de las memorias técnicas de aproximadamente 71 obras entre el pasado 31 de enero de 2019 y el 29 de febrero de 2019.

En cuanto al primer riesgo de la Tabla 7, se recomienda continuar trabajando en el proceso de verificación de la descripción técnica entregada por el concesionario en abril de 2018 y en caso de que haya nuevas observaciones, diseñar un plan de trabajo en conjunto con el concesionario para atenderlas lo más pronto posible. Lo anterior, sin perjuicio de lo que ordene el laudo arbitral que profiera el Tribunal de la Cámara de Comercio de Bogotá.

Respecto al segundo riesgo, esta Oficina considera que la etapa de expansión y modernización no se podrá concluir en la fecha esperada, por lo que recomienda a la ANI formular un plan de choque con un cronograma en el que se defina y pacte, en conjunto con el concesionario y la interventoría, el desarrollo del mecanismo más expedito para surtir el proceso de atención de observaciones de la interventoría hasta lograr el recibo formal de las memorias técnicas, con el fin de concluir la etapa de modernización y expansión lo antes posible. Lo anterior, sin perjuicio de evaluar e iniciar los procesos conminatorios a los que haya lugar teniendo en cuenta el cumplimiento de las obligaciones de la interventoría de obras frente a la revisión de las memorias técnicas del proyecto.

Adicionalmente, se recomienda a las Vicepresidencias de Gestión Contractual y Ejecutiva considerar la materialización de estos riesgos de demoras en la culminación de la etapa como un aprendizaje para revisar y ajustar los controles frente a los riesgos del proceso de Gestión Contractual y Seguimiento de Proyectos de Infraestructura de Transporte.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que si se materializan los riesgos advertidos anteriormente (sin perjuicio de las acciones conminatorias que corresponda imponer a la interventoría), estos impactarían la finalización de la etapa de modernización y expansión del contrato de concesión.

Adicionalmente, una vez recibidas las memorias técnicas y concluida la etapa de modernización y expansión, y teniendo en cuenta que:

- La interventoría reporta en su informe mensual No. 128 con corte a enero de 2019 avances cercanos al 50% en la revisión de planos y documentación *as built*.
- Con los planos *as built* aún deben surtir un proceso de revisión y formalización de firmas para su entrega final.

Esta Oficina considera que es posible que el interventor exceda el plazo de 20 días para la entrega de informe final de interventoría a partir de la finalización de la etapa de modernización y expansión, dada la cantidad de trabajo restante y el proceso de obtención de firmas finales. En consecuencia, se recomienda a la ANI realizar mesas de trabajo con la interventoría para prever esta situación y

generar un plan de trabajo para dar celeridad al cumplimiento de sus obligaciones, sin perjuicio de la activación de los mecanismos conminatorios a los que haya lugar.

5.3 Verificación del avance de obras voluntarias y complementarias

En cuanto al avance de las obras voluntarias y complementarias desde la entrega del informe de auditoría de la Oficina de Control Interno en febrero de 2018, se tiene lo siguiente:

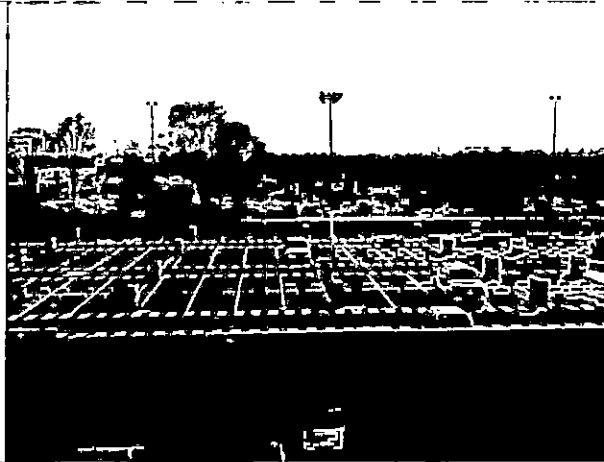
Tabla 8. Seguimiento al estado de las obras complementarias y voluntarias, en conexidad con lo reportado en el informe de auditoría de la Oficina de Control Interno en febrero de 2018.

TIPO Y TÍTULO DE LA OBRA	EJECUTADO	ACTA DE VERIFICACIÓN
Obra complementaria: Ampliación plataforma sur	100%	27 de abril de 2018
Obra complementaria: Parqueadero norte en altura	100%	2 de mayo de 2018
Obra complementaria: Hangar de Aerocivil	100%	19 de abril de 2018
Obra complementaria: Vías y urbanismo	100%	7 de marzo de 2018
Obra voluntaria: Muelle norte de la ampliación del terminal de pasajeros T1+T2	100%	5 de febrero de 2018
Obra voluntaria: Muelle sur de la ampliación del terminal de pasajeros T1+T2	100%	23 de mayo de 2018
Obra voluntaria: Ampliación parqueadero de taxis	100%	30 de mayo de 2017
Obra voluntaria: Demolición hangar Avianca fase II	0%	NA
Obra voluntaria: Plataforma hangar Avianca fase II	0%	NA
Tipo de obra sin definir: Instalación de sistema de autogeneración fotovoltaico en la cubierta del terminal 1	100%	NA

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la interventoría de obras.

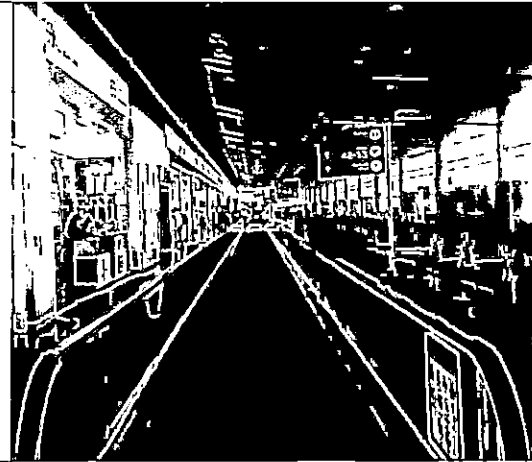
Este avance, se pudo evidenciar para algunas de las obras, seleccionadas como parte de la visita de auditoría, tal como se muestra a continuación:

Foto 11. Parqueadero norte en altura.



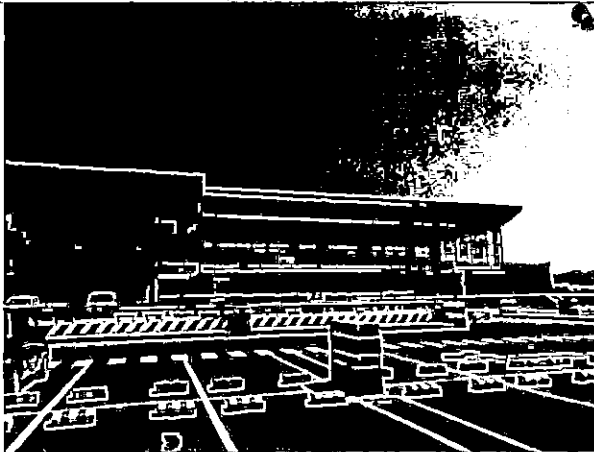
Desde el muelle internacional se evidenció la operación del parqueadero, así como la ampliación del parqueadero de taxis (al fondo de la foto).

Foto 12. Interior del muelle norte de la ampliación del terminal de pasajeros T1+T2.



Se evidenció la operación con normalidad del muelle internacional, dotado con salas de espera, locales comerciales, cintas transportadoras peatonales.

Foto 13. Exterior del muelle norte de la ampliación del terminal de pasajeros T1+T2.



Durante el recorrido al parqueadero norte en altura, se evidenció la fachada de la obra de ampliación del muelle norte del terminal.

Foto 14. Hangares de Avianca fase II.



En la visita a las obras de reconfiguración de la plataforma del terminal 2 se evidenció la presencia del hangar de Avianca el cual se planea demoler para continuar ampliando esta plataforma.

Frente al avance de las obras complementarias, se pudo evidenciar que estas ya fueron concluidas y recibidas a satisfacción por la interventoría mediante las actas de verificación correspondientes, por lo que entran en el proceso de verificación de memorias técnicas y documentación *as built*.

En cuanto al avance de las obras voluntarias, también se pudo evidenciar su culminación (por lo que también harán parte de la revisión de memorias técnicas y documentación *as built*), con excepción de la demolición y construcción de plataforma en la zona del hangar de Avianca fase II, obras que según el otrosí No. 27 al contrato de concesión (firmado el 25 de abril de 2018) deben ser entregadas por el concesionario como máximo el 28 de enero de 2023 (demolición) y el 28 de junio de 2023 (construcción de plataforma).

Foto 15. Sistema de autogeneración fotovoltaico.



Durante la visita de auditoría, se evidenció la instalación del sistema de autogeneración fotovoltaico en la cubierta del terminal 1 del aeropuerto. En la fotografía, se puede observar la diferencia entre la cubierta con y sin la instalación del sistema fotovoltaico.

Por otra parte, se evidenció que el concesionario ha adelantado la instalación de paneles solares sobre la cubierta del terminal 1, intervención que ha llevado a cabo sin previa autorización de la ANI. Frente a esto, tanto la interventoría técnica y operativa se han pronunciado en los siguientes términos:

- La interventoría técnica ha manifestado que los diseños aprobados al concesionario no indican que sobre la cubierta del terminal se puedan instalar los paneles solares, por lo que recomienda a la ANI preguntar sobre la afectación de los sistemas de cubierta directamente al interventor que vigiló esta obra⁸, a partir de lo cual se puede deducir que la interventoría de obras del contrato de concesión no estuvo al frente de la verificación de esta intervención ni de la aprobación de sus diseños.
- La interventoría operativa considera que “la Agencia Nacional de Infraestructura podría iniciar un debido proceso sancionatorio al concesionario OPAIN S.A. en razón al presunto

⁸ Radicado ANI No. 2018-409-129912-2 del 11 de diciembre de 2018..

incumplimiento contractual por el inicio de obra o instalación de estructuras sin el debido trámite y aprobación ante la entidad competente, en este caso la ANI”.

Frente a esto, en el alcance de la presente auditoría, no se evidenció que la ANI se pronunciara formalmente o tomara una decisión sobre esta intervención llevada a cabo por el concesionario sin autorización de la Entidad.

Al respecto, la Oficina de Control Interno (OCI) concluye que es necesario que la Entidad defina una posición al respecto (teniendo en cuenta que ya cuenta con varios insumos para esto), se pronuncie y de ser el caso tome acciones para exigir al concesionario rectificar frente a la interventoría las especificaciones técnicas de esta intervención y de esta forma garantizar que se conserven adecuadamente las disposiciones del contrato de concesión, en especial las relacionadas con la interventoría de obras y con el cumplimiento de las especificaciones técnicas de operación y mantenimiento.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, si la decisión de la Entidad implica iniciar un proceso sancionatorio al concesionario, es importante prever los tiempos necesarios para llevarlo a cabo, pues según ha sido evidenciado por la OCI⁹ y por la Contraloría General de la República¹⁰, ya se han tenido dificultades para tramitar este tipo de procesos al interior de la Entidad en este proyecto.

5.4 Prospectiva del proyecto

Adicional a la culminación de la etapa de modernización y expansión, como parte de las revisiones de auditoría, se evidenció que el proyecto actualmente enfrenta tanto retos urgentes y que requieren soluciones en el corto plazo, como retos decisivos para el futuro del aeropuerto en el largo plazo, una vez termine el contrato de concesión.

En esta sección, se presentan las consideraciones de la Oficina de Control Interno al respecto.

