



Bogotá D.C

PARA: **ANDRÉS FIGUEREDO SERPA**
Vicepresidente de Gestión Contractual

DE: **DIEGO ORLANDO BUSTOS FORERO**
Jefe Oficina de Control Interno

ASUNTO: Informe de Seguimiento a las funciones públicas de supervisión asociadas al proyecto portuario, Puerto Drummond (American Port Company Inc.) (PEI 130).

Apreciado Doctor Figueredo:

Comedidamente me permito remitir para su consideración la evaluación efectuada a las funciones públicas de supervisión asociadas al proyecto portuario, Puerto Drummond (American Port Company Inc.) (PEI 130) realizada los días 22 y 23 de Octubre de 2015, dando cumplimiento al Plan de Evaluación Independiente que viene desarrollando la Oficina de Control Interno.

A continuación se anexa un cuadro, concluyendo lo evidenciado en la evaluación realizada:

Proyecto / Objeto de la auditoría	No Conformidades	Recomendaciones	Observaciones
Evaluación efectuada a las funciones públicas de supervisión asociadas al proyecto portuario, Puerto Drummond - PEI 130	5*	5*	4*

*Estas no conformidades, recomendaciones y observaciones se denotan en el capítulo 7 del informe que se anexa a la presente comunicación.

Con fundamento en lo anterior, nos dirigimos a esa dependencia, en los términos del literal g., artículo 4; los literales h, j, y k del artículo 12 y el artículo 14 de la Ley 87 de 1993, y de los Decretos 4165/11 y 1745/11, solicitando atentamente se sirva enviar el plan de mejora

Para contestar cite:
Radicado ANI No.: *RAD_S*
RAD_S
Fecha: *F_RAD_S*

sobre el contenido de las no conformidades contenidas en el documento adjunto en consideración a la necesaria documentación de respuesta a través de la adopción de las medidas correctivas o preventivas procedentes o de la oportuna aclaración de las circunstancias de hecho a que haya lugar.


En atención al carácter probatorio del informe proferido y del cumplimiento periódico de seguimiento al contenido de lo comunicado mediante el presente, el termino recomendado para la emisión de respuesta es de treinta (30) días contados a partir de la radicación (Art. 14 CPACA).

Con un muy cordial saludo,



DIEGO ORLANDO BUSTOS FORERO
Jefe Oficina de Control Interno

C.C.: Dina Rafaela Sierra Rochels – Gerente de Proyectos Férreos y Portuarios
Enio Sofia Acero Vargas – Supervisora del Proyecto.

Anexo: Informe 17 Folios
Proyectó: Iván Mauricio Mejía Alarcón – Contratista Oficina de Control Interno
Nro Borrador: 2015 10 2002 45 77 

ANI

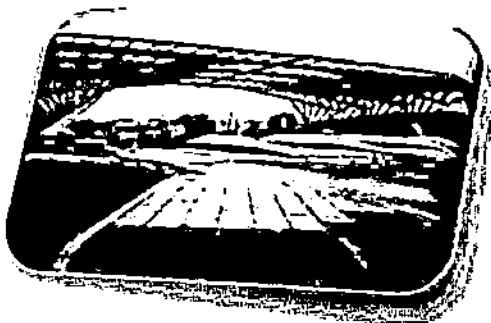
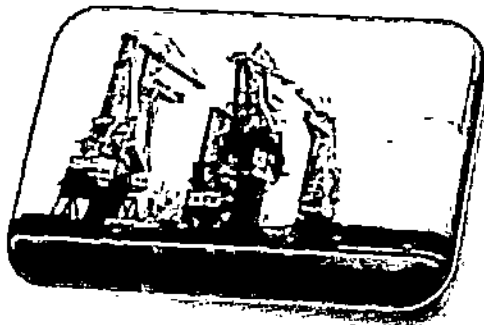
Agencia Nacional de
Infraestructura



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

INFORME DE AUDITORÍA

Ministerio de Transporte



Informe de Seguimiento a las funciones públicas de
Supervisión asociadas al proyecto portuario, Puerto
Drummond (American Port Company Inc.)
(PEI 130)

2015



CONTENIDO

1. OBJETIVOS.....	5
2. ALCANCE	6
2.1. Componentes Analizados.....	6
2.2. Información de Contratos	6
3. METODOLOGÍA	7
3.1 Metodología Empleada	7
4. MARCO NORMATIVO Y CONTRACTUAL	9
5. VERIFICACION DE ANTECEDENTES.....	9
6. DESARROLLO DEL INFORME DE AUDITORÍA	11
6.1 Aspectos generales del desarrollo de la Auditoría	11
6.2 Descripción del proyecto a auditar	13
6.3 Temas abordados de manera específica:.....	18
6.3.1 Necesidad de interventorías en contratos de concesión portuaria	18
6.3.1.1 El direccionamiento del contrato le corresponde a la ANI y no debe confundirse tal circunstancia con la vigilancia y el control	19
6.3.1.2 La supervisión en la ANI y su diferencia con la vigilancia y el control	20
6.3.1.3 La interpretación adecuada del concepto jurídico generado para la determinación de la presencia de interventorías	21
6.3.2 Competencia de vigilancia de la Superintendencia General de Puertos y Transporte... ..	22
6.3.2.1 Funciones de las superintendencias: (art. 66, ley 489/1998).....	22
6.3.2.2 Facultades Superintendencia de Puertos y Transporte: (decreto 2741 de 2001).....	23
6.3.2.3 Posición jurisprudencial respecto de la función de las superintendencias	24
6.3.2.4 Control y vigilancia por parte de la ANI:.....	24
6.3.3 Seguimiento al componente socio-ambiental del proyecto.....	25
6.3.4 Avances y dificultades sobre el incidente de la barcaza generado en el año 2013	27
6.3.5 Implementación de procedimientos del cargue directo.	28
6.3.6 Dificultades generales del proyecto en la actualidad.....	29
6.3.7 Eficiencia y oportunidad en los autos y resoluciones.....	31
6.4 Consideraciones principales de la auditoría.....	31
6.5 Preparación de listas de chequeo para el trabajo de campo	32
7. REUNIÓN DE CIERRE. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	32

7.1	No Conformidades	32
7.1.1	Para la ANI.....	32
7.1.2	Para la Supervisión	33
7.2	Recomendaciones.....	33
7.2.1	Para la ANI.....	33
7.2.2	Para la Supervisión.....	33
7.3	Observaciones generales	34

INDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Datos de los contratistas evaluados.....	6
Tabla 1.	Plazos estimados para la Concesión.....	7
Tabla 3.	Antecedentes informes Contraloría General de la República	10
Tabla 4.	Antecedentes actuaciones otras instancias de control.....	10
Tabla 5.	Relación de Observaciones PMP y su avance.....	11
Tabla 6.	Temas programados para la Auditoría.....	12

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1.	Vista general del proyecto AMC.....	14
Ilustración 2.	Zonas y áreas del proyecto.....	15
Ilustración 3.	Proceso de cargue.....	15
Ilustración 4.	Acumulado de exportación desde el inicio del puerto.....	29

INTRODUCCIÓN

La Agencia Nacional de Infraestructura tiene como objeto social planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de asociación Público Privada – APP, para el diseño, construcción mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos y de los servicios conexos o relacionados y el desarrollo de proyectos de asociación público privada para otro tipo de infraestructura pública cuando así lo determine expresamente el Gobierno Nacional.¹

La Oficina de Control Interno se constituye en uno de los instrumentos de alto nivel gerencial que busca asegurar el cumplimiento de los objetivos institucionales a través del engranaje del control como parte del ciclo de una administración exitosa.

El Control Interno, propende por asegurar que la gestión institucional de todos los órganos del Estado, se orienten hacia la realización de los fines que constituyen su objetivo y, que esta se realice con estricta sujeción a los principios constitucionales que guían el ejercicio de la función pública.

Ahora bien, en desarrollo del citado mandato constitucional, el artículo 9º de la Ley 87 de 1993, definió la naturaleza de la Oficina de Control Interno, para todas las entidades y organismos de las ramas del poder público, en sus diferentes niveles (art. 5º), así:

“ (...) es uno de los componentes del Sistema de Control Interno, de nivel gerencial o directivo, encargada de evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles y de asesorar a la dirección en la continuidad del proceso administrativo, la reevaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos (...)”

Así las cosas, es preponderante el rol que tanto la Constitución Política y la Ley asignan a la oficina de control interno, dada la importancia sin precedentes que en la nueva visión del control que plasmó el Constituyente de 1991, juega el control interno para la modernización de la administración pública y el mejoramiento de la capacidad de gestión de sus instituciones, todo lo cual, connota un énfasis particular en el control estratégico de gestión, y un serio compromiso con el monitoreo de los resultados de la acción institucional, para el cabal cumplimiento de sus fines y objetivos, de acuerdo a los principios constitucionales rectores del ejercicio de la función pública.

Dicho énfasis se encuentra contemplado en abundante normatividad, jurisprudencia y doctrina, dentro de cuyos contenidos queremos destacar la Ley 87 de 1993 que en su articulado describe la funcionalidad y características del Jefe de la Oficina de Control Interno, robustecida por la Ley 1474 de 2011 que determina la designación del Jefe de dicha Oficina por parte del Presidente de la República con el fin de viabilizar autonomía e independencia en la valoración del control, así como el Decreto 1537 de 2001 que reglamenta parcialmente la aludida Ley 87 de 1993 donde se precisa el rol que deben desempeñar las oficinas de control interno dentro de las organizaciones públicas,

¹ Decreto 4165 de Noviembre 3 de 2011.

enmarcado en cinco tópicos: valoración de riesgos, acompañamiento y asesoría, evaluación y seguimiento, fomento de la cultura de control y relación con entes externos.

El presente informe se enmarca dentro de los parámetros establecidos por la Oficina de Control Interno (OCI) para el seguimiento y verificación del cumplimiento de las obligaciones que tiene el supervisor del contrato por parte de la ANI, teniendo en cuenta lo previsto dentro del contrato y documentos relacionados para el desarrollo de las funciones que le son propias.

Es así, como la presente auditoría corresponde a la ejecución del Plan de Evaluación Independiente (PEI); la auditoría fue dada a conocer al supervisor del proyecto el 28 de septiembre mediante el radicado No. 20151020111533 solicitando la información referente al proyecto, la cual fue entregada vía correo electrónico y posteriormente radicado No. 20153030119503 del 16 de octubre, de la cual se estableció una reunión previa a la auditoría para contextualizar el proyecto; en esta reunión realizada el 14 y 21 de Octubre se abordaron diferentes tópicos actuales que atraviesa el proyecto y enfocados al componente socio-ambiental que se quiere validar en la Auditoría y visita al puerto, posteriormente se remitió a las partes involucradas la decisión de auditar la concesión respectiva y la programación planteada de la auditoría.

1. OBJETIVOS

1.1 Objetivo General:

Evaluar y verificar el comportamiento de la Supervisión asociada al proyecto de concesión portuaria, Puerto Drummond (American Port Company Inc.), a la luz del cumplimiento frente a sus principales obligaciones contractuales y manejo de administración del contrato, registrando el avance en el plan de mejoramiento institucional, de cara al establecimiento de una vigilancia y control efectivos para asegurar el éxito de las APP. De la misma manera, identificar si para el proyecto se hace necesaria la presencia de una interventoría.

