



Bogotá D.C

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

JAIME GARCÍA MÉNDEZ
Vicepresidente de Planeación, Riesgos y Entorno

CAMILO JARAMILLO BERROCAL
Vicepresidente Estructuración

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

ASUNTO: Informe de seguimiento a las funciones públicas de supervisión y de interventoría asociadas al proyecto APP de iniciativa pública del programa 4G, Rumichaca-Pasto

Apreciados doctores:

Comendidamente me permito remitir para su consideración la evaluación efectuada a las funciones públicas de supervisión y de interventoría asociadas al proyecto APP de iniciativa pública del programa 4G, Rumichaca-Pasto realizada los días 9, 11 y 12 de mayo de 2017, 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/ Buenas Prácticas
Evaluación efectuada a las funciones públicas de supervisión e interventoría asociadas al proyecto APP de iniciativa pública del programa 4G, Rumichaca – Pasto (PEI 160)	5*	12*	22*

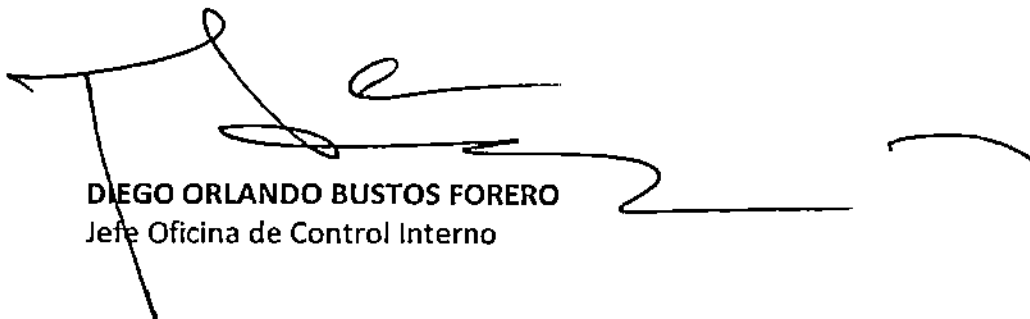
*Estas no conformidades, recomendaciones y observaciones se denotan en el capítulo 9 del informe que se anexa a la presente comunicación.

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

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 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.: Francisco Orduz – Gerente de Vicepresidencia Gestión Contractual
Giovanna Menjura Parra – Líder de apoyo a la supervisión del Proyecto

Anexo: Informe 25 Folios
Proyectó: Daniel Felipe Sáenz Lozano – Contratista Oficina de Control Interno
Nro Borrador: 20171020012001



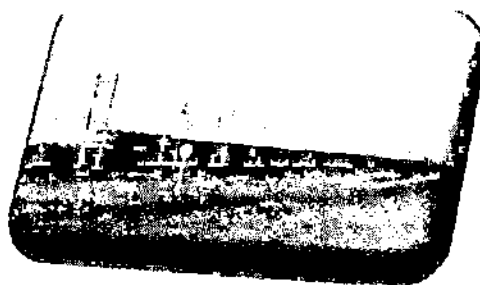
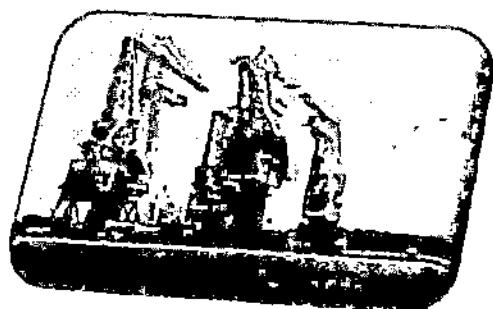
Agencia Nacional de
Infraestructura



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

INFORME DE AUDITORÍA

Ministerio de Transporte



Informe de seguimiento a las funciones públicas de supervisión y de interventoría asociadas al proyecto APP de Iniciativa Pública del programa 4G, Rumichaca - Pasto (PEI 160)