5.4.1 En el corto plazo

Actualmente existen varias intervenciones necesarias para continuar implementando el plan maestro del aeropuerto y satisfacer su demanda actual de infraestructura. Dada la urgencia de dichas intervenciones, estas deberán ser resueltas en el marco de este contrato de concesión; sin embargo, su inicio se puede ver afectado por los retrasos en la finalización de la etapa de modernización y expansión. Entre las intervenciones mencionadas, se destacan¹¹:

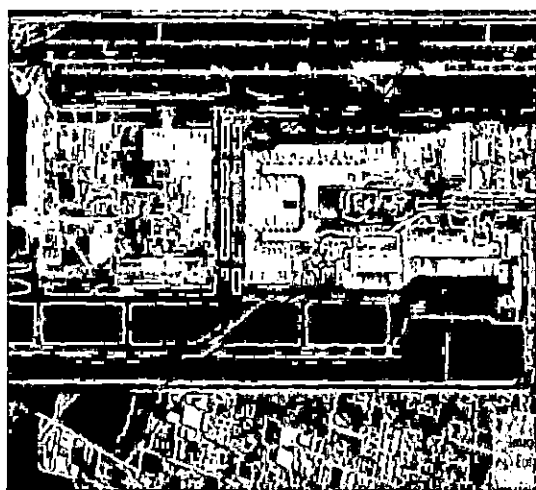
⁹ Sección 5.1 de este informe, e informe de auditoría con radicado ANI No. 20181020041203 del 01 de marzo de 2018.

¹⁰ Hallazgo No. 4 de la auditoría al contrato de concesión radicado en la ANI mediante No. 2016-409-113706-2 del 13 de diciembre de 2016.

¹¹ A partir de la información suministrada en las fichas técnicas del proyecto actualizada por la supervisión con corte al mes de enero de 2019.

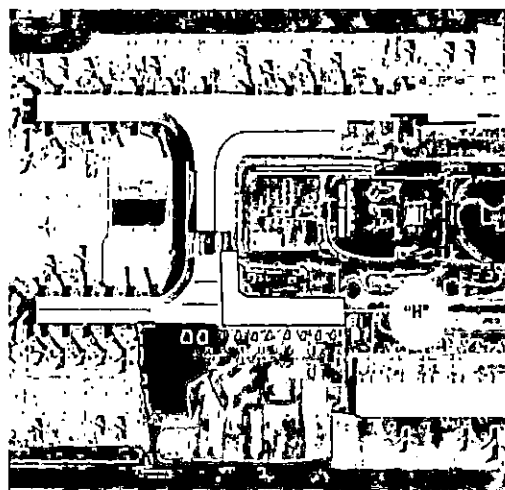
- La reubicación de los tanques de abastecimiento de combustible, para garantizar y optimizar el abastecimiento de combustible del aeropuerto, así como su recibo, almacenamiento y suministro (ver Foto 16).
- La construcción de la expansión del muelle sur del terminal 1 (ver Foto 17), que está condicionada por la reubicación de los tanques de abastecimiento de combustible.
- La construcción de un nuevo hangar para mantenimiento de las aeronaves de Avianca, que permitirá la restitución del llamado “hangar 2” y “lote 2”, en los términos del Otrosí No 27.
- La demolición del hangar 2 y construcción de plataforma en ese lote (denominado como lote 2 en los documentos contractuales), obra que el concesionario deberá hacer con recursos propios antes de 2022 de acuerdo con lo establecido en el Otrosí No. 27, pero que está condicionada por la construcción del nuevo hangar para mantenimiento de las aeronaves de Avianca.

Foto 16. Ubicación actual de los tanques y del lote previsto para la reubicación de los tanques de abastecimiento de combustible.



En la foto, la ubicación actual es la que está al norte de la propuesta. Este proyecto a la fecha no está siendo contemplado dentro de los proyectos en estructuración para satisfacer la demanda aérea futura de Bogotá y su región.

Foto 17. Alternativa de expansión del muelle sur del aeropuerto.



Esta alternativa es conocida como “H”, por la forma que toma el terminal visto en planta. Este proyecto a la fecha tampoco está siendo contemplado dentro de los proyectos en estructuración para satisfacer la demanda aérea futura de Bogotá y su región.

Frente a esto, teniendo en cuenta que en ejercicios preliminares de presupuesto se ha estimado que es posible que el cupo de adición del contrato de concesión no sea suficiente para permitir el financiamiento de las intervenciones necesarias y si bien este contrato de concesión fue estructurado por la Aerocivil y no por ANI, se recomienda a la supervisión:

1. Evaluar formalmente la necesidad adicional de recursos que demandan las necesidades de infraestructura del proyecto en el corto plazo.

2. Determinar en qué medida, el presupuesto de estas intervenciones excede el máximo presupuesto de adición previsto por el contrato de concesión.
3. Analizar la materialización del riesgo sobre la necesidad de recursos adicionales a los previstos contractualmente y determinar de qué manera se pueden fortalecer sus controles con base en las lecciones aprendidas.
4. Con base en lo anterior, informar a la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno sobre la materialización del riesgo y los nuevos controles propuestos, en caso de que sea procedente.

Por otra parte, la Oficina de Control Interno considera que la gestión del contrato de interventoría, asociada con la revisión y aprobación de documentación *as built* y memorias técnicas es central para garantizar el desarrollo esperado del contrato de concesión y en general del proyecto del Aeropuerto, pues las demoras en estas revisiones condicionan la finalización de etapa actual y así mismo pueden llegar a condicionar el inicio de las demás intervenciones que demanda el proyecto.

En consecuencia, se reitera la recomendación de esta Oficina sobre realizar mesas de trabajo con la interventoría para prever retrasos en la revisión y aprobación de memorias técnicas y generar un plan de trabajo para establecer los tiempos de cumplimiento de las obligaciones de interventor, sin perjuicio de la activación de los mecanismos conminatorios a los que haya lugar.

Adicionalmente, también se recomienda a la supervisión llevar a cabo una evaluación de la necesidad que se tuvo de incluir recursos adicionales para el contrato de interventoría y reportar los resultados a la Vicepresidencia de Planeación Riesgos y Entorno, pues si bien el cupo de adición del contrato de concesión (no estructurado por la ANI) puede resultar insuficiente para atender las necesidades adicionales del proyecto en el plazo de concesión, el cupo de adición del contrato de interventoría de obras (estructurado por la ANI) al parecer fue apenas suficiente para abarcar el alcance inicialmente previsto, correspondiente a las obras de la etapa de modernización y expansión, lo cual evidencia oportunidades de mejora en la planeación de estos contratos.

Finalmente, en cuanto al traslado de los tanques de abastecimiento de combustibles, se recomienda evaluar las amenazas para la seguridad de los tanques si se trasladan e instalan por fuera del área concesionada, así como las dificultades que se puedan presentar con la gestión de los nuevos predios.

5.4.2 En el largo plazo

En cuanto a las necesidades del aeropuerto a futuro, se tiene identificada la necesidad de contar con mayor capacidad, inclusive, el Plan Maestro del Aeropuerto identifica como una debilidad la capacidad de las pistas y prevé que para el periodo comprendido entre los años 2021 y 2026 se requiere contar con entre dos y tres pistas (actualmente se tienen dos) y entre 81 y 94 posiciones de aeronaves (actualmente se cuenta con 87)¹². En este sentido, actualmente se cuenta con los siguientes proyectos en estructuración, que afectan el desarrollo futuro de El Dorado.

¹² Actualización del plan maestro aeroportuario del aeropuerto internacional El Dorado (2014).

Tabla 9. Proyectos en estructuración asociados con el Aeropuerto El Dorado.

PROYECTO	FASE	ENTIDAD ENCARGADA
El Dorado II	Factibilidad	ANI
IP Campo de Vuelo - ED1	Pre-factibilidad	ANI
IP SAB 2050 - Sistema Aeroportuario de Bogotá	Pre-factibilidad	ANI
Reglotram de Occidente	Factibilidad	Gobernación de Cundinamarca

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por la Vicepresidencia de Estructuración.

Estos proyectos, actualmente se tienen en etapas de factibilidad y pre-factibilidad, pues se está estudiando la mejor manera de atender la demanda futura de transporte aéreo de la región.

Al respecto, se considera importante continuar con las gestiones para articular estas iniciativas y tomar una decisión frente al siguiente proyecto que involucre al Aeropuerto El Dorado, con la suficiente antelación al final del actual contrato de concesión. Adicionalmente, según las evidencias de otras auditorías realizadas por esta Oficina y lo evidenciado en la auditoría actual (y sus entrevistas), se recomienda considerar la opción de generar un solo contrato de concesión en torno al nuevo proyecto que se viabilice, pues se han evidenciado dificultades y reprocesos que se pueden evitar al contar con un solo actor responsable de atender las necesidades del Aeropuerto.

En general, en la sección 8.2 se presentan recomendaciones para la estructuración de futuros proyectos aeroportuarios, con base en las oportunidades de mejora evidenciadas en la presente auditoría al proyecto.

5.5 Indicadores de satisfacción último periodo

De acuerdo con la cláusula 41, el concesionario debe cumplir con todas las disposiciones del Apéndice F (Especificaciones técnicas de operación), el cual, contiene dentro de los servicios requeridos un aparte sobre requisitos de desempeño, los cuales hacen referencia a algunas obligaciones generales como asegurar la no interrupción de las operaciones de las aeronaves, así como al requisito de cumplimiento de estándares de satisfacción de los usuarios, medida a partir de encuestas anuales de satisfacción.

El incumplimiento de los estándares de satisfacción mínimos establecidos en esta sección para los resultados de las encuestas, dan lugar a la imposición de multas al concesionario y han sido una de las causas más frecuentes de sus incumplimientos, por lo que la Oficina de Control Interno en varias de sus auditorías ha verificado el estado de dichos indicadores y la gestión de la interventoría frente al control de su cumplimiento y de los planes de acción correspondientes.

En cuanto a los resultados de la última encuesta de satisfacción de los usuarios, aplicada en julio de 2018, ésta arrojó el incumplimiento del indicador titulado “Calidad en la recepción y atención a quejas y reclamos”, reportando un resultado de 66% de satisfacción, inferior al 75% requerido

contractualmente. Como consecuencia, el concesionario formuló un plan de acción que a la fecha continúa en ejecución.

Durante la aplicación de la MED a la interventoría operativa, se pudo evidenciar su seguimiento a la planeación, ejecución y evaluación de la encuesta, así como a la formulación e implementación de los planes de acción asociados al tratamiento de los indicadores cuyo resultado se presentó por fuera de los parámetros de aceptación (establecidos en el Apéndice F) para la encuesta aplicada en julio de 2018.

Respecto al indicador presuntamente incumplido para la encuesta de 2018, la interventoría solicitó el inicio de un proceso sancionatorio por el presunto incumplimiento de las disposiciones del Apéndice F¹³, el cual está en trámite de solicitud por parte de la Vicepresidencia de Gestión Contractual desde septiembre de 2018. De acuerdo con las revisiones de auditoría, este proceso se sumaría al actualmente abierto también por el incumplimiento en las encuestas de satisfacción de los años 2015 y 2016.

Frente a la situación actual de los indicadores de satisfacción, la Oficina de Control Interno concluye que, en cumplimiento del contrato de concesión, es importante continuar con celeridad los procesos sancionatorios correspondientes, con el fin de garantizar su culminación dentro de los términos legales. . Adicionalmente, se recomienda a la supervisión del proyecto evaluar si es conveniente plantear al concesionario la opción de incorporar al contrato la medición de otro tipo de indicadores que aporten de una forma más transversal a la medición del desempeño de toda la operación del proyecto (e.g. los niveles de servicio de la IATA), en reemplazo de las encuestas de satisfacción.

6. VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE LA INTERVENTORÍA

En el marco del desarrollo del objetivo específico del numeral 2.2.2., referente a la evaluación del desempeño de la interventoría, a continuación, se presenta el análisis de los resultados encontrados a partir de la aplicación de la Matriz de Evaluación de Desempeño (MED) a las interventorías del proyecto: Consorcio JFA-A&C (obras en la etapa de Modernización y Expansión), JAHV McGregor S.A.S. (áreas financiera, contable, tributaria y administrativa) y Consorcio Operador Aeroportuario (áreas operativa, ambiental y de mantenimiento).

Habiendo sido calificadas en varias ocasiones, a continuación se presenta el resultado de la MED para las interventorías este proyecto. Posteriormente, se presenta un análisis pormenorizado de cada uno de los componentes, resaltando los aspectos positivos y las oportunidades de mejora en los procesos de vigilancia y control que desarrolla la Interventoría. Para profundizar la explicación de los componentes evaluados y la metodología de calificación de la MED, consultar los anexos 4 y 5.

¹³ Radicado ANI No. 2018-409-135206-2.

Tabla 10. Calificación de la MED para vigencias anteriores.

Vigencia	2014			2015			2016			2018
	COA	JAHV McGregor	JFA-A&C	COA	JAHV McGregor	JFA-A&C	COA	JAHV McGregor	JFA-A&C	Integral
Interventoría										
Gestión administrativa	63,88	73,87	70,33	70,87	69,57	74,77				75,8
Gestión técnica	58	NA	77,7	71,6	NA	75,88				75,8
Gestión financiera	NA	80,88	NA	NA	59,31	NA				76,7
Gestión Jurídica	63,83	73,45	73	73,35	68,42	70,5				76,5
Gestión operativa	70,5	80,5	NA	70,5	70,5	NA				75,0
Gestión ambiental	66,75	NA	71,89	72,9	NA	73,26				76,5
Gestión Social	50,5	NA	62,17	70,5	NA	70,5				75,0
Gestión predial	NA	NA	NA	NA	NA	NA				75,0
Calificación global	63,83	77,18	71,02	71,62	66,95	72,98				75,8
Radicado Informe auditoría	20141020021223	20141020021213	20151020080203	20151020081893	20161020056773	20161020085063				20181020041203

Fuente: Elaboración propia a partir de informes de auditoría adelantados por la Oficina de Control Interno.

Nota: Dadas las actualizaciones en las versiones de la MED, para la vigencia 2017 en adelante, una calificación de 75 es equivalente a una calificación de 70,5 en vigencias anteriores.

En la Tabla 11, se presenta la calificación de la MED discriminada por áreas y separada según el cumplimiento contractual evidenciado para cada área. Sin perjuicio de que el control del proyecto se ejerce a partir de tres interventores con funciones diferentes, la calificación que se presenta está referida de manera general al control integral del proyecto.

En el caso del área ambiental, se aplicó la MED dos veces, una para la interventoría operativa y otra para la interventoría de obras, toda vez que estas ejercen control ambiental asociado a las obras en construcción y asociado a las obras entregadas y en operación, respectivamente. En este sentido, el resultado de la calificación del control ambiental (columnas 3 a 5) integral del proyecto se calcula como el promedio del resultado obtenido por las dos interventorías y el cumplimiento contractual (columna 6) se calcula como la suma de los criterios contractuales con cumplimiento dividido entre la suma de los criterios contractuales evaluados.

En el caso del área financiera, esta se evaluó de forma general, haciendo la aplicación de la MED; sin embargo, durante el presente mes la Oficina de Control Interno hizo un análisis puntual y a profundidad en materia financiera y contable sobre lo cual se emitió el Informe de auditoría a la contraprestación – Aeropuerto El Dorado¹⁴.

¹⁴ Radicado ANI No. 2019-102-003717-2.

Tabla 11. Resultados de calificación MED aplicada en febrero de 2019.



Nombre proyecto concesión	Aeropuerto Internacional El Dorado
Nombre interventoría proyecto	Aeroportuario - C.O.A. y JAHV McGregor 8000047-OK de 2008, 6000169-OK de 2006 y 7000357-OH de 2007
No. contrato Interventoría	
Fecha de evaluación	febrero de 2019

Id	Componente	Calificación desempeño de interventoría			Cumplimiento contractual
		Bajo	Medio	Alto	
01	Gestión Administrativa	-	78,1	-	9/9 (100%)
02	Gestión Técnica	-	78,3	-	15/15 (100%)
03	Gestión Financiera	-	81,3	-	12/12 (100%)
04	Gestión Jurídica	-	75,0	-	8/8 (100%)
05	Gestión de Operativa	-	81,6	-	9/9 (100%)
06	Gestión Ambiental	-	77,8	-	12/12 (100%)
07	Gestión Social	-	75,0	-	2/2 (100%)
08	Gestión Predial	-	75,0	-	2/2 (100%)

Calificación ponderada:	78/100	Cumplimiento contractual:	69/69 (100%)
--------------------------------	---------------	----------------------------------	---------------------

Fuente: elaboración propia con base en la revisión documental con la Interventoría.

Nota: La calificación del área ambiental corresponde al promedio entre la calificación obtenida por la interventoría operativa (75.8 y cumplimiento contractual de 6/6) y la calificación obtenida por la interventoría de obras (79.7 y cumplimiento contractual de 6/6).

A nivel general, gracias a la permanencia de las interventorías en el proyecto (más de 10 años), se evidenciaron varios controles basados en procedimientos estandarizados y depurados a lo largo del tiempo, así como una relación consolidada con el concesionario, que ha permitido la implementación de mecanismos eficientes de intercambio de información entre los interventores y el concesionario.

Se observó un cumplimiento contractual en las obligaciones evaluadas (69 criterios contractuales con cumplimiento de 69 evaluados, ver columna 6 de la Tabla 11), destacando dentro de esto valores agregados que aportan las interventorías a su gestión como resultado de su experiencia en la vigilancia y control del proyecto.

En las visitas de auditoría realizadas los días 13, 14 y 15 de febrero de 2019 a las interventorías y al proyecto respectivamente, los equipos de interventoría dieron a conocer la situación actual del proyecto y evidenciaron los controles aplicados en cada uno de los componentes de su competencia.

A continuación, se analiza en detalle cada uno de los componentes evaluados en la MED. En el mismo sentido que su calificación, este análisis se hace con referencia al control integral del proyecto, sin perjuicio de que este sea ejercido de forma conjunta a partir de tres contratos de interventoría diferentes.

Tabla 12. Calificaciones obtenidas en la MED, aspectos positivos y oportunidades de mejora discriminados por componente.

CALIFICACIÓN COMPONENTE	ASPECTOS POSITIVOS O DE VALOR AGREGADO	OPORTUNIDADES DE MEJORA O RECOMENDACIONES
<p>Administrativo 78/100</p>	<p>La Interventoría documenta y sistematiza varios de sus controles en formatos estandarizados y depurados a lo largo del tiempo, los cuales hacen parte integral del sistema de gestión de calidad.</p> <p>La Interventoría implementa y documenta un control periódico de las observaciones hechas al concesionario a partir de productos no conformes, los cuales monitorea hasta el cierre.</p> <p>La interventoría lleva un cuadro de control con las obligaciones administrativas del Concesionario, en el cual resume los controles aplicados y referencia la sección específica del informe dedicada al reporte y análisis de cada uno de estos controles.</p>	<p>Incluir sesiones de instrucción en temas técnicos relevantes para el proyecto a partir de un programa de capacitaciones del personal. Una opción es compartir el conocimiento de los especialistas de cada tema al interior de los equipos de Interventoría.</p> <p>Como parte de la revisión de la gestión de la ANI, alertar sobre el cumplimiento de los decretos y normatividad general del sector transporte que implique acciones de parte de la supervisión del proyecto. Un ejemplo de esto es el cumplimiento de la instalación, mantenimiento y reemplazo de la valla informativa del proyecto.</p> <p>Las organizaciones que componen la interventoría integral del proyecto llevan a cabo reuniones periódicas conjuntas para articular la gestión de las áreas de su competencia.</p>
<p>Técnico 78/100</p>	<p>La Interventoría actualiza mensualmente un control gráfico comparativo del avance ejecutado y planeado del cronograma del concesionario (curva S) para los diferentes frentes de trabajo, permitiendo la identificación, monitoreo y alerta de retrasos y avances de construcción.</p> <p>Además de la verificación del plan de mantenimiento del concesionario, la interventoría conceptúa y contribuye al ajuste de dicho plan, con el fin de implementar mejores prácticas de mantenimiento.</p>	<p>Consolidar una parte ejecutiva en los informes mensuales, dada la extensión de los informes de interventoría. La parte ejecutiva puede estar compuesta de reportes gráficos y conclusiones sobre el avance del proyecto en el mes y los temas pendientes de gestión.</p> <p>Realizar ensayos independientes por cuenta de la Interventoría para verificar la calidad de los trabajos constructivos cuando se tengan dudas sobre estos, además de vigilar los ensayos de obra y solicitar nuevos ensayos propios del concesionario.</p>
<p>Financiero 81/100</p>	<p>La interventoría lleva a cabo una revisión exhaustiva todos los meses sobre los ingresos que generan la mayor proporción de los ingresos brutos del concesionario, que en este caso</p>	<p>En caso de que no toda la información del mes inmediatamente anterior esté disponible para analizar, se recomienda precisar el alcance temporal para cada</p>

CALIFICACIÓN COMPONENTE	ASPECTOS POSITIVOS O DE VALOR AGREGADO	OPORTUNIDADES DE MEJORA O RECOMENDACIONES
	<p>corresponden a los arrendamientos y a las tasas aeroportuarias.</p> <p>La Interventoría revisa los soportes contables de las inversiones imputables al plan de inversiones contractual y contrasta las cantidades ejecutadas con el área técnica con el fin de determinar el porcentaje de ejecución de las inversiones.</p>	<p>una de las fuentes de información consultadas.</p> <p>Acordar en conjunto con la ANI la mejor forma de dar cumplimiento a la obligación de hacer auditoría a la contabilidad y estados financieros del concesionario (contrato de interventoría financiera, numeral 13.2., literal k), toda vez que este no está obligado a suministrar dicha información.</p>
<p>Jurídico 75/100</p>	<p>La Interventoría verifica el cumplimiento contractual del Concesionario a partir de una matriz exhaustiva donde conceptúa sobre el cumplimiento de cada una de sus obligaciones contractuales.</p> <p>Además de rendir informes en los casos de presunto incumplimiento de las obligaciones del concesionario, recomendando el inicio de un proceso sancionatorio, cuando estos procesos se dan por terminados a causa de que el concesionario ha conminado las obligaciones presuntamente incumplidas, la interventoría hace un seguimiento posterior solicitando a la ANI pronunciamiento sobre la entrega tardía de las obras.</p>	<p>Ampliar el seguimiento de la matriz de obligaciones contractuales del concesionario, agregando una columna donde se puedan emitir alertas tempranas sobre situaciones que puedan desencadenar en futuros incumplimientos.</p> <p>Hacer seguimiento a los cambios en la composición accionaria del Concesionario y conceptuar al respecto alertando a la ANI sobre el impacto en el proyecto que esto pueda acarrear.</p> <p>Determinar, analizar, actualizar y reportar periódicamente a la ANI el estado de los riesgos de incumplimiento del contrato de interventoría, con el fin identificar y tomar acciones preventivas frente situaciones que amenacen dicho cumplimiento contractual.</p>
<p>Operativo 82/100</p>	<p>La Interventoría analiza, reporta y conceptúa sobre el manual de mantenimiento del aeropuerto, logrando incorporar a este buenas prácticas y controles adicionales.</p> <p>La Interventoría lleva un cronograma mensual de sus actividades operativas, el cual comparte de manera previa con la ANI con el fin de mantener informada a la Entidad y que esta pueda asistir a alguna de las verificaciones.</p>	<p>En una parte ejecutiva del informe mensual, presentar las conclusiones generales sobre las actividades de mantenimiento y la operación del aeropuerto.</p> <p>Actualizar un registro histórico sobre las operaciones reportadas por el Concesionario y hacer un análisis estadístico de la tendencia, en comparación con las proyecciones del plan maestro del aeropuerto, con el fin</p>