1.2 Objetivos Específicos:

- Evidenciar el actual funcionamiento y desempeño de la Sociedad Puerto Drummond (American Port Company Inc.) en virtud de las recientes actuaciones de índole socio-ambiental, técnico y operativo respecto al cumplimiento del contrato 002 de 1992.
- Llevar a cabo un seguimiento general a la función de la supervisión a través del cual se vislumbre el horizonte del proyecto y las medidas implementadas de tipo ambiental con objeto del cambio de tecnología en el puerto asociada al cargue directo del carbón.
- Realizar una verificación del avance del Plan de Mejoramiento Institucional - PMI relacionado con hallazgos aún vigentes a la fecha, comunicados en su momento por la Contraloría General de la República.

- Realizar una verificación del avance del Plan de Mejoramiento por Procesos - PMP generado en la última auditoría realizada al puerto en noviembre de 2013.

2. ALCANCE

El alcance del informe que aquí se presenta comprende los siguientes aspectos:

2.1. Componentes Analizados

Teniendo en cuenta los antecedentes, estudiados en detalle del proyecto de concesión portuario, se resaltan las etapas de FINALIZACIÓN DE CONSTRUCCION (Sistema de Cargue Directo y obras complementarias) Y OPERACIÓN asociados a la explotación que viene realizando la Sociedad Puerto Drummond (American Port Company Inc.), tanto como la labor de vigilancia y control ejercida por la supervisión de la ANI; igualmente se tuvieron en cuenta los alcances particulares que se encuentran en un proyecto portuario, dándole gran incidencia al componente socio-ambiental derivado de los antecedentes sucedidos en el proyecto en el año 2013-2014; de igual manera se analizaron temas adicionales los cuales abarcan componentes técnicos y operativos.

No se llevó a cabo la Matriz de Evaluación de Desempeño debido a que el proyecto no contempla interventoría; sin embargo, este particular se tratara más adelante en el numeral sexto del informe y las incidencias derivadas de no tener esta instancia de control en un proyecto de tal magnitud, circunstancia sobre la cual tendremos ocasión de profundizar en los numerales 7 y 8 del presente informe.

2.2. Información de Contratos

Tabla 2 Datos de los contratistas evaluados

Clase	Detalle del Contrato	Número	Contratista
Concesionario	La SUPERINTENDENCIA en desarrollo del proyecto carbonífero de la Loma, Cesar, otorga a el Concesionario, una concesión portuaria cuyos terrenos están localizados en el municipio de Ciénaga, Magdalena. Los terrenos objetos de la concesión se encuentran incluidos en el Plan de Expansión Portuario, aprobado mediante decreto No. 2147 de 1991. En desarrollo de la concesión portuaria se otorga a el Concesionario el derecho de ocupar y utilizar en forma temporal y exclusiva las playas, los terrenos de bajamar y zonas accesorias a aquellas o estos, para la construcción y operación de un puerto carbonífero particular, de servicio privado, a	Contrato 002 de 1992	American Port Company Inc.

	cambio de una contraprestación económica a favor de la Nación y el Municipio de Ciénaga donde operará el puerto. ²		
Supervisor	Profesional por prestación de servicios		Ing. Enid Sofia Acero

Tabla 3 – Plazos estimados para la Concesión

ETAPAS CONTRATO	FECHAS ASOCIADAS
Fecha de Suscripción Contrato 002 de 1992	21 de noviembre de 1992
Fecha de Terminación Estimada	21 de noviembre de 2023
Plazo inicial (años)	30*
Ampliación de plazo (otro si 4)	20**
Plazo Actual Estimado de contrato (años)	Hasta el año 2042

Fuente: Contrato de Concesión 002 de 1992 y otro si 4.

*Clausula Séptima del contrato 002 de 1992.

**Cláusula Sexta del Otro sí 4 del 2013.

3. METODOLOGÍA

3.1 Metodología Empleada

La metodología empleada por la Oficina de Control Interno, es la usualmente implementada para la elaboración de este tipo de informes de acuerdo a los procedimientos, formatos y alcances dispuestos para tal fin. En este sentido, la Agencia Nacional de Infraestructura cuenta dentro del sistema integrado de gestión su procedimiento de Auditoría Técnica (Procedimiento EVCI-P-003) dentro del programa de Evaluación y Control Institucional.

Se resalta en éste punto la información allegada por la supervisión y la concesión ya que fue eje fundamental para llevar a cabo la auditoría; la auditoría se centró en una verificación documental y fue corroborada con un recorrido físico al puerto, aun cuando las obras que se vienen ejecutando representan un alcance específico de optimización en zona privada, son determinantes para el complemento del plan de inversiones del proyecto acorde a la resolución 090 y 298 de 2012, ratificada en el otro si 4 de diciembre de 2013 expedido por la ANI y que comprende la implementación del cargue directo de carbón en el puerto.

Para el presente informe se consideraron los siguientes criterios:

Solicitud de Información: Mediante correos electrónicos generados por la Oficina de Control Interno dirigidos hacia el supervisor del proyecto a auditar. La recepción de la información se dio en medio magnético y se complementó en la visita del proyecto.

² Clausula Primera, Objeto del contrato de concesión 002 de 1992.

Adicional a la información solicitada previamente a la auditoría, se procedió a requerir evidencias documentales durante la reunión de auditoría con la supervisión a medida que se abordaba cada tema; es así como se complementó con información soporte de las acciones realizadas como son, comunicaciones, informes, resoluciones, registros fotográficos, actas, entre otros; material que es apoyo para determinar las adecuadas acciones que se vienen llevando a cabo por parte de la concesión y la supervisión.

Revisión documental: Se verificó el contenido de la información enviada por la Vicepresidencia de Gestión Contractual, aportada en medio físico y magnético luego del requerimiento. La información solicitada para revisión es la relacionada a continuación:

1. Ficha técnica del proyecto. (Actualizada al mes de Septiembre)
2. Contrato de concesión, Otro sí, adiciones, entre otros documentos contractuales.
3. Apéndice técnico del contrato de concesión.
4. Planes de inversión asociados la concesión.
5. Estado de la contraprestación en la actualidad.
6. Informes y/o autos de la autoridad ambiental (ANLA) referido a las visitas anuales (2013, 2014 y 2015 si ya lo radicaron).
7. Últimos dos informes de supervisión. (correspondientes al mes de agosto y septiembre)
8. Informe de legalización de la última comisión realizada por el supervisor.
9. Últimas dos actas de comités técnicos.

Diligenciamiento de papeles de trabajo: Mediante estos documentos se pretendió realizar un seguimiento acorde con las normas de auditoría (lista de chequeo, entre otros).

Entrevistas: Se llevó a cabo reunión en las instalaciones de la Sociedad Portuaria con participación del personal a cargo del proyecto definido para cada área, informando la planeación de la auditoría y verificando su idoneidad para el ejercicio de las labores técnicas (ambientales, sociales, operacionales, entre otras) y jurídicas.

Validación documental: Se procedió a validar la información suministrada con anterioridad, y relacionada en el inventario documental.

Visitas de campo: Se llevó a cabo visita al puerto, recorriendo las diferentes áreas del proyecto definidos previamente para verificar el estado general y la operación misma; de igual manera se visitaron los centros de gran incidencia, como el ciclo general de cargue definido desde la llegada del carbón en el tren hasta el cargue directo en el muelle mar adentro, las áreas de ampliación de patios de acopio, los puntos de atraque donde se posicionan los buques para cargue directo, se dio apoyo con material fotográfico y filmico aportado por Puerto Drummond.

Análisis y conclusiones: Como resultado de los anteriores puntos se generan conclusiones y recomendaciones, que se ampliarán en los capítulos 7 y 8 del presente informe.

4. 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 210.³
- ✓ Ley 1474 de 2011, artículo 83 y SS.
- ✓ Ley 1 de 1991. Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones.
- ✓ Documento Conpes 3744 de 2013 .Plan de Expansión Portuaria: Política Portuaria para un País más Moderno, conforme a lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 1ª de 1991.
- ✓ Ley 80 de 1993, artículo 32, numérolas 2 y 4.
- ✓ Contrato de concesión a auditar. (Contrato 002 de 1992 y otro sí generados)
- ✓ Resolución 090 y 298 de 2012, plan de inversión propuesto.
- ✓ Resolución 1309 de 2013, incidente de la barcaza.

5. VERIFICACION DE ANTECEDENTES

Fueron tenidos en cuenta los diferentes hallazgos que existen para el proyecto Puerto Drummond (American Port Company Inc.), generados por la Contraloría General de la República y que se encontraban vigentes a la fecha de la auditoría. Adicionalmente, es importante aclarar que la ingeniera Sofía Acero fue designada como supervisora del proyecto Puerto Drummond desde junio de 2015 y no fue quien formuló las metas y cronogramas para el desarrollo del proyecto en el presente año; sin embargo, la Ingeniera Acero evidencia adecuado conocimiento sobre el particular y trabajó en el plan de mejoramiento de los hallazgos portuarios durante el año 2014 y 2015.

En la revisión de los diferentes hallazgos, se verifica que frente a los mismos se ha dado cumplimiento en las unidades de medida propuestas por el supervisor para atender su causalidad, en virtud de dar efectivo cumplimiento y proceder al cierre respecto a lo solicitado por la Contraloría General de la República; esta completitud se genera conforme al plan de choque para el cierre de hallazgos solicitados por Vicepresidencia de la República a 30 de junio del año 2015.

De esta manera, queda pendiente la revisión de estos para que por parte de la comisión auditora de la Contraloría, se proceda a la verificación y cierre de los 6 hallazgos que mantenía el proyecto. En la tabla 3 se presenta un resumen de este particular.

³ Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.

Tabla 3- Antecedentes informes Contraloría General de la República

FUENTE	No. HALLAZGOS	RELACION DE HALLAZGOS	AVANCE FISICO REPORTADO SUPERVISOR	AVANCE FISICO REPORTADO OCI
PLAN DE MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL 2015	6	Plan de Mejoramiento Institucional	100%	100%

Se consultó ORFEO⁴; 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.

Tabla 4 - Antecedentes actuaciones otras instancias de control

INSTANCIA	DETALLE	ESTADO
FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN	Revisado Orfeo NO se tiene pendiente dar respuesta a solicitudes	No aplica
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Revisado Orfeo NO se tiene pendiente dar respuesta a solicitudes	No aplica
PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN	Revisado Orfeo NO se tiene pendiente dar respuesta a solicitudes	No aplica
SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE	<ul style="list-style-type: none"> - Solicitud concepto de contraprestación American Port Company, según comunicaciones No. 20145600123082 del 27/02/2014 y No. 20145600067712 del 08/02/2014. - Información expediente investigación administrativa contra American Port Company (Investigación administrativa resolución 012 del 3 de enero de 2014). 	Ejecutado Ejecutado
CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO	Revisado Orfeo NO se tiene pendiente dar respuesta a solicitudes.	No aplica

Se presentan a reglón seguido en la Tabla No.5, los avances presentados producto de la aplicación al procedimiento PD- 26 – EVCI-F-004 "PLAN DE MEJORAMIENTO POR PROCESO (ACCIÓN PREVENTIVA, ACCIÓN CORRECTIVA)", donde se encuentran inmersas algunas observaciones evaluadas por el Auditor de la OCI, como resultado del análisis de los diferentes procesos y obligaciones de la Interventoría producto de la evaluación realizada en Noviembre de 2013, teniendo en cuenta para ello, el desempeño del trabajo de cada área, así como la verificación documental.