2017



ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	4
2.	OBJETIVOS.....	5
2.1	Objetivo General.....	5
2.2	Objetivos Específicos.....	5
3.	ALCANCE	5
2.1.	Componentes Analizados.....	5
2.2.	Información de Contratos.....	6
4.	METODOLOGÍA	8
5.	MARCO NORMATIVO Y CONTRACTUAL	9
6.	VERIFICACIÓN DE ANTECEDENTES.....	10
6.1	Hallazgos vigentes señalados por la Contraloría General de la República.....	10
6.2	Solicitudes de organismos de control	10
7.	DESARROLLO DEL INFORME DE AUDITORÍA.....	10
7.1	Aspectos generales del desarrollo de la Auditoría	11
7.2	Descripción del proyecto de concesión.....	11
7.3	Temas abordados de manera específica.....	15
7.3.1	Gestión socioambiental: ruta crítica para dar inicio a la construcción de la UF4 y subsector 1 de la UF5.....	15
7.3.2	Gestión jurídica: existe una controversia del alcance del subsector UFS.2, un presunto incumplimiento por inventario y plan de manejo de redes y múltiples observaciones a las pólizas del concesionario.....	18
7.3.3	Gestión operativa: en el proyecto Rumichaca – Pasto se tienen situaciones y buenas prácticas que afectan la operación del corredor concesionado.....	22
7.3.4	Estructuración técnica del proyecto: no se consideraron aspectos que a la fecha afectan la ejecución del proyecto	27
8.	VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE INTERVENTOR Y SUPERVISOR ..	29
8.1	Evaluación del desempeño de la interventoría.....	30
8.1.1	Desempeño del componente administrativo.....	32
8.1.2	Desempeño del componente técnico	32
8.1.3	Desempeño del componente financiero.....	33
8.1.4	Desempeño del componente jurídico.....	34
8.1.5	Desempeño del componente de aforos y recaudo	34
8.1.6	Desempeño del componente ambiental.....	35

8.1.7	Desempeño del componente social.....	35
8.1.8	Desempeño del componente predial.....	36
8.2	Desempeño de la supervisión	36
8.2.1	Matriz de detección, clasificación y disposición del producto y/o servicio no conforme .	36
8.2.1.1	Criterios generales	37
8.2.1.2	Criterios específicos para el modo carretero	37
8.2.2	Riesgos en la gestión de la supervisión dentro de la gestión contractual de la ANI.....	38
9.	REUNIÓN DE CIERRE, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	44
9.1	No Conformidades	45
9.1.1	Para la vicepresidencia de Estructuración.....	45
9.1.2	Para la vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno	45
9.2	Recomendaciones.....	46
9.2.1	Para la interventoría.....	46
9.2.2	Para la supervisión	47
9.2.3	Para la vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno	47
9.3	Buenas Prácticas y observaciones.....	47
9.3.1	Buenas prácticas	47
9.3.2	Observaciones.....	49

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	- Datos del concesionario y de los contratistas evaluados.....	6
Tabla 2	- Fechas y plazos estimados del contrato de concesión	7
Tabla 3	- Datos asociados a la composición accionaria del concesionario	7
Tabla 4	- Datos asociados a la firma interventora	8
Tabla 5	- Datos asociados a la composición accionaria de la firma interventora	8
Tabla 6	- Antecedentes de actuaciones iniciadas por otras entidades de control	10
Tabla 7	- Programa de la auditoría técnica.....	11
Tabla 8	- Datos técnicos del proyecto	12
Tabla 9	- Modificación al trazado inicial a partir de otrosí No. 2 del 8 de febrero de 2017.....	13
Tabla 10	- Descripción de las unidades funcionales e intervenciones previstas	13
Tabla 11	- Sobrecostos gestión predial.....	29
Tabla 12	- Resultados de calificación MED de mayo de 2017	30
Tabla 13	- Riesgos Gestión Contractual 2016.....	38
Tabla 14	- Riesgos supervisión 2016.....	41
Tabla 15	- Controles e indicadores riesgos supervisión.....	42
Tabla 16	- Propuesta riesgos de seguimiento a las labores de supervisión.....	43

1. INTRODUCCIÓN

La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) 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.

La Oficina de Control Interno (OCI) 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 revaluación 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 se destaca 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, enmarcado en cinco tópicos: valoración de riesgos, acompañamiento y asesoría, evaluación y seguimiento, fomento de la cultura de control y relación con entes externos.

En esta oportunidad, la Oficina de Control Interno realizó una auditoría a la interventoría HMV CONSULTORÍA S.A.S y a la supervisión del proyecto carretero denominado Rumichaca-Pasto, en ejecución por parte de la CONCESIONARIA VIAL UNIÓN DEL SUR S.A.S.