CALIFICACIÓN COMPONENTE	ASPECTOS POSITIVOS O DE VALOR AGREGADO	OPORTUNIDADES DE MEJORA O RECOMENDACIONES
	<p>La interventoría mide los tiempos de atención de usuarios en algunos de los sistemas del aeropuerto y genera recomendaciones al concesionario con base en los resultados obtenidos.</p>	<p>de prever la demanda de infraestructura y sus posibles implicaciones en el desarrollo esperado del proyecto.</p> <p>Consolidar una sección en el informe mensual donde se reporte si en el periodo se operó de forma ininterrumpida tanto en el lado aire como en el lado tierra, conceptuando sobre la eficacia de los planes de emergencia o medidas correctivas empleadas por el concesionario, en caso de que sea procedente.</p>
<p>Ambiental 78/100</p>	<p>La Interventoría hace y reporta un seguimiento exhaustivo a los monitoreos realizados por el concesionario, reportando los resultados obtenidos en cada periodo y conceptuando al respecto. La Interventoría ejerce el control de las obligaciones ambientales asociadas con la operación del aeropuerto a partir de un listado completo de obligaciones, el cual le permite identificar y reportar fácilmente un incumplimiento o alerta en las obligaciones ambientales del concesionario.</p> <p>La interventoría lleva a cabo la vigilancia del control de vectores en ciertas áreas del aeropuerto.</p>	<p>Implementar un control a la presentación del informe de cumplimiento ambiental (ICA) por parte del concesionario a la autoridad ambiental. De ser posible, revisar sus contenidos de manera previa y conceptuar al respecto.</p> <p>Adicionalmente, si se emiten autos de cumplimiento por parte de la autoridad, hacer seguimiento al cumplimiento de estos por parte del concesionario.</p> <p>Hacer seguimiento a los indicadores ambientales presentados por el concesionario como parte de las fichas ambientales y en caso de que se identifiquen resultados por fuera de los parámetros de aceptación, conceptuar al respecto e informar a la ANI.</p>
<p>Social 75/100</p>	<p>La interventoría promueve y propone mecanismos de información al usuario con el fin de mitigar la baja satisfacción asociada con el sistema de PQR y el control de LAGs¹⁵ en los filtros de seguridad.</p>	<p>Se recomienda hacer mediciones intermedias de la satisfacción de los usuarios, con el fin de comprobar el progreso de los planes de acción adoptados por el concesionario para mejorar la calificación los indicadores</p>

¹⁵ Líquidos, aerosoles y geles. Sigla de acuerdo con los nombres en inglés.

CALIFICACIÓN COMPONENTE	ASPECTOS POSITIVOS O DE VALOR AGREGADO	OPORTUNIDADES DE MEJORA O RECOMENDACIONES
		de las encuestas de satisfacción contractuales que estén por debajo de los parámetros de aceptación establecidos en el apéndice F sobre especificaciones técnicas de operación.
Predial 75/100	La interventoría lleva un cuadro de control con el seguimiento mensual de los lotes perimetrales del aeropuerto, conceptuando sobre cada uno si está o no libre de ocupación y si presenta riesgos de invasión.	Implementar un control gráfico acompañado de un registro fotográfico periódico de las áreas afectadas por los tenedores irregulares de espacio. Además de solicitar información y reportarla, se recomienda conceptuar con respecto a la gestión del concesionario en cumplimiento de sus obligaciones de evitar invasiones, ocupaciones u otro tipo de afectaciones físicas o jurídicas sobre el área concesionada.

7. VERIFICACION DE ANTECEDENTES

En el marco del cumplimiento del objetivo específico del numeral 2.2.3. de este informe, referente a la verificación de mejoras derivadas de los diferentes controles del proyecto, a continuación se presentan los antecedentes en materia del Plan de Mejoramiento Institucional (generado a partir de los hallazgos de la Contraloría General de la República - CGR), de las solicitudes recientes de los organismos de control del Estado y de los planes vigentes de mejoramiento por procesos, los cuales se generan a partir de no conformidades establecidas por la Oficina de Control Interno en auditorías pasadas sobre este proyecto.

7.1 Avances en el Plan de Mejoramiento Institucional (hallazgos de la Contraloría General de la República)

El proyecto auditado tiene abierto a la fecha un hallazgo derivado de la Auditoría Especial de 2016 realizada por la Contraloría General de la República (CGR), con un avance del 83%. A continuación, se presenta una descripción breve del hallazgo en término y las unidades de medida que conforman su plan de mejoramiento.

Tabla 13. Plan de mejoramiento vigente a la fecha para el hallazgo No. 1111 de la CGR consultado en el Plan de Mejoramiento Institucional de la ANI.

DESCRIPCIÓN	UNIDADES DE MEDIDA
Hallazgo No. 1111 Se han elevado solicitudes de parte de la Gerencia Aeroportuaria a la Gerencia de Defensa Judicial para que se inicien los procesos sancionatorios por	<u>UNIDADES CORRECTIVAS</u> 1. Informe final de interventoría para el inicio de proceso sancionatorio.

DESCRIPCIÓN	UNIDADES DE MEDIDA
<p>incumplimientos en el desarrollo del contrato de concesión, producto del informe de incumplimiento generado por la interventoría operativa, ambiental y de mantenimiento al mencionado contrato. Estas solicitudes no han sido atendidas por la Gerencia de Defensa Judicial por cuanto no se han iniciado dichos procesos sancionatorios, debido a la complejidad del contrato de concesión, y a los laudos proferidos por tribunales de arbitramento que se han suscitado en la ejecución del contrato han desestimado las pretensiones para la imposición de multas y por los costos que genera la convocatoria de un tribunal.</p> <p>Porcentaje de avance de unidades de medida: 83%. Fecha límite para cumplir con unidades de medida: 30 de junio de 2019.</p>	<p>2. Inicio proceso sancionatorio.</p> <p><u>UNIDADES PREVENTIVAS</u></p> <p>3. Formato de Solicitud de inicio del Proceso Sancionatorio.</p> <p>4. Ajustar el Procedimiento GEJU-P-003 Imposición de multas y sanciones a concesionarios e interventorías.</p> <p>5. Socialización del Formato de Solicitud de inicio del Proceso Sancionatorio.</p> <p><u>INFORME DE CIERRE</u></p> <p>6. informe de cierre</p>

Fuente: Plan de Mejoramiento Institucional de la ANI.

Con respecto al plan de mejoramiento vigente a la fecha, teniendo en cuenta que en el presente informe de auditoría se están alertando nuevas demoras en el trámite de procesos sancionatorios, la Oficina de Control Interno recomienda revisar las unidades de medida preventivas, con el fin de incluir acciones para mejorar los controles sobre los tiempos máximos que se están empleando para tramitar dichos procesos.

Lo anterior, dado que en la presente auditoría se evidenció que ninguno de los expedientes citados por la CGR en el hallazgo 1111 han sido tramitados a través de audiencia (ver sección 5.1.1) y que a la fecha se tienen otros presuntos incumplimientos alertados por la interventoría, sin pronunciamiento de la Entidad.

7.2 Verificación del Plan de Mejoramiento por Procesos (PMP)

Actualmente no se tienen no conformidades abiertas sobre auditorías técnicas al proyecto.

7.3 Verificación atención a organismos de control del Estado

7.3.1 Actuación especial de fiscalización El Dorado

Como parte del desarrollo de la presente auditoría, se conoció que la Contraloría General de la República (CGR) se encuentra actualmente desarrollando una actuación especial de fiscalización, la cual inició el 28 de diciembre de 2018, con el fin de "Determinar el grado de afectación de la gestión fiscal en el nivel de servicio del Terminal de Pasajeros del Aeropuerto Internacional El Dorado en ocasión de la contingencia presentada el 29 de noviembre de 2018".

Al respecto, se han llevado a cabo mesas de trabajo con el equipo de apoyo a la supervisión del proyecto, el cual a su vez ha suministrado la información requerida. A la fecha la Entidad se encuentra a la espera de conocer el informe final de la CGR.

De acuerdo con lo evidenciado por la Oficina de Control Interno, las interventorías rindieron informe de los hechos, aduciendo que en el momento se activaron los mecanismos de emergencia del aeropuerto sin que la operación ni la prestación del servicio se vieran afectadas. En cuanto a las causas del hecho, el fabricante determinó que la falla del sistema sifónico, encargado de transportar las aguas de la cubierta del terminal consistió en que:

"La ausencia en la aplicación de soldadura PVC entre los espigos del "embudo conector PVC" y las campanas del "conector a la manguera flexible" ocasionó que estos elementos se desconectarán después de aproximadamente siete (7) años de haber sido instalados. Ya que, si bien estas partes tienen un acople muy preciso, que hace incluso difícil su desconexión sin soldadura, las vibraciones ocasionadas durante el funcionamiento del sistema terminaron desconectándolas"¹⁶.

En todo caso, como medida preventiva, actualmente el concesionario continúa en la revisión y rectificación de soldadura (donde corresponda) de todas las conexiones del sistema sifónico, de acuerdo con el reporte de la interventoría operativa en su informe mensual correspondiente al mes de enero de 2019.

7.3.2 Verificación de otras actuaciones de los organismos de control del Estado

Se consultó ORFEO¹⁷; Pagina Web – planes, con el fin de conocer la existencia de solicitudes, peticiones, quejas o reclamos de la comunidad y la existencia de actuaciones por parte de los órganos de control interno y externo, en el tiempo definido para la presente auditoría.

Se evidencia que entre enero del año 2018 y enero de 2019 se recibieron 3 comunicaciones provenientes de la Superintendencia de Puertos y Transporte, y 13 comunicaciones de los organismos de control (11 de la Contraloría General de la República y 2 de la Procuraduría General de la Nación), de lo cual se puede destacar lo siguiente:

- La Superintendencia de Puertos y Transporte solicitó información general sobre los contratos de concesión aeroportuaria, sobre el mantenimiento de las pistas del aeropuerto y sobre el informe de interventoría. Sus solicitudes fueron atendidas por la Entidad.
- La Procuraduría General de la Nación, solicitó información sobre el proyecto El Dorado II y solicitó información particular en el marco del proceso disciplinario con expediente IUC—D-2017-937890.
- La Contraloría General de la República solicitó información general sobre el proyecto, también información referente al desarrollo de la actuación especial de fiscalización que viene desarrollando y solicitó información general y específica sobre rendimientos financieros, en el marco de la apertura de una indagación preliminar en octubre de 2018.
- La Defensoría del Pueblo no allegó ninguna comunicación.

¹⁶ Radicado ANI No. 2019-409-014080-2.

¹⁷ Sistema de gestión documental Interno - ANI

8. CIERRE DE LA AUDITORÍA, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Luego de analizar los diferentes componentes verificados y en general auditados por la Oficina de Control Interno en las oficinas de interventoría y en el recorrido realizado, se llevaron a cabo reuniones de cierre de la auditoría 13 y 14 de febrero de 2019 con las Interventorías de obras, operativa y financiera respectivamente, transmitiéndose las conclusiones parciales a la supervisión y al equipo de procesos sancionatorios, mediante correo electrónico del 21 de febrero de 2019. Estas conclusiones fueron revisadas y comentadas por el GIT de procesos sancionatorios mediante correo electrónico del 25 de febrero de 2018.

Posteriormente, los comentarios realizados fueron analizados y tenidos en cuenta por el equipo de auditoría para la redacción del presente informe.