⁴ Sistema de gestión documental Interno - ANI

Tabla 5 - Relación de Observaciones PMP y su avance

No.	Descripción e identificación no conformidad real o potencial.	Observaciones	Avance %
2008	Se deberá realizar seguimiento en campo de manera programada por la vicepresidencia respectiva de la ANI, de los temas que del orden ambiental y de desarrollo en general arrojan las obras que la firma Drummond viene realizando en éstos momentos, como parte de la ampliación del puerto y de las zonas de almacenamiento temporal del carbón que viene de las minas de la Loma.	Las obras ya fueron culminadas, en su momento se dieron las visitas necesarias y requeridas para el seguimiento ambiental, también con acompañamiento de la autoridad ambiental nacional y regional.	100%
2009	Debido a las expectativas nacionales sobre las metas de terminación de las obras de construcción del nuevo muelle para realizar el cargue directo del carbón, la ANI deberá generar una metodología estructurada para monitorear los avances y las fechas de terminación de cada una de las obras que se vienen construyendo. Para ello, el supervisor designado por la ANI debería realizar un informe ejecutivo de manera mensual y dirigido a la respectiva Vicepresidencia de Gestión Contractual, donde de manera gerencial presente la información aquí propuesta y cualquier tipo de información complementaria para efectos de generar trazabilidad del desarrollo de los trabajos que realice Drummond en la zona del puerto.	No se evidenciaron los informes mensuales con los pormenores de las obras realizadas. El seguimiento de la supervisión en su momento fue de manera general lo cual no permitió poder verificar de manera puntual el avance de estas obras. Si bien las obras ya se terminaron, esta recomendación de la OCI no se llevó a cabo.	0%

6. DESARROLLO DEL INFORME DE AUDITORÍA

6.1 Aspectos generales del desarrollo de la Auditoría

Previo a la realización de la auditoría, se generó y divulgó al supervisor, la planeación detallada de las labores a desarrollar en el seguimiento que realiza la Oficina de Control Interno de la ANI.

Se estableció el miércoles 14 de octubre una programación en orden cronológico de la auditoría a realizar, la cual fue socializada para asegurar la asistencia del personal a cargo de cada componente. Se propuso fecha de auditoría para los días 22 y 23 de octubre, a desarrollarse en las oficinas del concesionario Puerto Drummond (American Port Company Inc.) en el municipio de Ciénaga, Magdalena, y al mismo tiempo poder llevar a cabo un recorrido al proyecto.

Se relaciona a continuación el cronograma para la auditoría del proyecto:

Tabla 6. Temas programados para la Auditoría

Programa de la Auditoría:	Día	Hora
Reunión de apertura – Enfoque de la Auditoría por parte de la Oficina de Control Interno de la ANI	22/10/2015	10:00 a. m.
Presentación resumen del proyecto por parte del concesionario	22/10/2015	10:30 a.m.
Enfoque ambiental de la Auditoría – Revisión de check list ambiental (ANI)	22/10/2015	11:30 a.m.
Verificación de la implementación de acciones correctivas por autos de la ANLA	22/10/2015	2:00 p.m.
Componente Social del Proyecto – Implementación del plan de contingencia cargue directo	22/10/2015	3:00 p.m.
Operación portuaria – Proyección del puerto en materia de carga, inversiones adicionales a realizarse en los próximos años.	22/10/2015	4:00 p.m.
Recorrido al Proyecto Concesionado (Áreas e instalaciones por definir)	23/10/2015	8:00 a.m.*
Verificación de obras realizadas por cuenta del plan de inversiones dispuesto en el Otro sí 4 de 2013.	23/10/2015	8:00 a.m.*
Ciclo completo de actividad portuaria (Descargue tren-acopio interno-cargue directo)	23/10/2015	8:00 a.m.*
Reunión y conclusiones de cierre (general)	23/10/2015	4:30 p.m.

*Se definirá en conjunto con el concesionario para abarcar las zonas que se quieren verificar.

La auditoría tuvo lugar en las oficinas de la concesión Puerto Drummond en el municipio de Ciénaga, Magdalena; tal como fue programada la auditoría, dando un énfasis especial en temáticas ambientales acorde a lo ocurrido en el año 2013 y 2014; se abordaron las actuaciones que viene adelantando la concesión y la actualidad del proyecto como tal, la información analizada se delimita en un periodo de tiempo referido a lo sucedido desde noviembre de 2013 a la actualidad, enmarcando de manera especial lo referido a la implementación del sistema de cargue directo, plan de contingencia derivado del incidente de la barcaza en el año 2013, el cumplimiento de la resolución 1309 de 2013 emitida por la ANLA entre otros documentos de cumplimiento ambiental generados por las visitas de la autoridad ambiental realizadas anualmente.

La apertura de la reunión se dio con una breve presentación de los fines de la auditoría a realizar, se contó con la participación de los directivos técnicos, ambientales, sociales y jurídicos de Puerto Drummond; por parte de la ANI estuvieron presentes la supervisora técnica encargada del proyecto, la supervisora jurídica del grupo portuario, el Jefe de la oficina de control interno y un auditor técnico de la oficina de control interno para la evaluación técnica del mismo.

En esta reunión, se desarrolló el avance general del proyecto de concesión, las mayores dificultades que se presentan en la actualidad y los avances generados en los últimos meses debido a acciones determinantes en el proyecto.

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

1. Necesidad de interventorías en contratos de concesión portuaria.
2. Competencia de vigilancia de la Superintendencia General de Puertos.
3. Seguimiento al componente socio-ambiental del proyecto
4. Avances y dificultades sobre el incidente de la barcaza generado en el año 2013
5. Implementación de procedimientos del cargue directo.
6. Dificultades generales del proyecto en la actualidad.

De esta manera, se requirió al personal de Puerto Drummond, responsable de realizar seguimiento a cada área (técnica, ambiental, social, jurídica, etc.), validando la documentación soportada por cada uno de ellos en el correcto devenir de sus funciones.

A lo largo de la reunión llevada a cabo en las oficinas de la concesión se pudo corroborar la información suministrada con documentos soporte generados en campo; adicionalmente, con registros fotográficos y filmicos que denotan las actividades realizadas.

6.2 Descripción del proyecto a auditar

Los desarrollos portuarios en Colombia nacieron en los años 90s con la expedición de la Ley 1° de 1991 y la privatización de la actividad portuaria decretada por el gobierno nacional para impulsar por medio del sector privado la construcción, operación y mantenimiento de este negocio. Es así como en esta época se liquidó lo que era la Empresa Puertos de Colombia - Colpuertos y se crea la Superintendencia General de Puertos en donde uno de sus principales objetivos fue impulsar el desarrollo portuario a través de la suscripción de contratos de concesión con compañías operadoras para la explotación de estos frentes marítimos de las costas colombianas.

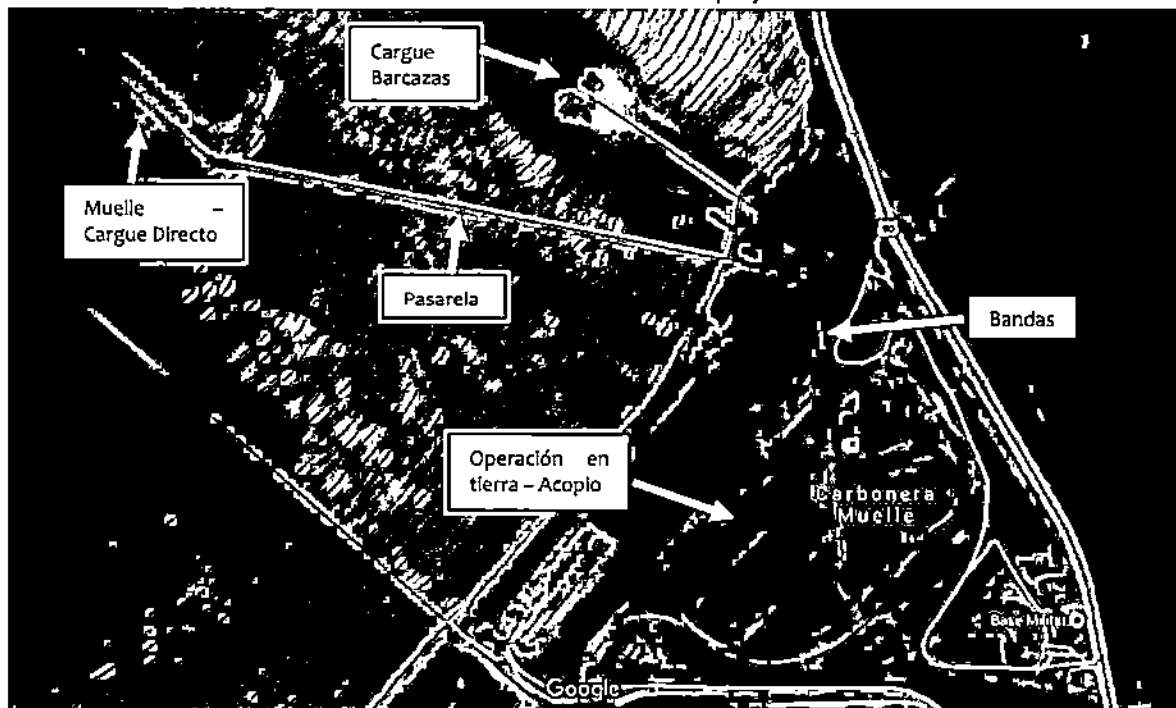
En el año 1992 se adjudica el contrato de concesión 002 de 1992 a American Port Company Inc., el cual prevé una administración del puerto por un periodo inicial de 30 años prorrogables por tiempos de hasta 20 años y así sucesivamente.

Durante los más de 20 años que lleva a cabo esta concesión portuaria, sin duda alguna son evidentes las mejoras que ha tenido el terminal portuario, definidas ampliamente en la optimización de procesos, ajustes en sistemas de seguridad y quizás el que se considera determinante fue el cambio de sistema de cargue, pasando de cargue por barcazas a cargue directo en el año 2014.

En vista de estas consideraciones para la optimización, desarrollo y ampliación del puerto nos encontramos hoy en día con un puerto significativamente más moderno; la necesidad de movilizar una mayor cantidad de carbón y optimizar el ciclo de operación de descargue-transporte-cargue nos permite evidenciar una actividad continua 24 horas al día en 7 días a la semana; permitiendo de esta manera tener una capacidad instalada para mover 60 millones de toneladas de carbón al año;

sin embargo, esta capacidad instalada está por encima de lo que el puerto actualmente viene moviendo debido a factores externos, aún no se da el aprovechamiento de su máxima capacidad; sin perjuicio de esto, para el año 2014 se movilizaron aproximadamente 23,1 millones de toneladas las cuales ya son medidas por el sistema de cargue directo y para el presente año se estiman casi 30 millones de toneladas.