2. OBJETIVOS

El objetivo general y los objetivos específicos de la presente auditoría se muestran a continuación:

2.1 Objetivo General

Evaluar y verificar el cumplimiento de la función pública de la interventoría y de la supervisión asociadas al proyecto carretero de APP, de iniciativa pública, de la segunda ola del programa de cuarta generación de concesiones (4G), Rumichaca-Pasto, a la luz del cumplimiento de sus obligaciones contractuales y su aporte con buenas prácticas para fomentar la vigilancia, control efectivo y asegurar el éxito de la APP.

2.2 Objetivos Específicos

- Llevar a cabo un seguimiento general al proyecto, evidenciando la función de la interventoría y la supervisión a través de la cual se vislumbra el horizonte del mismo.
- Analizar el avance y los controles asociados al cumplimiento de los alcances para la fase de construcción que atraviesa el proyecto.
- Aplicar la Matriz de Evaluación de Desempeño (MED), generada por la Oficina de Control Interno (OCI) de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), respecto a la interventoría del proyecto carretero, APP de iniciativa pública Rumichaca-Pasto, que permite evaluar las actuaciones de vigilancia y control de la interventoría.

3. ALCANCE

El alcance del presente informe se enmarca en el seguimiento a las funciones públicas de la interventoría y de la supervisión en la ejecución del proyecto carretero 4G Rumichaca-Pasto, en el periodo comprendido entre la fecha prevista para suscribir el acta de inicio de la fase de construcción, 27 de octubre de 2016 y mayo de 2017. Este alcance comprende los aspectos que se listan a continuación:

2.1. Componentes Analizados

El análisis desarrollado se constituye de la verificación de la labor de vigilancia y control ejercida por la interventoría, en virtud del contrato No. 015 de 2015, para la fase de construcción que atraviesa el proyecto carretero 4G Rumichaca-Pasto. Se tuvieron en cuenta los componentes particulares que se encuentran en un proyecto de concesión vial: administrativo, técnico, jurídico, financiero, de aforos y recaudo, ambiental, predial y social.

Se realizó la aplicación de la Matriz de Evaluación de Desempeño (MED) por primera ocasión a la interventoría del proyecto Rumichaca-Pasto, los días 9, 11 y 12 de mayo de 2017, lo cual permitió obtener una primera medición de su desempeño. Esta evaluación se hizo aplicando los lineamientos y metodologías del proyecto de "Incorporación de las Interventorías a los fines esenciales del Estado" a las tareas propias de vigilancia y control de las empresas interventoras dentro del desarrollo de los proyectos de concesiones. Los resultados de la evaluación se presentan en los últimos capítulos de este informe de auditoría.

Los criterios de evaluación se encuentran sustentados en los siguientes documentos de trabajo elaborados por la OCI de la ANI¹:

- Guía para la elaboración de informes de auditoría técnica, código EVCI-I-006, v1. ANI, 2016.
- Procedimiento auditorías técnicas, código EVCI-P-003, v5. ANI, 2016.
- Manual de evaluación del desempeño de interventorías, código EVCI-M-001, v2. ANI, 2017.
- Manual de buenas prácticas para interventorías, código EVCI-M-002, v2. ANI, 2017.
- Criterios de la Matriz de Evaluación de Desempeño de interventorías para los modos: carretero, portuario, aeroportuario y férreo, código EVCI-M-003, v3. ANI, 2017.
- Lecciones aprendidas en gestión para interventorías, EVCI-M-004, v1. ANI, 2015.
- Manual interventoría y supervisión, código GCSP-M-002, v1. ANI, 2015.

Por otra parte, la evaluación de desempeño de la supervisión del proyecto se complementó al revisar la aplicación de los procedimientos de verificación a los productos o servicios definidos en la Matriz de Detección, Clasificación del Producto y/o Servicio No Conforme², que hace parte del proceso Gestión Contractual y de Seguimiento de Infraestructura de Transporte de la ANI; y al revisar los riesgos identificados en la gestión de la supervisión, dentro de la gestión contractual de la Entidad, así como los controles, procedimientos e indicadores asociados.