A continuación, se presentan las siguientes recomendaciones y no conformidades para tener en cuenta a manera de retroalimentación, todas estas formuladas en beneficio del desarrollo del proyecto.

8.1 No Conformidades

En esta sección se presentan las no conformidades generadas en esta auditoría, las cuales deben atenderse de manera inmediata para subsanar acontecimientos de incumplimiento contractual.

En este sentido, el responsable del proceso debe dar aplicación al procedimiento PD- 26 – que consiste en diligenciar el formato EVCI-F-004 “PLAN DE MEJORAMIENTO POR PROCESO (ACCION PREVENTIVA, ACCION CORRECTIVA)”, para lo cual la Oficina de Control Interno, en cumplimiento de su rol de asesoría y acompañamiento puede programar una mesa de trabajo para el apoyo respectivo.

Es necesario precisar que para la presentación de dicha matriz y su plan de acción se cuenta con 30 días calendario posteriores a la radicación del informe para que el supervisor y la interventoría formulen las acciones de mejoramiento respectivas a las no conformidades señaladas; estos deben ser remitidos al correo electrónico csanchez@ani.gov.co, para su revisión y formalización. A continuación, se presentan las no conformidades de acuerdo con el responsable de cada proceso.

8.1.1 Para la supervisión y equipo de apoyo y para el GIT de procesos sancionatorios

1. Se evidenció incumplimiento en relación con el inicio y trámite de los procedimientos que se deben adelantar frente a posibles incumplimientos contractuales, previstos en la Ley 1474 de 2011 y la Ley 1437 de 2011, entre otros, así como los lineamientos contenidos en el Manual de Seguimiento a Proyectos e Interventoría y Supervisión contractual.

FECHA	RADICADO ANI	ASUNTO	UBICACIÓN
08/11/2017	20174091193402	Incumplimiento obras centro de acopio, terminal pasajeros fase 1	Jurídica
26/05/2017	20174090561722	incumplimiento muelle sur ampliación terminal 1	Jurídica
15/05/2017	20174090507752	incumplimiento muelle norte ampliación terminal 1	Jurídica
28/02/2017	20174090212552	Incumplimiento plataforma Hangar Avianca	Jurídica

FECHA	RADICADO ANI	ASUNTO	UBICACIÓN
23/09/2015	20154090612372	Entrega extemporánea del informe de monitoreos trimestrales de aguas en el aeropuerto en virtud de obligaciones ambientales	Jurídica
09/09/2015	20154090570512	Operación del Área Concesionada falla de energía durante 4 horas en muelle nacional T1	Jurídica
18/08/2015	20154090503622	Plan de acción encuestas de satisfacción año 2014	Jurídica
10/04/2015	20154090200762	Indicadores otrosí No. 7 semestre II del año 2014	Jurídica
06/03/2015	20154090132122	Informe de incumplimiento por atraso en la entrega de informes	Jurídica
12/12/2014	20144090064142	Incumplimiento al plan de manejo de obra y PMT	No tramitado
23/05/2014	20144090241652	Informe de incumplimiento por atraso en hitos 7 y 7B	No tramitado
11/03/2014	20144090114142	Incumplimiento aspectos ambientales	No tramitado
24/01/2014	20144090030972	Incumplimiento obligaciones ambientales - tráfico	No tramitado
09/01/2014	20144090005742	Indicadores otrosí No. 7 semestre II del año 2013	Jurídica

8.1.2 Para la supervisión y equipo de apoyo

- Se evidenció que no se tramitaron oportunamente las recomendaciones de multa e inicio y trámite de los procedimientos sancionatorios, vinculados a la instalación de estructuras para la autogeneración fotovoltaica sin autorización¹⁸ y al presunto incumplimiento de los indicadores de satisfacción en las encuestas del año 2018¹⁹.

8.2 Recomendaciones

A continuación, se presentan las recomendaciones a la gestión realizada por parte de la interventoría y de la supervisión, todas formuladas con el propósito de asegurar el éxito del proyecto.

8.2.1 Para la Interventoría

- Ampliar el seguimiento frente a la presentación del informe de cumplimiento ambiental (ICA) por parte del concesionario, comprobando que sea entregado en tiempo, haciendo una revisión previa y conceptualizando con respecto al contenido, y haciendo seguimiento de la

¹⁸ Radicado ANI No. 2018-409-135206-2.

¹⁹ Radicado ANI No. 2018-409-091254-2.

gestión del concesionario en caso de que la autoridad ambiental genere autos de cumplimiento como producto de la revisión del ICA.

2. Como parte del seguimiento a la gestión de la ANI, se recomienda implementar alertas de acuerdo con el cumplimiento de las Resoluciones del Ministerio de Transporte No. 1219 de 2015 y No. 209 de 2019, referentes a la instalación, mantenimiento y parámetros gráficos de las vallas informativas en los proyectos de infraestructura de transporte.
3. Además de evaluar y conceptuar sobre las mediciones de calidad del concesionario, se recomienda hacer mediciones independientes que permitan verificar los resultados obtenidos y llevar un control posterior sobre estos. Lo anterior, aplica para la medición de calidad de materiales de obra a partir de ensayos de laboratorio o para la medición de la satisfacción de los usuarios a partir de encuestas.
4. Dado que a la fecha no se han entregado formalmente memorias y planos *as built* de las obras de modernización y expansión, se recomienda generar un plan de trabajo y un cronograma para informar a la ANI el avance de estas revisiones y permitirle tomar medidas preventivas en caso de que se anticipe la entrega incompleta de esta documentación antes del vencimiento del contrato de interventoría de obras.
5. Aun cuando se tenga infraestructura que no cuente con actas de verificación pero que esté operando, se recomienda medir los indicadores técnicos de operación e informar a la ANI sobre los resultados y las conclusiones del interventor. Lo anterior con el fin de tener pleno conocimiento de la calidad del servicio, sin perjuicio de la exigibilidad del cumplimiento de los indicadores mencionados.
6. Con respecto al control de invasiones y ocupación irregular de las áreas concesionadas, se recomienda que además de solicitar información al concesionario y reportarla a la ANI, se conceptúe sobre la gestión del concesionario en cumplimiento de sus obligaciones de evitar invasiones, ocupaciones u otro tipo de afectaciones físicas o jurídicas sobre el área concesionada.

8.2.2 Para la Supervisión y equipo de apoyo

1. Teniendo en cuenta lo dispuesto por Ministerio de Transporte en su Resolución 209 de 2019 sobre la instalación de vallas informativas en los proyectos de infraestructura de transporte, se recomienda prever el reemplazo de la valla actual, por una con los nuevos parámetros gráficos exigidos.
2. Teniendo en cuenta que se evidenció la presencia de dos vallas informativas en un mismo espacio del área concesionada, una de las cuales corresponde a los parámetros gráficos anteriores a la Resolución 542 de 2018, se recomienda tomar acciones para que el Concesionario remueva esta valla, dejando únicamente la que da cumplimiento a la normatividad vigente y previniendo la desinformación de la ciudadanía.

Lo anterior, se puede evidenciar en la Foto 18 y Foto 19.

Foto 18. Valla informativa desactualizada y desgastada.



Foto 19. Valla informativa nueva..



Durante el recorrido de auditoría fue posible evidenciar la presencia de una valla desgastada y con logos del Gobierno anterior, al tiempo que una valla más reciente pero desactualizada con respecto a las últimas disposiciones del Ministerio de Transporte.

3. Socializar con las interventorías las políticas de archivo de la ANI y hacer una revisión general, pues se evidenciaron incongruencias entre la foliatura y numeración de los informes de interventoría y las disposiciones de la Ley General de Archivos (Ley 594 de 2000). Lo anterior, con el fin de prevenir futuras dificultades para la Entidad en el archivo de la información.
4. Mantener actualizada la tabla de otrosíes presentada en la página web de la ANI, de acuerdo con la documentación contractual vigente, promoviendo la publicidad de la información y el control ciudadano para la ciudadanía.
5. Establecer, en conjunto con la Aeronáutica Civil, el seguimiento y control que debe llevar la interventoría operativa a los FBO del aeropuerto (e.g. al mantenimiento de infraestructura, a la articulación con las operaciones del concesionario y sus planes de seguridad), toda vez que, de acuerdo con la supervisión, estos son operados por tenedores de espacio que procesan los pasajeros con equipos propios.
6. Teniendo en cuenta la proximidad de la fecha de finalización del contrato de Interventoría de obras y de la etapa de modernización y expansión, y la gran cantidad de memorias técnicas y planos récord que aún no se han recibido a satisfacción, se recomienda preparar un plan de acción para asegurar la finalización de la etapa de modernización y expansión, dentro del término previsto.
7. Prevenir la puesta en operación de obras sin acta de verificación, toda vez que estos impactan en la aplicación de las obligaciones consignadas en el Apéndice F para garantizar la calidad en la operación. Lo anterior, dado que se evidenciaron obras del Hito 8 que no han sido recibidas a satisfacción mediante acta de verificación, pero que se encuentran en operación.
8. Fortalecer los controles de supervisión en cuanto a la evaluación de intenciones de multa allegadas por la Interventoría y la solicitud de inicio de procesos sancionatorios a la

Vicepresidencia Jurídica. Lo anterior, teniendo en cuenta que se evidenciaron procesos no tramitados a la fecha.

9. Entablar conversaciones con la Autoridad Aeronáutica con el fin de agilizar la certificación del aeródromo.
10. Implementar un control periódico de los riesgos del proceso de Gestión Contractual y Seguimiento de Proyectos de Infraestructura de Transporte, pues se han evidenciado materializaciones sin que se ajusten los controles e indicadores asociados a la mitigación de estos riesgos.
11. Definir una periodicidad para la actualización de la matriz de riesgos del proyecto, pues se evidenció que la versión más reciente se actualizó en junio de 2017.
12. Teniendo en cuenta que se evidenció la existencia sitios web del SECOP dedicados contrato de interventoría de obras del proyecto²⁰ y que adicionalmente estos dos sitios no contienen la misma información, se recomienda revisar, actualizar y consolidar toda la información una solo sitio con el fin de prevenir la desinformación de la ciudadanía y promover en los mejores términos la publicidad de la información.
13. Teniendo en cuenta las alertas emitidas por la interventoría de obras en varios de sus informes mensuales sobre la procedencia de la imposición de multas al concesionario por la entrega tardía de los subproyectos: "Plataforma Zona Hangar Avianca Fase I", "Centro de acopio" y "Vías, redes, parqueaderos, parqueaderos buses regionales, separación redes rean/reap/rtan/rtap (restantes) y demolición de secretaria de sistemas operacionales" se recomienda:
 - a. Llevar a cabo una revisión general sobre las fechas de entrega de todos los subproyectos (incluidos los mencionados anteriormente), identificando cuales cuentan con entregas tardías por parte del concesionario.
 - b. De los subproyectos identificados en el literal a, determinar en cuáles existe un desplazamiento de la inversión que no haya sido tasado y cobrado al concesionario.
 - c. Si se identifican desplazamientos de la inversión pendientes de cobro, determinar la metodología para hacer efectivo el cobro e implementarla contractualmente.
 - d. Establecer si procede la imposición de multas por la entrega tardía de subproyectos, de acuerdo con lo sugerido por el interventor de obras en su informe mensual No. 128²¹ y solicitar el inicio del respectivo proceso sancionatorio en caso de que sea procedente.

²⁰ Los dos enlaces encontrados en la plataforma son:

<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-15-3595456>

<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=07-1-19341>

²¹ Radicado ANI No. 2019-409-012454-2.