Ilustración 1. Vista General del proyecto

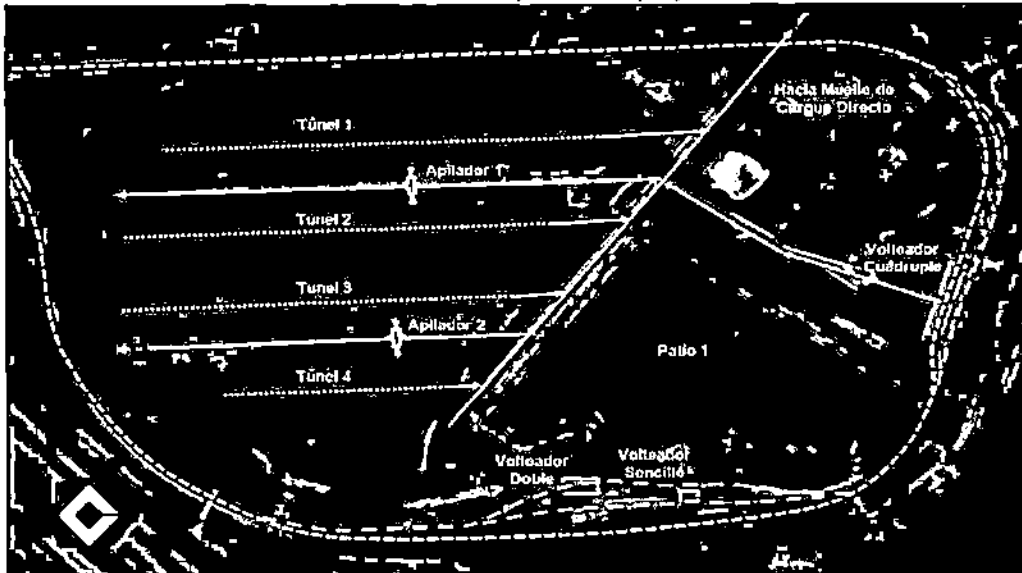


Fuente: Google Earth, octubre de 2015.

El puerto cuenta hoy con un área de 110 hectáreas que es delimitada por la red férrea interna y dentro de la cual se encuentran diferentes zonas: están los patios donde se apila el carbón, cuatro (4) túneles reclamadores, dos (2) apiladores longitudinales, tres (3) volteadores uno sencillo, uno doble y uno cuádruple, un sistema de bandas transportadoras de 13km, la pasarela instalada para el cargue directo de 1525m de longitud y un muelle de 800m que conecta con la pasarela para el proceso de cargue directo.

La operación en el puerto se realiza 362 días al año (exceptuando el día del trabajo, el 31 de diciembre y el 1 de enero) en 24 horas diarias, se cargan buques Handy Size, Panamax, Post Panamax y Cape Size, siendo este último el de mayor capacidad de cargue con 165.000 DWT (Deadweight tonnage) y el de mayor tránsito en el puerto actualmente. El primer cargue en 1995 fue de 133.000 DWT se hizo durante 15 días, hoy en día se han cargado 193.000 DWT en 24 horas.

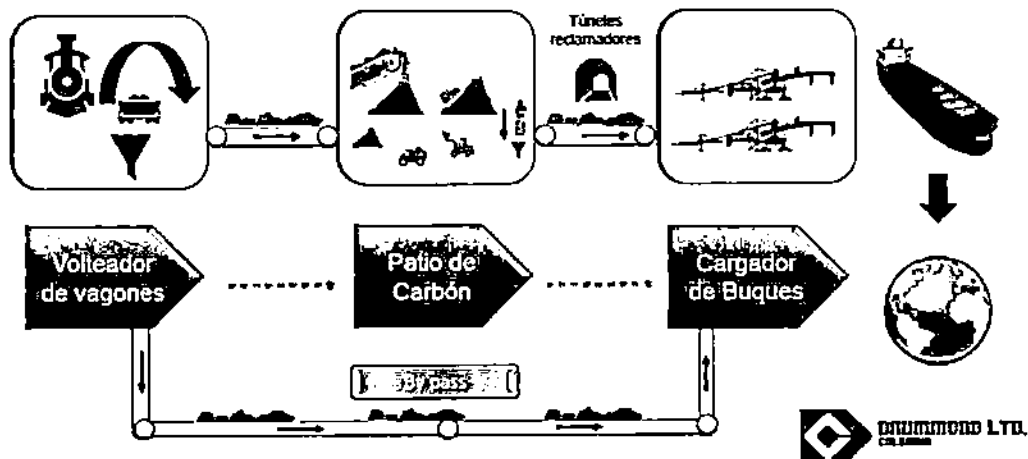
Ilustración 2. Zonas y áreas del proyecto



Fuente: Presentación Drummond Ltda, octubre de 2015.

Uno de los cambios más importantes que se ha presentado en este puerto fue la implementación del cargue directo, que sin dudas se convierte en una herramienta que optimiza y moderniza el cargue de carbón dadas las nuevas tecnologías orientadas a tecnificar los procesos; de la misma manera, acoge lo dispuesto en el contrato de concesión conforme a la cláusula quinta, en el aparte Fase II(b) – Cargue directo del buque, una vez superado los 8Mt/a. Más allá de la disposición contractual que preveía el cambio de sistema, acorde a lo sucedido en el año 2013, con el incidente del hundimiento de una barcaza con cientos de toneladas de carbón, la autoridad ambiental considera prioritario migrar a un sistema de cargue directo lo cual debe ser atendido y operado mediante este nuevo sistema a partir del 1 de enero de 2014. La operación en cargue directo empieza el 31 de marzo de 2014, lo cual marca un antes y un después para este proyecto.

Ilustración 3. Proceso de cargue



Fuente: Presentación Drummond Ltda, octubre de 2015.

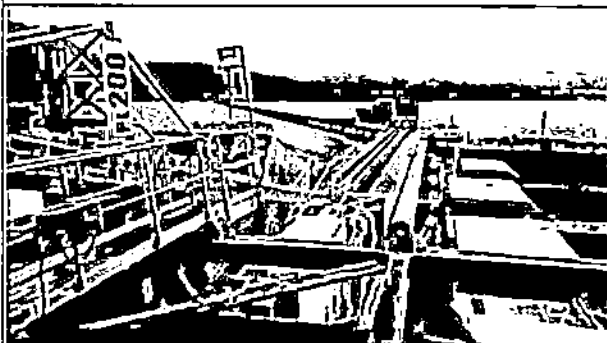
Foto 1. Operación del puerto



Vista general de la llegada del tren para el descargue de carbón.

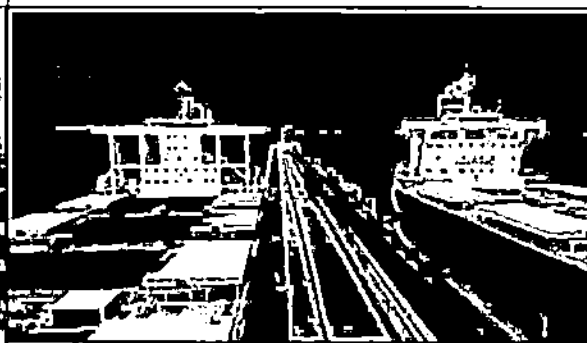
El puerto fue construido entre el año 1993 y 1995; comenzó con exportaciones de 1 millón de toneladas para ese año; hoy en día se espera terminar el año con casi 30 millones de toneladas exportadas; es un proyecto que depende de dos factores externos influyentes muy asociados y en el que participan sus socios: los cuales son las minas de extracción de carbón en el Cesar y el tren que transporta el carbón desde la mina puerto. Estos factores externos son determinantes para la operación, funcionamiento y eficiencia del puerto, en particular la operación férrea del corredor que desde las minas llevan el carbón hasta el puerto, este sistema surte diferentes complejidades para su operación sea continua y en el cual está pendiente la terminación de la construcción de una segunda línea, caso tal que no permite aprovechar a tope la capacidad instalada del puerto, más aun de ser una garantía tener las instalaciones actuales con patios y apiladores suficientes para acopiar el carbón.

Foto 2. Pasarela



Vista de la pasarela y parte del muelle de cargue directo.

Foto 3. Muelle





Muelle para posicionamiento de buques de cargue directo

Entre el año 2012 y el año 2014, se han presentado las mayores inversiones del puerto asociados no solo a una expansión, sino también a un mejoramiento de las condiciones de operación, por lo cual inversiones asociadas al dragado del canal de acceso, dragado para la dársena de giro, volteadores de mayor capacidad, sistema de cargue directo, entro otros. Estas disposiciones están planteadas en la resolución 090 de febrero de 2012 y en la resolución 298 de mayo de 2012; respaldadas por el otro si 4 de diciembre de 2013, donde se estiman inversiones para estas actividades con un monto superior a los US\$200 millones de dólares.

En la actualidad el plan de inversión ha sido ejecutado en un 99% aproximadamente, en lo concerniente a inversiones en zona de uso público; los pendientes asociados a la completitud del plan están dados por algunos ajustes a realizar para terminación de uno de los shiploder, además de obras del túnel 4 y túnel 3 y el empalme de la banda transportadora 2.

Una vez se terminen las obras se estará generando la verificación de costos del plan de inversión que de todas maneras será capitalizado para dar a conocer a la Agencia las obras realizadas en zona de uso público y cuales en zona de uso privado, sin duda tarea de gran relevancia para el año 2016.

Foto 4. Patios y apiladores de carbón	Foto 5. Cargue Directo
	
Zona de clasificación de carbón	Procedimiento de cargue al buque

Las dificultades que presenta el proyecto a mediano y largo plazo están asociadas a definiciones de terceros y optimizaciones a realizar; tal es el caso del transporte de carbón por la línea férrea que solo ofrece cierta cantidad de capacidad de carga hasta tanto no se complete la segunda línea y se levante la restricción de paso por algunas poblaciones las 24 horas del día; esto influye notoriamente en las proyecciones y carga real exportada por el puerto que asocia la contraprestación del contrato. Desde el punto de vista operativo, el aprendizaje en lo que va corrido de tiempo desde la implementación del cargue directo genera tranquilidad en los procesos y dinámica que se viene dando, lo cual establece que la etapa de implementación del nuevo sistema se dio y que ahora se trabaja en optimizar tiempos de cargue los cuales son mejores a como se trabajaba anteriormente.

Se denota un sistema altamente eficiente, ordenado y con adecuado manejo por parte de la compañía, la culminación de las obras permite ver una operación encadenada llena de protocolos tanto de seguridad como de operación que blindan al puerto de falencias en cuanto a su actividad cotidiana. Sin embargo, como en todos los procesos la implementación las nuevas medidas ha sido producto de mejoras a los procesos y como parte de la solución de dificultades presentadas que el concesionario ha sabido adoptar oportunamente.

6.3 Temas abordados de manera específica:

6.3.1 Necesidad de interventorías en contratos de concesión portuaria

La Oficina de Control Interno plantea, como ya lo ha hecho antes frente a otros proyectos, la preocupación por la ausencia de interventoría en el contrato de concesión portuaria suscrito con American Port Company, circunstancia que a la vez se registra en una multiplicidad de contratos de concesión portuaria que, en nuestra opinión, requieren en todos los casos la presencia de dicha institución para garantizar una adecuada vigilancia y control sobre el proyecto.