2.2. Información de Contratos



Los datos generales del contrato de concesión se registran en la siguiente tabla:

Tabla 1 - Datos del concesionario y de los contratistas evaluados

Clase	Detalle del Contrato	Número	Contratista
Concesionario	Contrato de Concesión para la realización de estudios y diseños definitivos, financiación, gestión ambiental, predial y social, construcción, mejoramiento, rehabilitación, operación, mantenimiento y reversión de la doble calzada entre Rumichaca y Pasto, de acuerdo con el apéndice técnico 1 de la Minuta del Contrato	015 del 11 de septiembre de 2015 <u>Proceso:</u> VJ-VE-IP-LP-014-2013	CONCESIONARIA VIAL UNIÓN DEL SUR S.A.S
Interventoría	Interventoría integral que incluye, pero no se limita a la interventoría técnica, económica, financiera, contable,	484 del 21 de octubre	HMV CONSULTORÍA

¹ Disponibles en www.ani.gov.co, pestaña "Sobre la ANI - Sistema Integrado de Gestión – Manuales".

² Disponible en www.ani.gov.co, pestaña "Sobre la ANI - Sistema Integrado de Gestión – Producto no conforme".

 <p>Agencia Nacional de Infraestructura</p>	<p>Agencia Nacional de Infraestructura INFORME AUDITORÍA - PROYECTO CARRETERO Rumichaca - Pasto</p>	
--	--	---

Clase	Detalle del Contrato	Número	Contratista
	jurídica, administrativa, operativa, medio ambiental y socio predial del contrato de concesión bajo un esquema de asociación público privada de iniciativa pública que se derive del proceso licitatorio VJ-VE-IP-LP-014-2013 correspondiente al corredor denominado "Rumichaca-Pasto".	de 2015 <u>Proceso:</u> VJ-VGC-CM-010-2015	S.A.S
Supervisión	Líder equipo de apoyo a la supervisión.	VGC 390 de 2016	GIOVANNA MENJURA PARRA

Fuente: consulta en SECOP y ORFEO.

Las fechas y plazos contractuales de los hitos del proyecto se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 2 – Fechas y plazos estimados del contrato de concesión

HITO	FECHAS DE INICIO ESTIMADAS	PLAZO (meses)
Suscripción del contrato de concesión	11 de septiembre de 2015	-
Inicio contrato concesión (suscripción acta de inicio)	27 de octubre de 2015	300
Inicio fase preconstrucción, etapa preoperativa	27 de octubre de 2015	12
Inicio previsto fase de construcción, etapa preoperativa	27 de octubre de 2016	48
Inicio real fase de construcción, etapa preoperativa*	15 de febrero de 2017	48
Inicio etapa de operación	14 de febrero de 2021	240
Inicio estimado etapa de reversión	26 de octubre de 2040	6

Fuente: ficha técnica del proyecto de la supervisión del proyecto actualizada a mayo de 2017, informe mensual de interventoría de marzo de 2017 e información del contrato de concesión.

*Nota: A pesar de que, según los plazos estimados en el contrato de concesión No. 015 de 2015, la suscripción del acta de inicio de la fase de construcción se tenía prevista para el 27 de octubre de 2017, esta se dio el 15 de febrero de 2017 con fundamento, principalmente, en el otrosí No. 2 del 8 de febrero de 2017, cuyo alcance se detalla en la sección 7.2.

En la siguiente tabla se presentan los porcentajes de participación de los integrantes del concesionario:

Tabla 3 - Datos asociados a la composición accionaria del concesionario

Composición accionaria Concesionaria Vial Unión del Sur S.A.S	ACCIONISTAS	% DE PARTICIPACIÓN
	SACYR CONCESIONES COLOMBIA S.A.S	60%
HERDOIZA CRESPO CONSTRUCCIONES COLOMBIA S.A.S.	40%	
TOTAL	100%	

Fuente: informe mensual de interventoría de marzo de 2017 (Radicado ANI No. 20174090389542 del 12 de abril de 2017 y resolución 24 de julio de 2015 por la cual se adjudica la licitación pública No. No. VJ-VE-IP-LP-014-2013

Los datos generales de la interventoría se muestran en las siguientes tablas:

Tabla 4 - Datos asociados a la firma interventora

DATOS FIRMA INTERVENTORA	
Nombre	HMV CONSULTORÍA S.A.S
Representante Legal	Oscar Jimenez Cely
Valor inicial del Contrato	\$ 25,536,176,490
Tiempo	84 meses (7 años)
Fecha de suscripción del contrato	21 de octubre de 2015

Fuente: acta de inicio del contrato de interventoría e informe mensual de interventoría de marzo de 2017 (Radicado ANI No. 20174090389542 del 12 de abril de 2017).