En caso de que se determine que todas las entregas tardías del concesionario se encuentran subsanadas, se recomienda establecer esto claramente y por escrito al interventor de obras, pues esta alerta es recurrente dentro de varios de sus informes mensuales, informando que está a la espera de pronunciamiento por parte de la ANI.

8.2.3 Para el GIT de Procesos Sancionatorios

1. De conformidad a lo previsto en la jurisprudencia vigente, además de lo normado en los arts. 83 y 86 de la ley 1474 de 2011, se recomienda adoptar acciones urgentes y priorizadas, tendientes a efectuar seguimiento oportuno y permanente sobre los reportes de sanción promovidos a instancia, tanto de las supervisiones como de las interventorías.

8.2.4 Para la Vicepresidencia de Estructuración

1. Con el ánimo de mejorar las garantías de independencia, imparcialidad, transparencia y objetividad de las encuestas de satisfacción a los usuarios del aeropuerto, se recomienda que para futuros contratos de concesión, su contratante no sea el concesionario sino directamente la ANI o en su defecto la interventoría.
2. Aun cuando la vigilancia y control del contrato de concesión del Aeropuerto El Dorado implica una gran complejidad, se recomienda que para futuras oportunidades se contrate una sola interventoría integral para ejercer estas funciones, considerando las ventajas que esto implica, como por ejemplo:
 - La sinergia entre las diferentes áreas de la interventoría, que contribuye a un mejor complemento entre los controles al proyecto.
 - La armonía de los pronunciamientos y en general de las actuaciones de las diferentes áreas de la organización responsable de la vigilancia y control del proyecto.
 - La reducción del desgaste administrativo que implica la supervisión de menor cantidad de contratos.
3. Dado que se evidenció la puesta en marcha de infraestructura antes de su recibo formal con acta de verificación, se recomienda estudiar y regular de la mejor manera el momento de puesta en operación de la infraestructura (e.g. a partir de la entrega de la descripción técnica, a partir del aval de la interventoría, a partir del acta de verificación, a partir de la entrega de las memorias y planos *as built*), en conjunto con el momento de inicio de medición y exigencia de estándares mínimos de calidad de operación.
4. Para futuros contratos de concesión del proyecto, se recomienda prever situaciones en las cuales se ponga en operación total o parcialmente infraestructura recién construida pero que no cuente con recibo formal por parte de la Entidad (e.g. mediante acta de verificación). Una opción para lograr esto es definir indicadores o especificaciones técnicas de operación y mantenimiento aplicables a periodos de pre-operación de la infraestructura, de forma similar a como se hace en proyectos de la cuarta generación de concesiones de carreteras.
5. Teniendo en cuenta la cantidad de presuntos incumplimientos alertados por las interventorías y la cantidad de solicitudes de inicio de procesos sancionatorios elevadas por la Vicepresidencia de Gestión Contractual en desarrollo del presente contrato de concesión, se recomienda que para la estructuración de futuros contratos asociados con la concesión de este Aeropuerto, se evalúe la pertinencia de incluir otros mecanismos diferentes a la

imposición de multas para incentivar el cumplimiento contractual del concesionario, como por ejemplo, la aplicación de descuentos en la retribución del concesionario por presentar indicadores de desempeño inferiores a los establecidos contractualmente. Lo anterior, continuando con esta buena práctica implementada en los contratos aeroportuarios estructurados a la fecha por la ANI.

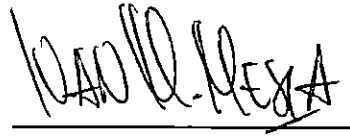
6. Considerar la formalización de un procedimiento que promueva la interacción con la Vicepresidencia de Gestión Contractual para retroalimentar las dificultades evidenciadas durante la gestión del contrato aeroportuario e incorporar las lecciones aprendidas en la estructuración de los nuevos contratos de concesión aeroportuaria.

Elaboró:



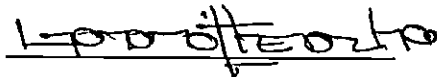
Ing. Carlos Felipe Sánchez Pinzón
Auditor Oficina de Control Interno

Revisó:



Ing. Iván Mauricio Mejía Alarcón
Auditor Oficina de Control Interno

Aprobó:



Gloria Margoth Cabrera Rubio
Jefe de Oficina de Control Interno



Agencia Nacional de Infraestructura

INFORME AUDITORÍA TÉCNICA - PROYECTO AEROPORTUAL

Aeropuerto Internacional El Dorado



GOBIERNO
DE COLOMBIA

ANEXOS

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

- Anexo 1: Componentes analizados.
- Anexo 2: Metodología de la auditoría.
- Anexo 3: Metodología de calificación de la Matriz de Evaluación de Desempeño.
- Anexo 4: Hoja de calificaciones de la MED.
- Anexo 5: Procesos sancionatorios reportados por la interventoría técnica y operativa.



Anexo 1: Componentes analizados

Teniendo en cuenta los antecedentes estudiados del proyecto de concesión, se analizó el estado actual de la etapa de modernización y expansión, así como la gestión de la supervisión e interventoría para vigilar el cumplimiento de otras obligaciones por parte del Concesionario. Se tuvieron en cuenta los componentes particulares que se encuentran en un proyecto de concesión aeroportuaria: administrativo, técnico, jurídico, financiero, operativo, ambiental, social y predial.

Se verifica la labor de vigilancia y control ejercida por las Interventorías Consorcio JFA-A&C (obras en la etapa de Modernización y Expansión), JAHV McGregor S.A.S. (áreas: financiera, contable, tributaria y administrativa) y Consorcio Operador Aeroportuario (áreas: operativa, ambiental y de mantenimiento), en virtud de los contratos 6000169-OK de 2006, 8000047-OK de 2008 y 7000357-OH de 2007 respectivamente, y las decisiones adoptadas por la supervisión del proyecto como orientador del contrato, fungiendo como directriz de la ANI.

Vale la pena resaltar que estos criterios de evaluación se encuentran sustentados en los documentos de trabajo elaborados por la Oficina de Control Interno de la ANI y obedecen a parámetros allí descritos, por lo cual las calificaciones dispuestas y aplicadas obedecen a la aplicación de la metodología señalada en los documentos:

- Manual de Evaluación del Desempeño de Interventorías EVCI-M-001, versión 4; año 2019.
- Criterios de la matriz de evaluación de desempeño – MED – para los modos: carretero, aeroportuario, portuario y férreo EVCI-M-003, versión 5; año 2019.
- Manual de Seguimiento a Proyectos de Interventoría y Supervisión Contractual GCSP-M-002; versión 2, año 2018.
- Guía para Elaboración de Informes de Auditoría Técnica, EVCI-I-006, versión 1; año 2016.
- Procedimiento auditorías técnicas, EVCI-P003, versión 6. ANI, 2018.
- Decreto 648 de 2017, por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1083 de 2015, Reglamento Único del Sector de la Función Pública.

Estos documentos pueden ser consultados en la página de internet de la ANI, www.ani.gov.co en el enlace "Sobre la ANI – Sistema Integrado de Gestión – Manuales/Instructivos".

Anexo 2: Metodología de la auditoría

Como parte del programa de Evaluación y Control Institucional, contenido en el sistema integrado de gestión, la ANI cuenta con el procedimiento de auditoría técnica (Procedimiento EVCI-P-003). Su implementación, por parte del auditor designado por la oficina de control interno, para el proyecto denominado Aeropuerto Internacional El Dorado, se resume en las siguientes actividades:

Solicitud de Información: El 22 de enero de 2019, por medio de correo electrónico, se solicitó información referente al contrato de concesión y contrato de interventoría al supervisor del proyecto; adicional a esta, se procedió a requerir evidencias documentales durante la reunión de auditoría con la supervisión a medida que se abordaba cada tema.

Revisión documental: Se verificó el contenido de la información enviada por el líder del equipo de apoyo a la supervisión, aportada por correo electrónico el 22 de enero de 2019.

Diligenciamiento de papeles de trabajo: Se diligenció el acta de apertura de auditoría, registros de asistencia y la matriz de evaluación de desempeño.

Entrevistas: Se asistió a reunión de presentación del proyecto y aclaración de dudas en la Oficina de Control Interno el 23 de enero de 2019, se contó con la asistencia del coordinador del equipo de apoyo a la supervisión. Posteriormente, se llevó a cabo entrevista con el líder de apoyo a la supervisión del proyecto y los apoyos jurídico, financiero, técnicos y de riesgos, el 11 de febrero de 2019, referida a temas específicos de profundización para la auditoría.

Validación documental: Se procedió a validar la información suministrada, y relacionada en el inventario documental los días 13 y 14 de febrero de 2019.

Visita de campo: Se llevó a cabo visita al proyecto, el día 15 de febrero de 2019, verificando el estado de la infraestructura del proyecto. Se verificó la situación actual de algunos de los sistemas operativos del terminal 1, la instalación de paneles solares en la cubierta del terminal 1 y algunas de las obras en etapa de verificación o recién verificadas, y que pueden afectar la finalización esperada de la etapa de modernización y expansión.

Análisis y conclusiones: Como resultado de los anteriores puntos se generan no conformidades y recomendaciones, que se amplían en el capítulo 8 del presente informe.

A continuación, se presenta la programación definitiva para la auditoría a la interventoría del proyecto:

Programa de la Auditoría:	Día	Hora
Reunión de apertura documental.	13/01/2019	08:00 a.m.
Presentación interventoría acerca del avance actual del proyecto en las áreas de su competencia.	13/01/2019	8:20 a.m.
Aplicación de la MED: gestión administrativa, técnica y jurídica.	13/01/2019	8:40 a. m.
Aplicación de la MED: gestión ambiental, social y predial (si aplica).	13/01/2019	1:00 p.m.
Reunión y conclusiones de cierre parte documental.	13/01/2019	4:30 p.m.
Recorrido al proyecto. Se hará especial énfasis en las obras ejecutadas en el último año y al avance de las intervenciones en ejecución.	15/01/2019	8:00 a.m.

MED: Matriz de Evaluación de Desempeño

Programa de la Auditoría:	Día	Hora
Reunión de apertura documental.	14/01/2019	08:00 a.m.
Presentación interventoría acerca del avance actual del proyecto en las áreas de su competencia.	14/01/2019	8:20 a.m.
Aplicación de la MED: gestión técnica, operativa y ambiental.	14/01/2019	8:40 a. m.
Reunión y conclusiones de cierre parte documental.	14/01/2019	11:30 a.m.
Recorrido al proyecto. Se hará especial énfasis en las obras ejecutadas en el último año y al avance de las intervenciones en ejecución.	15/01/2019	8:00 a.m.

MED: Matriz de Evaluación de Desempeño

Programa de la Auditoría:	Día	Hora
Reunión de apertura documental.	14/01/2019	09:00 a.m.
Entrevista con la interventoría sobre los temas de mayor análisis de la auditoría en materia financiera.	14/01/2019	9:20 a.m.
Presentación interventoría acerca del avance actual del proyecto en materia financiera.	14/01/2019	1:00 p.m.
Aplicación de la MED: gestión financiera.	14/01/2019	1:20 p. m.
Reunión y conclusiones de cierre parte documental.	14/01/2019	4:30 p.m.

MED: Matriz de Evaluación de Desempeño

La revisión documental de la auditoría tuvo lugar en las oficinas de las Interventorías Consorcio JFA-A&C, JAHV McGregor S.A.S. y Consorcio Operador Aeroportuario, en la ciudad de Bogotá. Tal como fue programada la jornada, se abordaron la totalidad de las actividades que ejerce la interventoría dentro del contrato suscrito con la ANI y la información analizada es concerniente al periodo de tiempo referido en el alcance de esta auditoría técnica.