Conforme a lo previsto por la ley 1474 del 2011 o estatuto anticorrupción del presente gobierno, se han establecido diferentes criterios que son los que permiten definir la presencia de una interventoría en el ámbito de un contrato, como lo son los que a continuación enunciamos:

1. **Criterio del conocimiento especializado:** Cuando quiera que el contrato matriz exige conocimientos cuya naturaleza no es común, sino que por el contrario, son conocimientos que son particulares sobre una temática y una dimensión que sobrepasa los estándares generales, tales contratos requieren la presencia de una interventoría.
2. **Criterio de la complejidad:** Cuando el contrato matriz para su análisis tiene un grado de dificultad tal que no le permite a un profesional que no posea un *know how* y una experiencia calificada, contar con la capacidad para interpretar y aplicar adecuadamente los parámetros legales, contractuales y de buenas prácticas para el ejercicio de la vigilancia y el control. En este caso también se requerirá de interventoría.
3. **Criterio de la extensión del contrato:** Cuando el contrato matriz abarca un contenido cuya magnitud sea posible abordar solo a través de un equipo multidisciplinario y que, por otro lado, comprenda un contenido suficientemente profundo será necesario contar con el concurso de una interventoría.

Además de los criterios anteriores que determinan la necesidad de la interventoría en un contrato, se encuentra el previsto en el art. 32 de la ley 80 de 1993, según el cual todos los contratos de obra pública requieren que la vigilancia y el control sea ejercido a través de una interventoría.

En este orden de ideas, se pudiera apreciar a priori que la gran mayoría, si no todos los contratos de concesión de la ANI, requieren la presencia de una interventoría.

En el caso particular de los contratos de concesión portuaria, existe un conocimiento especializado sobre los puertos y su naturaleza que demanda la presencia, no de profesionales con conocimientos generales, sino de profesionales que hayan tenido estudios y/o experiencia sobre tal tema. El entendimiento de la ley 1ª de 1991, los diferentes decretos reglamentarios, los documentos CONPES expedidos para el sector, las buenas prácticas en las concesiones portuarias, el análisis y observación del comportamiento frente a las inversiones portuarias, las contraprestaciones que genera a favor del Estado, la definición de línea de playa y sus diferentes

variables cartográficas y el régimen de inventarios, promueve la presencia de personal especializado, y por ende exigiría la presencia de un interventor.

Por otro lado, en algunos contratos de concesión portuaria se podrían añadir los criterios de extensión y de complejidad del contrato matriz, como lo son los casos de los grandes puertos del país que entrañan por su dimensión histórica criterios de interpretación y aplicación sumamente complejos, y que en ocasiones a la vez, resultan suficientemente extensos como para no garantizar la presencia de una entidad que desarrolle la función pública de vigilancia y control integral.

Ahora bien, en el caso de la concesión cuyo análisis nos ocupa en esta oportunidad, se hace necesaria la presencia de una interventoría no solamente por lo dicho anteriormente, sino porque el contrato tiene un alto contenido socio-ambiental que no alcanza hacer vigilado y controlado con la suficiencia requerida por la supervisión que en el momento se encuentra a cargo de dicho tema, como tampoco por la supervisora portuaria, quien cuenta con una información y conocimientos generales, que en todo caso no corresponde a la esfera de ese sector socio-ambiental.

6.3.1.1 El direccionamiento del contrato le corresponde a la ANI y no debe confundirse tal circunstancia con la vigilancia y el control

Suele confundirse la tarea referente a la dirección del contrato, con aquella que tiene que ver con la vigilancia y el control del contrato. Si bien la dos funciones deben ser desarrolladas por la entidad estatal, son bien distintas, pues la primera consiste en impulsar el contrato hacia el fin para el cual ha sido generado, lo que se constituiría en el éxito de contrato; mientras la segunda es una labor de control y de aseguramiento, de tal suerte que, articuladas las dos, conduzcan al cumplimiento eficiente del contrato.

En efecto, el estatuto de contratación del Estado, dentro del cual se perfila la ley 80 de 1993 como aquella que establece los principios fundamentales, determina en su articulado lo siguiente:

El artículo 4º que habla sobre los derechos y deberes de las Entidades Estatales, establece una serie de parámetros asociados al deber de direccionamiento y al deber de vigilancia y control. Tal es el caso del numeral 1º que prevé: “(...) Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante”, como una clara manifestación del primer deber y como es el caso del numeral 4º que establece: “(...) Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan. Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías.”, numeral que compromete el deber de vigilancia y control.

De esta manera, hemos podido evidenciar el cumplimiento de los fines de la contratación estatal donde se establecen unas responsabilidades para las entidades estatales que aseguran tanto el direccionamiento como la vigilancia y control del contrato, circunstancias tales que, en términos de

la teoría de la administración, podría denominarse ciclos administrativos que corresponden al eje sistémico del PHVA, donde planear, hacer y actuar corresponden a la esfera del direccionamiento y evaluar y verificar a la esfera del control y vigilancia.

A su turno, la ley 80 de 1993 consagra categóricamente la responsabilidad del direccionamiento del contrato y su diferencia con la vigilancia y el control. En ese sentido veamos el art. 26 de dicha norma:

“Artículo 26°.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

(...) 5o. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma (...).”

Así las cosas, hemos podido evidenciar que en la labor de direccionamiento del contrato se comprenden las fases de asesoría y ejecución de las decisiones tomadas en el curso del mismo, no es lo mismo asesorar que vigilar y controlar el contrato; por lo tanto, la tareas de supervisión así llamadas de forma genérica en la Agencia Nacional de Infraestructura, no son otra cosa distinta que una labor de asesoría y/o ejecución propias de las fases de seguimiento del contrato, que en todo caso corresponden a la responsabilidad del direccionamiento del mismo.

6.3.1.2 La supervisión en la ANI y su diferencia con la vigilancia y el control

Hemos dicho en diferentes oportunidades que en la ANI se denomina inadecuadamente supervisión o apoyo a la supervisión, cuando se está hablando en realidad de gestión. Nos explicamos: los mal llamados supervisores en la ANI no ejercen una labor de vigilancia y control del contrato que asegure una óptica en todas las dimensiones del mismo, esto es, en los componentes jurídico, técnico, financiero, socio-ambiental, entre otros. Tanto ello es así, que el supervisor general del contrato, tiene y debe acudir a otros escenarios de asesoría y acompañamiento que se encuentran en otras dependencias de la ANI, con el propósito de soportar adecuadamente el seguimiento de cada contrato de concesión. Para la muestra un botón: la supervisora portuaria tiene que acudir al asesor o experto jurídico, financiero o socio-ambiental respectivamente, cuando quiera que se requiera un conocimiento especial sobre cada tema.

Pero todo lo anterior obedece a un ciclo administrativo normal de seguimiento del contrato que hace parte del direccionamiento del mismo, pues todas estas actuaciones conducen es a la toma de decisiones sobre aquel.

Esta es la razón por la cual se le ha dado por llamar en la ANI a los funcionarios que se encargan de este seguimiento en particular, como gestores o expertos, que en muchas ocasiones corresponden al nivel asesor.

A nuestro juicio, el mal llamado supervisor en la ANI, lo que debe realizar es una labor de coordinación, enlace e identificación del estado del contrato, de tal suerte que se constituya, en la medida que la ANI no tiene ni regionales ni seccionales, en el funcionario del Estado a través del cual se evidencia *in situ* el estado del proyecto, interlocutando con el concesionario y la interventoría (cuando la hay), transmitiendo la visión de la ANI hacia estos contratistas generando una permanente retroalimentación de dichos contratistas hacia la ANI.

De esta manera, se elimina cualquier posibilidad de generar concurrencias funcionales con las interventorías que, en final de cuentas, son necesarias para llevar a cabo la vigilancia y el control del contrato.

Concluyendo tenemos:

- A. Son diferentes las labores de la dirección, dentro de lo cual está el seguimiento contractual, frente a la vigilancia y el control. Si bien son fases del mismo ciclo administrativo, son tareas que deben ser asumidas de manera autónoma e independiente.
- B. En la ANI a lo que suele llamarse supervisor, se le encomienda una labor realmente de asesoría, coordinación y enlace del estado del contrato. Esta razón nos da lugar a interpretar que en verdad no llevan a cabo una labor de vigilancia y control.

6.3.1.3 La Interpretación adecuada del concepto jurídico generado para la determinación de la presencia de interventorías

El concepto emanado de la Vicepresidencia Jurídica de fecha 16 de Septiembre de 2014, a nuestro juicio ha sido mal interpretado por diferentes fuentes en la agencia.

No es cierto que el concepto señale que solamente los contratos de concesión portuaria que tengan inversiones, deben contar con interventoría. Lo que señala el concepto es que se debe determinar en los estudios previos al contrato la exigencia sobre las diferentes particularidades de que cada contrato de concesión portuaria tenga la necesidad de una interventoría.

En tal virtud, tal concepto no riñe contra nuestra posición.

Por otro lado, es claro que los estudios de conveniencia y oportunidad deben abarcar el estudio de los criterios para el establecimiento de interventorías que estuvimos repasando en anterior capítulo, en tanto que estos son imperativos de orden legal.

A nuestro juicio, los contratos de concesión de la ANI, bien por su complejidad, por su extensión o porque se trate de un contrato matriz cuyo abordaje requiere conocimientos especializados, deben ser celebrados teniendo presente la presencia de una interventoría.

Nuestra propuesta ha sido, desde tiempo atrás, que así como se estructuran interventorías y contratos de concesión aeroportuarios en función de la economía de escala, generando grupos de

concesiones que asegurarán un retorno de la inversión para los financiadores de los proyectos, pero además una vigilancia y control extensiva a todos y cada uno de los aeropuertos concesionados, se debería aplicar esta misma figura tratándose de puertos donde, si bien no se concentra un tema de economía de escala asociada a su inversión y a su retorno, si se advierten congruencias geográficas que hacen que aquel que desarrolla la labor de vigilancia y control para un contrato de concesión que cuenta con régimen de inversiones, eventual contraprestación y otros, puedan desarrollarla también para un grupo de concesionarios de la misma bahía, zona geográfica o uso del terminal mismo, permitiendo generar la presencia de la interventoría para salvaguardar no solo el patrón de inversiones, sino otros conceptos asociados a la vigilancia y control de las concesiones portuarias, como lo son la línea de playa, la eventual demarcación geográfica, los inventarios, los cumplimientos socio-ambientales, la interlocución con los diferentes actores, la asesoría para la entidad, entre otros, que pueden contribuir a una vigilancia y control efectivas y que además ahorren recursos para el Estado.

Es claro que, hoy por hoy, los tiempos de las interventorías no facilitarían la determinación de estos grupos en el momento, lo cual no implica que hacia futuro se cuente con una visión estratégica que permita agrupar los diferentes puertos en función exclusivamente de la presencia de interventorías que aseguren el cumplimiento de cada una de las obligaciones incorporadas en cada tipo de contrato de concesión, sea este un contrato de concesión cuya complejidad lo amerite, o sea simplemente un puerto más que merece la pena vigilarse y controlarse por la naturaleza del contrato el cual se encuentra sometido a su régimen.

Vale la pena recordar, que para el contrato desarrollado por Puerto Drummond (American Port Company Inc.), la CGR abrió un hallazgo por este particular y aún no ha sido cerrado, situación que ha devenido en generar una serie de alternativas para suplir esta inconformidad del ente de control, que vale la pena mirar detalladamente a fin de entender los roles de vigilancia y control, desligados del seguimiento y coordinación del contrato.