Tabla 5 - Datos asociados a la composición accionaria de la firma interventora

COMPOSICIÓN INTERVENTORÍA	
HMV CONSULTORÍA S.A.S	100%
TOTAL	100%

Fuente: acta de inicio del contrato de interventoría e informe mensual de interventoría de marzo de 2017 (Radicado ANI No. 20174090389542 del 12 de abril de 2017).

4. METODOLOGÍA

La ANI cuenta dentro del sistema integrado de gestión con el procedimiento de auditoría técnica (EVCI-P-003) del proceso de evaluación y control institucional del sistema integrado de gestión. Su implementación, por parte del auditor designado por la Oficina de Control Interno, para el proyecto Rumichaca-Pasto, se resume en las siguientes actividades:

Solicitud de información: El 26 de abril de 2017 se solicitó la información referente a los contratos de concesión y de interventoría, entre otros documentos relevantes, a la supervisión del proyecto mediante correo electrónico. El 8 de febrero se asistió al plan de regularización semanal del proyecto, al que acudió el equipo de apoyo a la supervisión del proyecto. En esta reunión se dieron a conocer las solicitudes, de la Oficina de Control Interno, para el desarrollo de la auditoría.

Revisión documental: El 5 de mayo de 2017 se verificó el contenido de la información enviada mediante correo electrónico y suministrada personalmente por la líder del equipo de supervisión, previa consulta documental del sistema de información institucional.

Entrevistas: El 27 de abril de 2017 se le solicitó a la líder del equipo de apoyo a la supervisión del proyecto disponibilidad para una entrevista, la cual se llevó a cabo el 5 de mayo de 2017. De otra parte, el 27 de abril de 2017 se solicitó a la interventoría, por medio de correo electrónico, disponibilidad y atención a la auditoría programada para el 9 de mayo en las oficinas de la ANI en Bogotá y para los días 11 y 12 de mayo en la oficina de la interventoría en Pasto. Ante la solicitud, la interventoría confirmó disponibilidad por medio de correo electrónico, el 28 de mayo de 2017. La entrevista a la interventoría se llevó a cabo según lo previsto con participación de quienes dominan cada componente evaluado. Durante la auditoría se expuso su objeto y cronograma, así como su idoneidad para efectos de las labores de seguimiento y control de la Entidad.

Visitas de campo: el 11 de mayo se recorrió el corredor concesionado. Debido a las condiciones climáticas desfavorables que dieron lugar múltiples movimientos de remoción en masa y bloqueos en el corredor concesionado, únicamente se logró recorrer las unidades funcionales presentes entre las poblaciones de Pilcuán y Pasto, unidades funcionales 3, 4 y 5.

Asimismo, el 11 y 12 de mayo se adelantó la auditoría documental en la oficina de la interventoría en Pasto. Adicionalmente, el 12 de mayo de 2017 el Jefe de la Oficina de Control Interno dio una conferencia, en la oficina de la interventoría en Pasto, sobre el proyecto de "Incorporación de las Interventorías a los fines esenciales del Estado", a la cual asistió personal de la interventoría en la zona del proyecto.

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

Validación documental y/o de evidencias: se procedió a validar la información suministrada durante la auditoría técnica y se pidieron complementos cuando fue necesario.

Análisis y conclusiones: como resultado de los anteriores puntos se generaron no conformidades, recomendaciones y observaciones, las cuales se presentan en el capítulo 9.

5. MARCO NORMATIVO Y CONTRACTUAL

Para el desarrollo del presente informe se tuvieron en cuenta las siguientes disposiciones de orden legal y reglamentario:

- Constitución Política de Colombia Artículo 210³.
- Ley 1474 de 2011, artículo 83 y subsiguientes.
- Ley 80 de 1993, artículo 32, numéales 2 y 4.
- Ley 1508 de 2012. Régimen Jurídico de las Asociaciones Público Privadas.
 - o Decreto 1467 de 2012, reglamenta la ley 1508.
 - o Decreto 1553 de 2014, reglamenta la ley 1508 y corrige el decreto 1467.
- Contrato de concesión del proyecto (015 de 2015) apéndices y demás documentos pertinentes.
- Contrato de interventoría a auditar (484 de 2015), anexos y demás documentos pertinentes.
- Actas de inicio de los contratos de concesión e interventoría.
- Últimos dos informes mensuales de la interventoría y supervisión del proyecto, entre otros documentos de seguimiento.