De esta manera, se requirió al personal disponible de la interventoría, la información del seguimiento a cada área (i.e. administrativa, técnica, financiera, jurídica, operativa, ambiental, social y predial), junto con la documentación necesaria para soportar el cumplimiento de varios de los criterios de la MED, seleccionados a criterio del auditor técnico y para confirmar las actuaciones de la interventoría en los temas de mayor análisis.

Los temas de mayor análisis que se buscaba precisar fueron los siguientes:

- Finalización de la etapa de modernización y expansión según el Otrosí No. 27 del contrato de concesión.
- Actuaciones jurídicas en torno a hallazgos de la Contraloría General de la República, procesos sancionatorios y tribunales de arbitramento abiertos a la fecha.
- Indicadores de satisfacción correspondientes a los resultados de las encuestas del último año.

A lo largo de la reunión desarrollada en las oficinas del interventor, se pudo corroborar la información suministrada con documentos de soporte e inspección visual del auditor en campo.

Anexo 3: Metodología de calificación de la Matriz de Evaluación de Desempeño

En el marco del desarrollo de la auditoría técnica, se aplicó la matriz de evaluación de desempeño (MED) a la gestión de la interventoría. A continuación, se presenta el análisis de la calificación obtenida por la interventoría en los aspectos que evalúa la MED (i.e. administrativo, técnico, financiero, jurídico, operativo, ambiental, social y predial).

Preparación de listas de chequeo para el trabajo de campo y diligenciamiento de la Matriz de Evaluación de Desempeño– MED

Con el propósito de analizar el grado de cumplimiento de las obligaciones contractuales de la Interventoría, se realizó una lista de chequeo de los compromisos mínimos exigibles a la concesión por parte de la ANI. Esta lista de chequeo presenta algunas observaciones con el fin de acompañar y prevenir al supervisor y al interventor sobre posibles falencias en el ejercicio de sus funciones. Los formatos señalados son parte de la matriz de evaluación de desempeño, elaborados por la Oficina de Control Interno ²².

Resultados de la medición con la MED

La calificación global es calculada con base en el promedio ponderado de las calificaciones individuales de cada uno de los ocho componentes; mientras tanto, la calificación de cada componente se calcula como el promedio simple de entre las calificaciones de los criterios del componente. La calificación de cada criterio se hace con base en la tabla de calificación de la MED.

Tabla de calificaciones de la MED.

Calificación	Cod.	Asignación	Explicación para la asignación de calificación
Excelente	E	100	El auditor verifica documental y operativamente que el interventor tiene implementado sistemas novedosos, claros y gerenciales con alcances muy superiores a las condiciones contractuales o de BP previstas para el criterio evaluado.
Buena	B	75	El auditor verifica documental y operativamente que el interventor cumple con los alcances totales de las condiciones contractuales o de BP previstas para el criterio evaluado.
Regular	R	50	El auditor verifica documental y operativamente que el interventor cumple parcialmente con los alcances totales de las condiciones contractuales o de BP previstas para el criterio evaluado.
Mala	M	25	El auditor verifica documental y operativamente que el interventor realiza de forma incompleta y poco organizada, los alcances totales de las condiciones contractuales o de BP previstas para el criterio evaluado.
No tiene Nada	N	0	El interventor no tiene ningún trabajo y resultados evidenciales en la Auditoría, del criterio evaluado.

Dentro de esta evaluación se tuvieron en cuenta criterios contractuales (C) y de buenas prácticas (BP) que la Oficina de Control Interno ha venido estructurando dentro de la MED de Interventorías lo largo de sus años de gestión.

²² Papeles de trabajo de la auditoría. Matriz de Evaluación de Desempeño aplicada el 14 y 15 de junio de 2018.

Evaluación del desempeño de la Interventoría

Dentro de la auditoría que se realizó a la firma interventora, se efectuó seguimiento a los siguientes aspectos propios de verificación:

1. **Administrativo:** Componente profundamente ligado al correcto funcionamiento de la interventoría, todo dentro de un marco asociado a la apropiada implementación de un sistema de gestión de calidad y de personal idóneo que garantice el efectivo seguimiento a todas las funciones ejecutadas por el contratista; lo anterior debe acompañarse de la adopción de unas buenas prácticas de información y comunicación con la Agencia Nacional de Infraestructura y con la firma concesionaria. En la revisión de este componente se evalúa la presentación de los informes mensuales, trimestrales y semestrales o el que corresponda, dependiendo de la entrega de cada hito dentro de los términos establecidos y bajo criterios de calidad de información que permita la toma de decisiones acertadas por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura.
2. **Social:** Este componente permite verificar el seguimiento efectivo que se realiza a la relación usuario – concesión – interventoría, mediante la aplicación de las fichas sociales de la licencia ambiental. Se audita el cumplimiento de leyes en materia de atención al usuario, verificación del trámite que da el Concesionario a PQR's de las comunidades con respecto al manejo social de la concesión, el estado de consultas previas, entre otros factores.
3. **Técnico:** El componente técnico comprende los procesos y actividades relacionadas con la medición, pruebas, evaluación y verificación de procedimientos, intervenciones y desempeño del concesionario en el área técnica durante la ejecución de actividades de pre-construcción, construcción, operación y mantenimiento, según aplique a cada contrato de concesión, así como la terminación del contrato de interventoría y/o reversión del contrato de concesión.
4. **Financiero:** La verificación al componente financiero, busca la implementación de procesos y actividades relacionadas con la revisión y control financiero del contrato de concesión, incluyendo el seguimiento al manejo de recursos a través de la fiducia constituida para el respectivo contrato. Por otro lado, permite verificar el estado del proyecto en relación con los ingresos generados por recaudo o recibidos por presupuesto Nación, arrojando un balance en términos de ingreso, a lo largo del periodo concesionado.
5. **Jurídico:** Es uno de los componentes más importantes dentro del espectro de vigilancia y control del contrato de concesión. Este consiste en la realización de procesos y actividades enfocadas en verificar la aplicación y cumplimiento de los aspectos regulatorios y contractuales relacionados con el respectivo contrato de concesión, así como en apoyar a la ANI en todos los aspectos jurídicos que se susciten en el desarrollo del contrato.
6. **Operación y estadísticas:** En este componente la interventoría deberá realizar seguimiento al estado y funcionamiento de la infraestructura disponible y de las operaciones que se prestan en el aeropuerto operado por el Concesionario, tanto en el lado aire como en el lado tierra.
7. **Ambiental:** El actuar de la interventoría dentro del componente ambiental consiste en realizar los procesos y actividades enfocadas a controlar el cumplimiento de las medidas de mitigación de impactos, en realizar planes de manejo ambiental y en la obtención —por parte del Concesionario— de licencias o permisos sobre las obras incluidas en el contrato de concesión.

Anexo 4: Hoja de calificaciones de la MED

01 Componente Administrativo				02 Componente Técnico			
Id	Ítem	Calificación	C / BP	Id	Ítem	Calificación	C / BP
1	Organización de la interventoría	B	C	1	Verificación de estudios y diseños definitivos	B	C
2	Disponibilidad mínima de recursos físicos	E	C	2	Verificación de inventario y plan de manejo de redes	NA	C
3	Suscripción y vigencia de garantías de la Interventoría	B	C	3	Revisión y observaciones al plan maestro aeroportuario y planes parciales	E	C
4	Sistema de gestión de calidad de la Interventoría	B	C	4	Seguimiento a cronograma	E	C
5	Capacitación equipo de interventoría	NA	C	5	Control de obra mediante seguimiento técnico de la interventoría a la calidad de los trabajos constructivos y de mantenimiento de la concesión	B	C
6	Gestión documental y archivo de la interventoría	B	C	6	Revisión de señalización de obra en Etapa de Construcción, operación y mantenimiento, o en intervenciones que supongan nuevos elementos extraordinarios en algún sector	B	C
7	Plan de calidad del concesionario	NA	C	7	Realización de ensayos de laboratorio	B	C
8	Responder a las solicitudes que realice la ANI o el concesionario	NA	C	8	Valor de construcción, operación y mantenimiento de obras adicionales y/o complementarias identificadas en el contrato de Concesión	NA	C
9	Exigir información al concesionario	NA	C	9	Identificación de daños y novedades en sectores del proyecto por parte de la interventoría	B	C
10	Elaborar y actualizar toda la información necesaria, e ingresar los datos a los sistemas de información que la Agencia solicite. (Project Online y Aniscopio)	NA	C	10	Seguimiento al mantenimiento de las diferentes áreas concesionadas lado aire	B	C
11	Entrega de informes de interventoría	NA	C	11	Seguimiento al mantenimiento de las diferentes áreas concesionadas lado tierra	B	C
12	Proceso de planeación en reversión	NA	BP	12	Seguimiento al mantenimiento de equipos electrónicos	B	C
13	Conformación equipos de trabajo en reversión	NA	BP	13	Exigir la entrega de la memoria técnica de las obras correspondientes	B	C
14	Formatos exigidos para la reversión por el SGC	0	C	14	Seguimiento a la certificación del aeropuerto	NA	C
15	Entrega de documentación	0	C	15	Llevar a cabo comités técnicos integrales	B	C
16	Copias de seguridad	0	BP	16	Verificar periódicamente la actualización del inventario de infraestructura y equipos entregados al concesionario	B	C
17	Bases de datos y/o software informáticos	0	C	17	Instalación y mantenimiento de vallas informativas (4G)	NA	C

01 Componente Administrativo				02 Componente Técnico			
Id	Ítem	Calificación	C / BP	Id	Ítem	Calificación	C / BP
18	Proceso de liquidación	0	C	18	Alertas de la interventoría acompañadas de conceptos y análisis de carácter preventivo	B	C
				19	Contenido Técnico en el informe mensual de interventoría	B	C
				20	Recorrido de la interventoría	NA	C

04 Componente Jurídico				06 Componente Ambiental (JFA-A&C)			
Id	Ítem	Calificación	C / BP	Id	Ítem	Calificación	C / BP
1	Estado de cumplimiento del concesionario	B	C	1	Seguimiento a los trámites de licenciamiento y permisos ambientales que requiera el proyecto	B	C
2	Apoyo jurídico a la ANI en relación con modificaciones contractuales	B	C	2	Control de obligaciones ambientales que se deriven de las licencias y/o permisos	B	C
3	Verificación en cambios de la composición accionaria	N	BP	3	Verificación de cumplimiento de compensaciones ambientales	B	C
4	Gestión ante presuntos incumplimientos	B	C	4	Revisión del informe de cumplimiento ambiental ICA	NA	C
5	Trámites de procesos judiciales o mecanismos de solución de conflictos	B	C	5	Seguimiento a indicadores ambientales del concesionario	NA	C
6	Reclamaciones presentadas por el concesionario	NA	C	6	Verificación de monitoreos ambientales	NA	C
7	Seguimiento a la cobertura de garantías y seguros	B	C	7	Verificación de control de vectores del aeropuerto	R	BP
8	Seguimiento y análisis del contrato de concesión (matriz de riesgos del proyecto)	NA	C	8	Seguimiento al programa de higiene, seguridad industrial y salud ocupacional elaborado por el concesionario	E	C
9	Matriz de riesgos interventoría	NA	BP	9	Plan de Responsabilidad Ambiental y Social - Plan de Contingencia y Emergencia	NA	BP
10	Verificar la condición de fuerza mayor y eventos eximentes de responsabilidad en el contrato en todos los componentes (técnico, social, ambiental, predial etc)	NA	C	10	Alertas de la interventoría acompañadas de conceptos y análisis de carácter preventivo	B	C
11	Atención y respuesta a peticiones generadas por la comunidad, usuarios, entes de control, entre otros.	B	C	11	Contenido Ambiental en el informe mensual de interventoría	B	C
12	Alertas de la interventoría acompañadas de conceptos y análisis de carácter preventivo	B	C	12	Validación de los formatos ambientales de la etapa de reversión	NA	C
13	Contenido Jurídico en el informe mensual de interventoría	B	C	13	Identificar y cuantificar pasivos ambientales	NA	BP
14	Estado de actuaciones judiciales y administrativas	NA	C				