6.3.2 Competencia de vigilancia de la Superintendencia General de Puertos y Transporte

Se ha generado una discusión acerca de la vigilancia que ejerce la Superintendencia de Puertos y Transporte en relación con los puertos concesionados y su eventual concurrencia en relación con las facultades que tiene la entidad en materia de control. Esta circunstancia ha llegado hasta a hacer ver que la entidad perdería algunas facultades de control sobre las concesiones portuarias.

En nuestra opinión esa interpretación admite reparos por varias razones que nos permitimos exponer metodológicamente de la siguiente manera, a saber:

6.3.2.1 Funciones de las superintendencias: (art. 66, ley 489/1998)

Las superintendencias son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República previa autorización legal.

6.3.2.2 Facultades Superintendencia de Puertos y Transporte: (decreto 2741 de 2001)⁵

"Artículo 3º. Objeto de la Entidad. Corresponde a la Superintendencia de Puertos y Transporte, ejercer las funciones de inspección, control y vigilancia que le corresponden al Presidente de la República como Suprema Autoridad Administrativa, en materia de puertos de conformidad con la Ley 01 de 1991 y en materia de tránsito, transporte y su infraestructura de conformidad con la delegación prevista en el Decreto 101 del 2 de febrero de 2000.

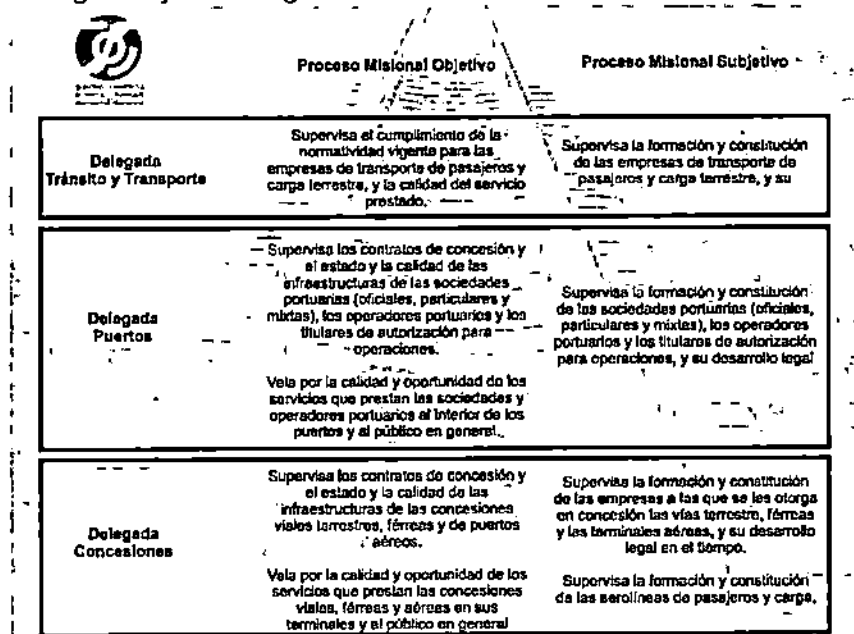
Parágrafo. El objeto de la delegación en la Superintendencia de Puertos y Transporte es:

(...) 3. Inspeccionar, vigilar y controlar los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, operación, explotación y/o mantenimiento de la infraestructura de transporte.

(...) artículo 6º. Funciones. La Superintendencia de Puertos y Transporte, en consonancia con la Ley 01 de 1991 y de conformidad con los artículos 41 y 44 del Decreto 101 de 2000 ejercerá las siguientes funciones:

(...) Inspeccionar y vigilar los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, administración, operación, explotación y/o mantenimiento de la infraestructura de transporte, de conformidad con las especificaciones mínimas, normas, marcos técnicos, operativos y financieros, indicadores de evaluación y lineamientos contractuales mínimos que en la materia defina la Comisión de Regulación del Transporte, CRTR, sin perjuicio de las funciones de interventoría de obra o renegociación de contratos propias de las entidades ejecutoras".

A su turno, las delegadas ejercer el siguiente rol:



Fuente: <http://www.supertransporte.gov.co/>

⁵ <http://www.supertransporte.gov.co/super/>

6.3.2.3 Posición jurisprudencial respecto de la función de las superintendencias

El Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

"Las Superintendencias son consideradas entonces como organismos de policía administrativa económica, cuya misión es la promoción y el control preventivo y represivo de un sector determinado. El Consejo de Estado, en una jurisprudencia reiterada así lo reconoce (...)"⁶

Es claro que la jurisprudencia colombiana fundamenta la facultad represiva de las Superintendencias en su función de policía. La Corte Constitucional también se ha pronunciado sobre este tema: en un primer tiempo, determinó materialmente la noción de policía administrativa y judicial, para luego diferenciar de forma orgánica las distintas autoridades de policía. En cuanto a la policía administrativa, la única que interesa a este análisis, el juez constitucional constata la diferencia entre "poder", "función" y "actividad". Así:

"La policía administrativa está entonces ligada a la limitación y regulación de derechos y libertades para preservar el orden público. Pero esa limitación toma diversas formas: de un lado se ejerce mediante la expedición de regulaciones generales como los reglamentos (poder); de otro lado, supone la expedición de actos jurídicos concretos como la concesión de una autorización (función); y, finalmente, se desarrolla mediante operaciones materiales de uso de la fuerza pública y se traduce en la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función (actividad). Por eso la doctrina ha solido distinguir entre poder, función y actividad de policía. La Corte Constitucional comparte y reitera aquí la distinción realizada (...)"⁷.

Lo que significa que se trata de organismos que disponen de los medios necesarios para el cumplimiento de las misiones del Estado, determinadas por la ley. Junto a sus facultades de mando, gestión y reglamentación, la facultad de sanción de las autoridades administrativas hace parte de los instrumentos propios de la función de policía y constituye el mecanismo coactivo para hacer respetar las normas aplicables a cada sector.

6.3.2.4 Control y vigilancia por parte de la ANI:

Es evidente que los controles ejercidos por la ANI devienen, por un lado como autoridad en infraestructura, y por otro lado, se originan en sus facultades como entidad contratante, en función de lo previsto por el estatuto de contratación del Estado.

En ese sentido, cobra valor lo ya expuesto en el cuerpo de este informe, según lo cual la entidad estatal tiene a su cargo la dirección y el seguimiento del contrato estatal.

En el ámbito contractual, la gestión pública implica ambos ejes, es decir, que las entidades estatales manejen de forma mancomunada y concomitante, tanto aquellas actividades de control como las

⁶ Sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, de diciembre 7 de 1990. Exp. 2463.

⁷ Sentencia Corte Constitucional C-024 de 1994.

de dirección, ya de forma directa o indirecta mediante la delegación a un funcionario público o por medio de la contratación de un particular para el efecto.

Luego entonces, el control se concibe inherente a la estructura administrativa y organizacional de las instituciones que se visibiliza a través de organigramas y de manuales de funciones, para efectos de posibilitar, a la luz de criterios, la elaboración de parámetros, los juicios de valor con base en la confrontación entre las acciones realizadas, las metas propuestas, las competencias y sus implicaciones jurídicas e impacto social.

Desde luego, el concepto de supervisión contractual propuesto hace indispensable que las acciones de dirección, vigilancia y control sean llevadas a cabo de manera permanente e integral, tras la verificación del cumplimiento de las normas de calidad, cantidad, periodos de entregas parciales, según sea el caso, durante las etapas de planeación, ejecución del objeto y la liquidación y no solo en forma posterior *mortis causa*⁸,

6.3.3 Seguimiento al componente socio-ambiental del proyecto

El contrato de concesión 002 de 1992, enmarca una serie de particularidades de orden ambiental y social basadas en la licencia ambiental aprobada para el proyecto y actualizada recientemente por el cambio de sistema de cargue del puerto. Siendo la actividad principal del puerto de alto impacto para la zona y región misma, se entrañan actividades muy particulares dentro de su plan de manejo ambiental.



Vale la pena mencionar las resoluciones por las cuales se ha derivado el licenciamiento ambiental, encontramos entonces la Resolución 1163 de 1993-CORPAMAG por la cual se otorga licencia ambiental a Puerto Drummond para su operación de cargue de carbón con sistema actual (barcazas). Posteriormente se emite la Resolución 091-2011-ANLA: en la cual se modifica la Resolución 1163 y se autoriza la implementación del sistema de cargue directo de carbón a buques, de la misma manera se aprueba la modificación del plan de manejo y monitoreo ambiental, y por último se emite la Resolución 1099-2012-ANLA en donde se autoriza dragado y botadero para la implementación del cargue directo.

Se tiene por parte del concesionario diferentes sistemas de control y tratamiento ambiental, estos son definidos por componente, para el cual encontramos por separado cada uno de los programas de monitoreo y control. Se evidencia entonces que actualmente se poseen programas para agua, aire, suelo, vegetación, fauna y residuos.

Estos programas de monitoreo ambiental van ligados a lo solicitado para el licenciamiento ambiental y lo definido en la licencia, comprendiendo programas de calidad de aire para unas adecuadas medidas de control ambiental fundamentadas en gran medida en el control de partículas de carbón a lo largo de la zona de operación, para este particular la aspersión en cada una de las fases del cargue es indispensable, desde los volteadores, pasando por los patios de

⁸ La supervisión de los contratos estatales. Ana Beatriz Balcazar Moreno. Universidad del Rosario. 2012

acopio, las bandas transportadoras y finalmente el descargue en los buques realizado de manera directa.

Foto 6. Volteador	Foto 7. Bandas encapsuladas
	
Aspersión en el volteador cuádruple	Bandas transportadoras encapsuladas

En forma consecuente la medición de calidad de aire es fundamental en este ciclo, los niveles de verificación de material particulado se realizan de manera significativa con los puntos de verificación que tiene CORPAMAG y quien lleva a cabo las mediciones como parte oficial y externa al puerto, estos se localizan en el área de influencia al proyecto y hasta el momento no presentan resultados por encima del límite normativo de $100 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

En cuanto a la medición de calidad de agua tanto recibida por la concesión como la que se devuelve ya tratada para disposición, se evidencian controles asociados independientes a cada proceso, es así como para cada actividad se cuentan con procedimientos propios. En este sentido se denotan las piscinas de almacenamiento, los canales perimetrales, las trampas de hidrocarburos, y la planta residual. Para las aguas marinas se tienen otros tipos de control y monitoreo, estos se realizan mediante muestreos con análisis físicoquímicos tanto de agua, como de flora y fauna acuática.

También se tiene un programa de gestión de residuos lo cual precisa el tratamiento que se le da a los desechos, sabiendo las diferentes composiciones de desecho que maneja el puerto y su adecuada disposición de acuerdo a los materiales manejados.

Siendo que el proyecto está situado en inmediaciones de una zona altamente poblada por especies de flora y fauna silvestre, la preservación de las mismas es definitiva en el equilibrio del ecosistema que allí yace; es por tanto que se involucró un programa de protección de especies silvestre el cual privilegia la conservación de las mismas en la medida de que son las dueñas de esta zona y han sido adaptados lugares para su adecuado estado mitigando en cierta manera las zonas dispuestas para la operación portuaria como tal, en este sentido también se tienen zonas de monitoreo de estas especies a fin de poder garantizar su conservación.