04 Componente Jurídico				06 Componente Ambiental (JFA-A&C)			
Id	Ítem	Calificación	C / BP	Id	Ítem	Calificación	C / BP
15	Estado de multas y sanciones	NA	C				

07 Componente Social				08 Componente Predial			
Id	Ítem	Calificación	C / BP	Id	Ítem	Calificación	C / BP
1	Verificación de afectación económica y social	NA	C	1	Validación del plan de adquisición de predial	NA	C
2	Verificación del cumplimiento del plan de compensaciones	NA	C	2	Verificar la disponibilidad predial del 100% para iniciar intervenciones	NA	C
3	Inventario de infraestructura social afectada por el proyecto	NA	C	3	Verificación de la adquisición predial del proyecto	NA	C
4	Control del plan de gestión social del concesionario	NA	C	4	Verificación del proceso de avalúo	NA	C
5	Seguimiento a tramites de PQR tratadas por el concesionario	B	C	5	Verificar la elaboración de las actas de vecindad previo inicio de la fase constructiva	B	C
6	Análisis de indicadores sociales de la concesión	B	C	6	Verificación de ausencia de invasiones y de acciones preventivas y de restitución	B	C
7	Seguimiento y asistencia a las reuniones de información y formación que debe desarrollar el concesionario	NA	C	7	Seguimiento a los procesos de expropiación	NA	C
8	Alertas de la interventoría acompañadas de conceptos y análisis de carácter preventivo	NA	C	8	Analizar y validar recursos faltantes para la adquisición de predios	NA	C
9	Página WEB de la Interventoría y otros canales de comunicación	NA	C	9	Planteamiento de soluciones al concesionario a problemáticas detectadas	NA	C
10	Página WEB de la concesión y otros canales de comunicación	NA	C	10	Contenido Predial en el informe mensual de interventoría	NA	C
11	Contenido Social en el informe mensual de interventoría	NA	C	11	Predios libres de ocupación y debidamente saneados	NA	C
12	Identificar y cuantificar pasivos sociales	NA	BP				

05 Componente Operativo				06 Componente Ambiental			
Id	Ítem	Calificación	C / BP	Id	Ítem	Calificación	C / BP
1	Cronograma de actividades operativas mensuales de la interventoría	E	BP	1	Seguimiento a los trámites de licenciamiento y permisos ambientales que requiera el proyecto	NA	C
2	Verificación del Manual de Operación	E	C	2	Control de obligaciones ambientales que se deriven de las licencias y/o permisos	B	C

05 Componente Operativo				06 Componente Ambiental			
Id	Ítem	Calificación	C / BP	Id	Ítem	Calificación	C / BP
3	Monitoreo a la prestación del servicio de forma ininterrumpida	B	C	3	Verificación de cumplimiento de compensaciones ambientales	NA	C
4	Control a indicadores de uso	NA	C	4	Revisión del informe de cumplimiento ambiental ICA	B	C
5	Control y análisis de indicadores de niveles de servicio (incluido el indicador de nivel de servicio IATA)	B	C	5	Seguimiento a indicadores ambientales del concesionario	B	C
6	Informes de cumplimiento de indicadores por parte de la interventoría (indicadores de infraestructura aeroportuaria disponible y de disponibilidad de intervenciones)	NA	C	6	Verificación de monitoreos ambientales	E	C
7	Interpretación y representación de indicadores de niveles de servicio	NA	BP	7	Verificación de control de vectores del aeropuerto	B	BP
8	Monitoreo de la capacidad del aeropuerto	NA	BP	8	Seguimiento al programa de higiene, seguridad industrial y salud ocupacional elaborado por el concesionario	NA	C
9	Verificación de prestación gratuita de servicio de internet	E	C	9	Plan de Responsabilidad Ambiental y Social - Plan de Contingencia y Emergencia	NA	BP
10	Señalización informativa	B	C	10	Alertas de la interventoría acompañadas de conceptos y análisis de carácter preventivo	B	C
11	Verificación de la implantación de un Sistema de Gestión de la Seguridad Operacional (SMS)	B	C	11	Contenido Ambiental en el informe mensual de interventoría	B	C
12	Verificación del cumplimiento del Plan de Seguridad del Aeropuerto	B	C	12	Validación de los formatos ambientales de la etapa de reversión	NA	C
13	Contenido Operativo en el informe mensual de interventoría	B	C	13	Identificar y cuantificar pasivos ambientales	NA	BP
14	Planteamiento de soluciones al concesionario a problemáticas detectadas	B	C				

03 Componente Financiero			
Id	Ítem	Calificación	C / BP
1	Diagnostico estratégico financiero del concesionario	NA	C
2	Verificación cierre financiero	NA	C
3	Verificación de ingresos y egresos de la concesión	E	C
4	Estados financieros auditados del concesionario	NA	C
5	Estados financieros auditados del patrimonio autónomo	B	C
6	Seguimiento a ingresos regulados	E	C
7	Seguimiento a ingresos no regulados	E	C
8	Seguimiento a la retribución del Concesionario	NA	C

03 Componente Financiero			
Id	Ítem	Calificación	C / BP
9	Validación del reporte de Inversiones del concesionario	NA	C
10	Revisión de fondeo de las subcuentas de las cuentas proyecto y ANI	B	C
11	Seguimiento a obligaciones tributarias	B	C
12	Modelaciones financieras por cambios en el alcance del proyecto	NA	C
13	Realizar seguimiento de las contingencias	B	C
14	Se examina que no hay violación a LA/FT (Lavado de Activos y Financiación de Terrorismo)	NA	C
15	Informes del fideicomiso	B	C
16	Participación y análisis en comités fiduciarios	NA	C
17	Alertas de la interventoría acompañadas de conceptos y análisis de carácter preventivo	B	C
18	Informes en formatos financieros ANI	B	C
19	Tasación y determinación de multas u otros mecanismos de apremio por incumplimientos	B	C
20	Contenido financiero en el informe mensual de interventoría	B	C
21	Actualización de inventario de activos	NA	C
22	Entrega de activos	NA	C
23	Entrega de avalúos	NA	C
24	Contratos de arriendo y leasing	NA	C
25	Conciliación de formatos reversión	NA	C



Agencia Nacional de Infraestructura
 INFORME AUDITORÍA TÉCNICA - PROYECTO AEROPORTUA
 Aeropuerto Internacional El Dorado



GOBIERNO DE COLOMBIA

Anexo 5: Procesos sancionatorios reportados por la interventoría técnica y operativa

Origen	Fecha	Radicado ANI	Asunto	Informe de Hechos	Caducidad	Respuesta ANI O	Fecha	Acción	Contraloría	Respuesta de ser	Verbo motor	Acción	Análisis OCI	Contrarrespuesta sup	
ITT	8/11/2017	2017409119340	Incumplimiento obras centro	1	2/11/2017	1/11/2020	20173090183713	22/12/2017	Jurídica	Se solicitó investiga	Cerrado	Cerrado a petición de sup	No hay	No hay	
ITT	26/05/2017	20174090561722	Incumplimiento muelle sur an	1	16/05/2017	15/05/2020	20173090088443	30/08/2017	Jurídica	Se envió a defensa	Cerrado	Audiencia Art. 86 L. 1474/1	No hay	No hay	
ITT	15/05/2017	20174090560752	Incumplimiento muelle norte	1	16/04/2017	15/04/2020	20173090088453	22/06/2017	Jurídica	Se envió a defensa	Cerrado	Audiencia Art. 86 L. 1474/1	No hay	No hay	
ITT	28/02/2017	20174090212552	Incumplimiento plataforma H2	1	28/02/2017	28/02/2020	201770400950513	28/03/2017	Jurídica	Se solicitó investiga	Cerrado	Cerrado a petición de sup	No hay	No hay	
ITT	28/02/2017	20174090212532	Incumplimiento Vías, redes y p	1	1/02/2017	1/02/2020	201770400950573	7/04/2017	Jurídica / en trámite	Se solicitó investiga	En trámite	Dos años desde los hechos	No hay	No hay	
SU / DP	23/09/2015	20154090612372	Entrega extemporánea a del inf	1	30/12/2014	30/12/2017	20163090068213	1/06/2016	Jurídica	Se solicitó investiga	Cerrado	Cerrado sin petición / Sin	No hay	No hay	
SU / DP	9/09/2015	20154090554202	Operación del Área Concesion	1	3/09/2015	3/09/2018	20153090112683	30/09/2015	Jurídica	Hallazgo 1111	Se solicitó investiga	Cerrado	Cerrado sin petición / Sin	No hay	
SU / DP	3/09/2015	20154090554202	Encuestas de satisfacción año 2	1	25/08/2015	25/08/2018	20153090108853	22/09/2015	Jurídica	Se solicitó investiga	En trámite	Resolución 218 de febrero	No hay	No hay	
SU / DP	18/08/2015	20154090503622	Plan de acción encuestas de sa	1	19/09/2014	19/09/2017	20157040113303	11/05/2015	Jurídica	Hallazgo 1111	Se solicitó investiga	Cerrado	Cerrado sin petición / Sin	No hay	
SU / DP	10/04/2015	20154090200762	Indicadores otrosí No. 7 semes	1	1/07/2014	1/07/2017	20157040095873	18/05/2015	Jurídica	Hallazgo 1111	Se solicitó investiga	Cerrado	Cerrado sin petición / Sin	No hay	
ITT	6/03/2015	20154090133122	Informe de incumplimiento p	1	23/02/2015	23/02/2018	20153090037033	19/03/2015	Jurídica	No solicitada por su	No tramitado	Sin tramitar	No hay concepto de Inte	No hay	
ITT	12/12/2014	20144090064142	Incumplimiento al plan de ma	1	10/02/2015	10/02/2018	20143090061161	31/03/2014	No tramitado	No solicitada por su	No tramitado	Sin tramitar	No hay concepto de Inte	No hay	
ITT	23/05/2014	20144090241652	Informe de incumplimiento p	1	9/02/2014	9/02/2017		0	4/07/2014	No tramitado	No solicitada por su	No tramitado	Sin tramitar	Mediante memorando 2	
ITT	11/03/2014	20144090114142	Incumplimiento aspectos amb	1	20/02/2014	20/02/2017		0	20/03/2014	No tramitado	Hallazgo 1111	No solicitada por su	No tramitado / JFA	Sin tramitar	No hay
ITT	20/02/2014	20144090078042	Incumplimiento peligro aviari	1	23/01/2014	23/01/2017		0	9/10/2014	No tramitado / JFA	No solicitada por su	No tramitado	Sin tramitar	Concepto de 2014409011	
ITT	24/01/2014	20144090030972	Incumplimiento obligaciones	1	24/01/2014	24/01/2017	20144090041842	30/01/2014	No tramitado	No solicitada por su	No tramitado	Sin tramitar	No hay	No hay	
SU / DP	9/01/2014	20144090005742	Indicadores otrosí No. 7 semes	1	30/12/2013	30/12/2016	201570400959243	22/05/2015	Jurídica	Hallazgo 1111	Se solicitó investiga	Cerrado	Cerrado sin petición / Sin	No hay	
AC	1/02/2013	2013007513	Oficio a aerocivil sobre incum	1	N/D	N/D	Aerocivil	Aerocivil	Aerocivil	Aerocivil	Aerocivil	Aerocivil	Aerocivil	Aerocivil	
SAN		2017409341963	Inventario de Bienes de la Com	1				29/11/2018	Jurídica	Se solicitó investiga	Cerrado	Audiencia Art. 86 L. 1474/1	No hay	No hay	