De acuerdo a este monitoreo y programas de control ambiental, la ANI tiene destinada una supervisora ambiental quien controla de manera remota la adecuada aplicación de estos programas además de hacer un seguimiento a los autos y resoluciones emitidos por la autoridad ambiental; si bien entendemos la gran labor desarrollada por esta profesional asignada a este proyecto y muchos

otros, evidenciamos que el control asociado a las labores ambientales demanda de un seguimiento más profundo debido a lo extenso y particular de cada uno de los programas, las verificaciones que se llevan a cabo por parte de la entidad carecen de seguimiento in situ y participación activa en la adecuada adopción de los programas que tiene el concesionario.

Encadenamos de esta manera lo dicho en los capítulos anteriores donde para este tema en particular es necesaria la presencia de una interventoría que controle de manera más precisa estos aspectos por su especificidad y oportunidad en la toma de decisiones que demanden en cualquier momento de la ejecución.

6.3.4 Avances y dificultades sobre el incidente de la barcaza generado en el año 2013

El incidente de la barcaza marcó el desarrollo del contrato 002 de 1992, y no es para menos, la afectación derivada del hundimiento de la barcaza fue un suceso de orden nacional que evidenció lo vulnerable que puede ser cualquier tipo de cargue portuario, para este caso por el método de barcazas en mar abierto.

Posterior al hundimiento de esta barcaza con más de 300 toneladas de carbón las alertas de incidente ambiental se propagaron por todos los medios e instancias de control, y más allá de la causa real que dio origen a este incidente con daños ambientales importantes y marcados, las autoridades competentes impusieron sus medidas de sanción, unas económicas y otras de carácter compensatorio las cuales serán abordadas a continuación.

El cambio de sistema de cargue obligó a que se dispusiera un cambio contractual marcado por una inversión a llevar a cabo que se venía planteando desde el año 2012 por consecuencia de los volúmenes de carbón que se manejan en el puerto (clausula quinta prevista en el contrato de concesión 002 de 1992).

Esto se planteó en las resoluciones 090 de 2012 y 298 de 2012; confirmadas contractualmente en el otro sí 4 de 2013, mediante estas medidas se genera el gran cambio de sistema de cargue, sin perjuicio de que mientras se ejecutaban las obras allí planteadas se debía seguir cargando con barcaza, tomando las medidas de precaución adicionales.

Mediante la resolución 1309 de diciembre de 2013, se imponen las sanciones ambientales correspondientes y se toman otras determinaciones de compensación por lo sucedido en el incidente de la barcaza, frente a este particular podemos evidenciar el cumplimiento de parte de la resolución pero aun no en su completitud, aduciendo diferentes tipos de factores que se siguen gestionando para cumplir lo allí dispuesto.

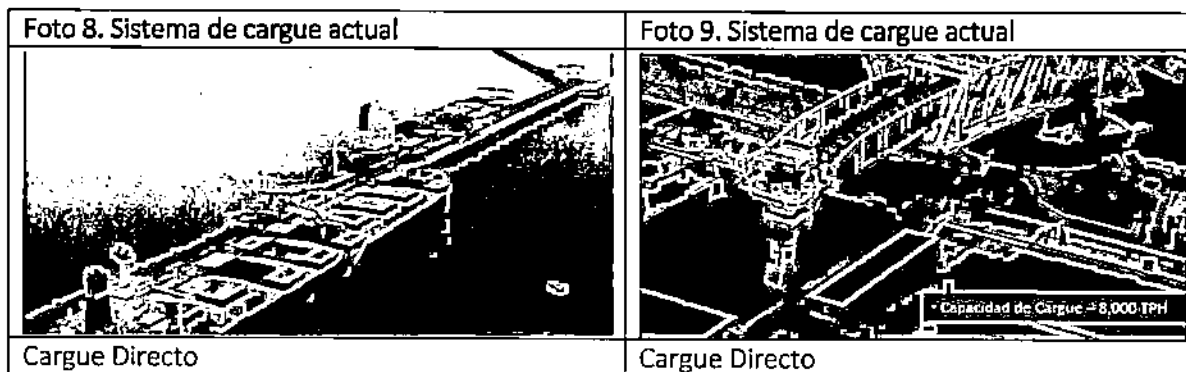
Es claro que se agilizaron las obras para el cambio del sistema de cargue a partir del incidente de la barcaza, pero también se generaron muchos compromisos de compensación para resarcir el daño generado, lo cual hoy en día es una de las mayores dificultades del Puerto, debido a que son disposiciones de compensación que no dependen totalmente de la concesión, sumado a la imagen

que quedó de la misma y los mitos de contaminación de la bahía de Santa Marta hacen que el perjuicio ocasionado por el incidente de la barcaza siga vivo.

6.3.5 Implementación de procedimientos del cargue directo.

El cargue directo en el Puerto Drummond (American Port Company Inc.) se viene dando desde el 31 de marzo de 2014, cuando se terminaron las pruebas de cargue directo y se implementaron las medidas necesarias que garantizaran la utilización de este nuevo sistema dejando de lado el sistema de barcazas; si bien la operación debía comenzar en enero de 2014 no fue posible tenerla lista para ese momento por lo cual hubo una para importante ya que no se podía cargar buques con ninguno de los dos sistemas entre enero y marzo de 2014.

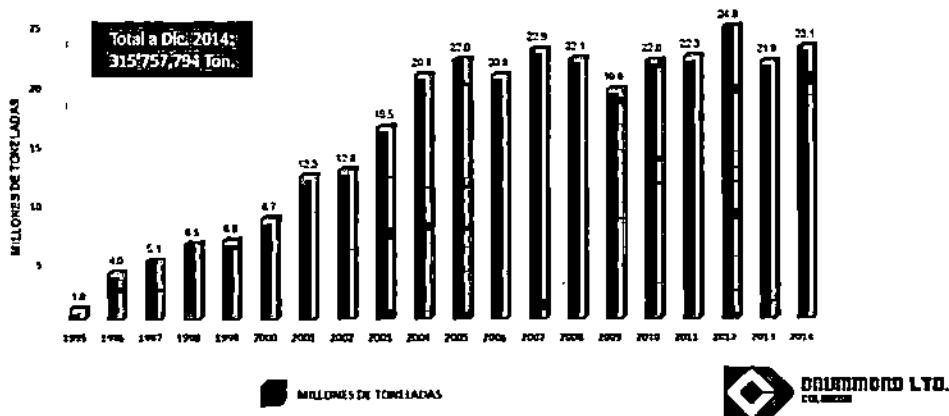
Una vez implementado el sistema se ha podido observar avances logísticos y operacionales importantes, es un sistema más seguro ambientalmente hablando, con procedimientos que dependen más de maquinaria y equipos instalados que de operación de personal lo cual lleva a que los procesos estén más automatizados; sin embargo, gran parte del accionar en la operación del puerto seguirá haciéndose con el personal pero en un proceso que denota menor riesgo de incidentes ambientales en operación.



No solo fue la implementación del cargue directo, fue todo un plan de inversión que denota la visión futura del puerto, la capacidad de almacenamiento, la implementación de nuevos cargadores, los apiladores y los 2 shiploader que dan abasto para la materia prima que se va a exportar; entre otros componentes desarrollados en un plan de inversión de más de US\$200 millones de dólares.

En 1 año y 7 meses de haberse implementado el cargue directo los resultados son contundentes, las cifras de exportación en 2014 llegaron a las 23 millones de toneladas y para el 2015 se espera llegar casi a 30 millones, cifra que resulta tendiente a superar si la operación férrea mejora en virtud de las restricciones del corredor y las obras para terminar la doble línea en los 40km pendientes por concluir.

Ilustración 4. Acumulado de exportación desde el inicio del puerto



Fuente: Presentación de Auditoría realizada por Drummond, Octubre de 2015.

La capacidad del puerto ahora es del orden de los 60 millones de toneladas para exportar, un muelle que puede atender 4 puestos de atraque para el llenado, que en condiciones optimas podra cargar hasta 200.000 toneladas en 24horas, una capacidad de almacenamiento de hasta 1.5 millones de toneladas en los patios y un sistema de recepción de carbon de casi 11.000 toneladas/hora gracias a los 3 volteadores sencillo, doble y cuadruple que se tienen instalados.

Cifras contundentes a garantizar una operación robusta y completa con tendencia a suplir las necesidades de corto y mediano plazo para el puerto, que en gran medida dan tranquilidad de tener un concesionario con visión de futuro que ha invertido una suma importante de dinero para el mejoramiento no solo del puerto sino de la capacidad de exportación que denota cada vez una contraprestación mayor en virtud de lo establecido en el otro si 4, ya que esta depende de las cargas reales exportadas.

6.3.6 Dificultades generales del proyecto en la actualidad.

El proyecto tiene unas dificultades claras desde 2 ópticas, la primera, por cuenta de las restricciones en cuanto a la capacidad de transportar mayor cantidad de carbón al puerto, ésta es limitada por cuenta de que el puerto solo se provee del carbón por vía férrea, este particular no depende directamente del puerto; sin embargo, si lo deja en una situación restrictiva de poder exportar mayor cantidad de carga dadas las condiciones actuales que tienen para movilizar un tonelaje mucho mayor al actual.

La segunda y quizás de mayor incidencia, son los cumplimientos ambientales como medida compensatoria instaurados por la Autoridad Ambiental bajo la resolución 1309 de 2013, y que enmarcan un plan para suplir las sanciones dadas por el incidente de la barcaza. Se dieron sanciones de dos tipos, económicas y de implementación en compensación a la comunidad; la primera se suplió con el pago determinado en la resolución, sin embargo para el segundo no ha sido así, y es como los apartes estipulados han tenido serias complicaciones para su cumplimiento, mas no para su gestión por cumplir.

En la resolución 1309 de 2013, artículo octavo, se señala la identificación de playas que tengan actividad turística o potencial para desarrollarlas en las áreas de los municipios de Ciénaga y Santa Marta, desarrollando dichas playas en conjunto con las autoridades municipales y ambientales con actividades de paisajismo arborización, mobiliario, actividades para el mejoramiento de la recolección de residuos sólidos, actividades de para el mejoramiento del uso del agua, actividades de información sobre las características de las playas y sus componentes. Este tipo de medidas compensatorias si bien están dadas bajo un propósito acorde de mejorar las condiciones de la región y que pueden ser medida compensatoria, no se vislumbra un actor que confluya las acciones que se deben hacer por cada una de las partes para el objetivo propuesto, los trámites para llevar a cabo el cumplimiento de esta medida han sido coartados por desconocimiento de las autoridades locales y ausencia de seguimiento o lineamiento que debe dar la autoridad ambiental ya que fue esta quien quien ordenó la medida compensatoria a realizar, de esta manera este componente no ha avanzado de la manera que se quisiera.

El artículo noveno precisa, integrar las medidas propuestas en el artículo octavo con los planes de desarrollo locales, involucrar a actores como CORPAMAG a fin del cumplimiento de esta medida y las autoridades locales tanto de Santa Marta como de Ciénaga, este particular ha sido dispendioso en su cumplir por cuenta de la no definición de los tiempos y actores que tomen las decisiones correspondientes a cumplir la sanción impuesta derivada del artículo octavo, de la misma manera se vislumbra que no hay una tasación de estas acciones a realizar ni tope económico al respecto lo cual genera que sea una aplicación muy amplia para su adecuado cumplimiento.

El artículo decimo, precisa la limpieza del carbón que se hundió en el sitio del incidente, para este particular se realizó un estudio que demuestra lo positivo y lo negativo de la extracción de este material en el fondo del mar; siempre será viable técnicamente el poder extraer dicho material, pero qué tanto impacto llevaría esta maniobra?, a saber de que el estudio demuestre si es mejor sacarlo o dejarlo allí por el tiempo que lleva ya sedimentado y posiblemente ya es parte de un nuevo ecosistema allí alojado, además surge el interrogante de donde son los sitios a disponer ese carbón que ya no es útil y la dispersión marina que se pueda generar al sacarlo?. Es definitivo el resultado del estudio ya que será la base de una maniobra a realizar o no, dados los tiempos en que aconteció el suceso y que pueda reactivarse un impacto en lugar de dirimirse.

A su vez se indican las campañas educativas a realizarse y las medidas de socialización dispuestas para llevarle a la comunidad aferente al proyecto.

Este cumplimiento de la sanción interpuesta por la Autoridad Ambiental denota un claro afán mediático por compensar en cierta medida lo sucedido por el incidente de la barcaza, si bien no están demás las medidas tomadas hay una gran falencia en la toma de decisiones por las autoridades gubernamentales involucradas en sacar adelante el cumplimiento de este sancionatorio. Vemos con preocupación el cumplimiento de esta resolución porque a pesar de que se han venido dando gestiones en cada uno de los puntos ninguna ha podido cerrarse conforme a lo que pretende la autoridad, ya han pasado casi dos años de la imposición de la resolución y no se ve un cronograma detallado para el cumplimiento de la misma, además por ser de potestad en

muchas decisiones de las autoridades municipales, con el cambio de gobierno local que se da para el periodo 2015-2016 se puede perder lo avanzado.

Esta oficina considera pertinente se estructure un plan de choque liderado por la Autoridad Ambiental en conjunto con el concesionario y se diriman las dudas arraigadas a cada punto de la resolución que no ha podido resolverse (desde el artículo 8 al 10), y se fijen tiempos aterrizados y presupuestos estimados para las actividades que se deben acometer, de lo contrario seguirá dándose a un ritmo nada objetivo donde conforme a la dilatación de tiempo se pierde la oportunidad del resarcimiento que busca la medida de compensación dispuesta por la ANLA.

6.3.7 Eficiencia y oportunidad en los autos y resoluciones

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, hace un seguimiento anual al cumplimiento del plan de manejo ambiental y a componentes generales de operación del puerto evidenciando en los autos las respectivas recomendaciones; sin embargo, se denota que algunas de estas recomendaciones emitidas por la ANLA distan ampliamente en oportunidad ya que se suscriben con mucha posterioridad a la visita generada, tiempos en los cuales ya se han suplido las falencias evidenciadas en los documentos oficiales, autos o resoluciones respectivas. Se destaca que en las últimas visitas se ha realizado una reunión de cierre donde se vislumbran las posibles recomendaciones que saldrán en el informe las cuales ayudan a que la implementación se vaya generando con mayor rapidez por parte de la concesión mientras se radica el documento oficial.

Sabemos la importancia del acompañamiento del ANLA en el cumplimiento de las disposiciones ambientales que debe suplir el puerto, recomendamos estas visitas puedan generarse en conjunto con la supervisión ambiental del proyecto por parte de la ANI para que se generen retroalimentaciones de ambas entidades con el mismo objetivo.

6.4 Consideraciones principales de la auditoría

La auditoría al proyecto de Concesión puerto Drummond, se basa en las siguientes consideraciones para fundamentar su necesidad y su enfoque:

- Evidenciar la necesidad de las interventorías en los contratos portuarios conforme a lo dispuesto en la ley 1474 de 2011 acerca de la vigilancia y control, desligada del seguimiento de proyectos previsto por la entidad.
- Promover una evaluación objetiva de la efectividad que ejerce la supervisión en el control de la correcta ejecución del contrato de concesión.
- Poner a disposición de la Presidencia de la ANI una herramienta eficaz de decisión gerencial sobre los controles en los contratos de concesión.
- Proponer con total neutralidad las recomendaciones de mejoramiento y optimización del control ejercido por la supervisión sobre los contratos de concesión.

6.5 Preparación de listas de chequeo para el trabajo de campo

Con el propósito de analizar el grado de cumplimiento de las obligaciones contractuales de la supervisión, se llevó a cabo una correlación de las acciones que se vienen realizando conforme las obligaciones mismas de las partes, las cuales se presentan a lo largo del informe y quedaran evidenciadas en las conclusiones a que dé lugar el informe. Este análisis, presenta algunas observaciones con el fin de acompañar y prevenir al supervisor y al interventor sobre posibles falencias en el ejercicio de sus funciones.

7. REUNIÓN DE CIERRE. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Luego de analizar los diferentes componentes verificados y en general auditados por la Oficina de Control Interno en las oficinas de la concesión y en el recorrido realizado, se presentan las siguientes recomendaciones a tener en cuenta como parte de una retroalimentación, tanto para concesión como para la supervisión, en beneficio del proyecto y de los fines que espera la Agencia Nacional de Infraestructura con el mismo.

7.1 No Conformidades

Se presentan las siguientes no conformidades en virtud de la auditoría realizada las cuales deben atenderse de manera inmediata para subsanar acontecimientos de cumplimiento contractual, tales como las que se presentan a continuación:

7.1.1 Para la ANI

1. No se tiene dispuesta una interventoría para llevar a cabo la vigilancia y control del contrato 002 de 1992, situación que a juicio de esta oficina y por lo dispuesto en la ley 1474 de 2011, debe arraigarse un control ejercido por un tercero (interventor) dada la complejidad, conocimiento especializado y extensión del contrato.
2. No se evidencia como se llevó a cabo el control al plan de inversión in situ, si bien la cláusula cuarta del otro si 4 precisa las actividades y valores destinados al plan de inversiones a realizar, no se han avalado puntualmente dichas cifras que sustenten la inversión total. De acuerdo a lo citado en la auditoría se espera para 2016 definir los costos asociados al plan de inversiones donde se debe identificar claramente la inversión realizada por cuenta de este plan a fin de corroborar lo invertido, dado a que no se contó con interventoría, no es clara la forma de tasar los ítems allí establecidos.
3. Siendo un proyecto donde el control se hace de manera remota por parte de la entidad, no se evidencia acompañamiento *in situ* para verificar componentes ambientales y sociales durante el año 2015.

7.1.2 Para la Supervisión

1. En la ficha técnica del proyecto se evidencia ausencia de información en la parte "3. Actos Administrativos", deben evidenciarse las resoluciones que tiene el contrato, sobre todo del componente ambiental. En el aparte "4. Información técnica y operativa" debe presentarse la totalidad de la información, longitud de muelles, total área ZUP, entre otras.
2. Se evidencia en los informes trimestrales del supervisor anterior, referidos a los periodos primer trimestre 2015 y segundo trimestre 2015, un seguimiento muy básico al proyecto que no denota mayor tipo de actividades en el contrato, cuando por el contrario se han realizado muchas acciones al respecto. Se solicita llevar a cabo de manera más completa los informes de supervisión con la nueva supervisora del contrato.

7.2 Recomendaciones

Se presentan las siguientes recomendaciones a la gestión realizada por parte de la interventoría y supervisión tales como:

7.2.1 Para la ANI

1. Son diferentes las facultades de vigilancia y control que le asigna la normatividad a la Superintendencia y a la ANI frente a las concesiones estatales. La primera deviene de la facultad de policía y la segunda se origina en la facultad contractual. Si bien son diferentes, no escapa al Estado la superposición de diferentes controles que permitan asegurar, en este caso, el éxito de los proyectos.
2. De ninguna manera un control ejercido por la Superintendencia puede suponer una limitación al control ejercido por la ANI frente a todas y cada una de las obligaciones del contrato.
3. Adelantar el estudio de conveniencia evaluando las diferentes necesidades de los proyectos portuarios para generar contratos de interventoría que sirvan de control, vigilancia, asesoramiento y acompañamiento en los aspectos determinantes de cada contrato de concesión portuaria.
4. Adelantar mesas de trabajo con la ANLA a fin de establecer cronogramas de ejecución para la resolución 1309 de 2013, ya que se evidencia la necesidad de articulación de diferentes actores que deriven en el cumplimiento de la resolución.

7.2.2 Para la Supervisión

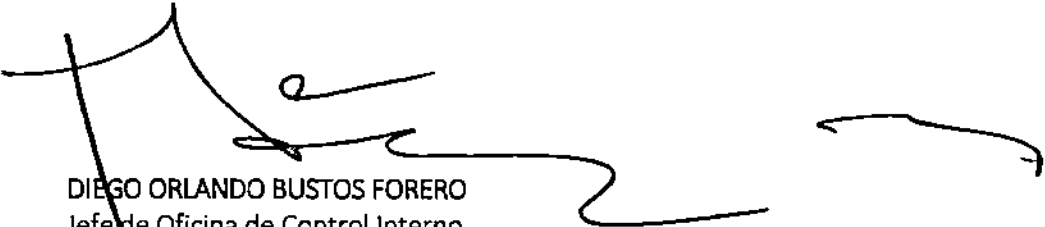
1. Promover la visualización del puerto como proyecto destacado en su óptima labor de mejoramiento continuo y operación de cargue directo, con medidas y controles ambientales acertados, estos son proyectos que aportan al país y merecen ser destacados

para que se vislumbren en las redes sociales de la entidad, tal y como ha sucedido con proyectos de los otros modos de transporte, carretero, férreo y aeroportuario.

7.3 Observaciones generales

1. Se evidencia un concesionario que viene adelantando una labor importante desde todo punto de vista, técnico, operativo, ambiental y social acorde a parámetros de calidad, cumpliendo su objeto contractual de manera acertada, generando retroalimentaciones de las situaciones acontecidas como mejoramiento continuo, lo cual destaca su preocupación por mejorar en virtud de lo requerido por la entidad.
2. El cambio de sistema de cargue genera un cambio drástico en la operación del puerto que ha permitido migrar de un sistema a otro sin afectar en gran medida las cargas a exportar como se evidencia en los reportes anuales, con la etapa de implementación agotada se espera una fase de consolidación que permita mejorar el rendimiento y operación general del puerto.
3. Se resaltan los sistemas de seguridad implementados por el concesionario a fin de atender de manera activa las novedades presentadas en cada uno de sus procesos, es determinante para un contrato como estos los dispositivos de seguridad industrial arraigados a una cultura de autocontrol que evidencia la preparación para atender cualquier tipo de emergencia.
4. Se resalta el simulacro realizado con participación de la Drummond para un tipo de incidente en altamar realizado con Ecopetrol y demás autoridades marítimas, se sugiere seguir implementando este tipo de prácticas que conllevan a evidenciar la preparación para reaccionar ante una situación adversa, sería de gran importancia que se pudiera llevar a cabo un simulacro de gran escala con alguno de los procedimientos de cargue directo, situación particularmente involucrada a Drummond.

Atentamente,



DIEGO ORLANDO BUSTOS FORERO
Jefe de Oficina de Control Interno

Proyecto:

Ing. Iván Mauricio Mejía Alarcón – Auditor Técnico, Contratista Oficina de Control Interno. 