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

6. VERIFICACIÓN DE ANTECEDENTES

En el ejercicio de verificación de antecedentes de la concesión vial Rumichaca-Pasto se consultó la existencia de hallazgos vigentes señalados por la Contraloría General de la República y las solicitudes por parte de organismos de control, lo cual se detalla a continuación:

6.1 Hallazgos vigentes señalados por la Contraloría General de la República

El proyecto no presenta antecedentes de hallazgos señalados por la Contraloría General de la República.

6.2 Solicitudes de organismos de control

Se consultó el sistema de gestión documental de la ANI (ORFEO) para conocer la existencia de solicitudes, peticiones o actuaciones por parte de otros órganos de control interno, hechas a partir de octubre de 2016, con el fin de conocer si se han presentado solicitudes asociadas al no inicio de la fase de construcción en la fecha estimada contractualmente. Las instancias que han hecho solicitudes a la ANI, al igual que el detalle y estado de las mismas, se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 6 - Antecedentes de actuaciones iniciadas por otras entidades de control

INSTANCIA	DETALLE	ESTADO
Presidencia de la República de Colombia	Radicado ANI No. 2017-409-012751-2 del 7 de febrero de 2017. Solicitud de información del estado actual del proyecto y sobre la vía Pasto-Aeropuerto de Chachagüí. Se respondió mediante comunicación con radicado ANI No. 2017-304-007687-1 del 13 de marzo de 2017.	Se contestó el oficio.
Superintendencia de Puertos y Transporte	Radicado ANI No. 2017-409-019680-2 del 23 de febrero de 2017. Invitación a recorrido de inspección técnica operativa a la concesión Rumichaca – Pasto.	Informado.

El comunicado emitido desde Presidencia de la República de Colombia solicitó información del estado actual del proyecto, se indicó, por parte de la ANI, que llegado el 27 de octubre de 2016 las obras para el proyecto no habían iniciado y que no se había expedido la licencia ambiental correspondiente; a lo que la ANI da respuesta explicando las razones que impidieron cumplir con el inicio de la fase de construcción en octubre de 2016.

7. DESARROLLO DEL INFORME DE AUDITORÍA

En este capítulo se presentan los aspectos generales del desarrollo de la auditoría a la gestión de la interventoría y de la supervisión al proyecto de concesión carretero Rumichaca-Pasto. También se presentan las generalidades del proyecto concesionado y se hace un análisis de temas que requieren de atención.

7.1 Aspectos generales del desarrollo de la Auditoría

Mediante correo electrónico del 27 de abril de 2017 y carta con radicado ANI No 2017-102-0133301-1 del 4 de mayo de 2017 se informó a la interventoría sobre las labores requeridas para el desarrollo de la auditoría. En la siguiente tabla se resume el programa de actividades:

Tabla 7 - Programa de la auditoría técnica

Programa de la Auditoría:	Día	Hora
Reunión de apertura y exposición de temas específicos a abordar	11/05/2017	8:00 a.m.
Recorrido por el proyecto	11/05/2017	8:30 a.m.
Presentación resumen del proyecto por parte de la interventoría	11/05/2017	2:00 p.m.
Aplicación de la MED: gestión administrativa, técnica, aforos y recaudo	11/05/2017	2:30 p.m.
Aplicación de la MED: gestión predial, social y ambiental	12/05/2017	8:00 a.m.
Aplicación de la MED: gestión jurídica y financiera	09/05/2017	8:00 a.m.
Reunión y conclusiones de cierre (general)	12/05/2017	12:00 p. m.

La auditoría tuvo lugar en las oficinas de la ANI, en la ciudad de Bogotá, y de la interventoría, en la ciudad de Pasto. Se logró abordar la totalidad de las actividades que ejerce la interventoría dentro del contrato suscrito con la ANI a la luz de los criterios de cada uno de los componentes establecidos en la Matriz de Evaluación de Desempeño (MED): administrativo, técnico, financiero, jurídico, predial, de aforo y recaudo, ambiental y social.

Adicionalmente, el 12 de mayo de 2017 el Jefe de la Oficina de Control Interno dio una conferencia, en la oficina de la interventoría en Pasto, sobre el proyecto de "Incorporación de las Interventorías a los fines esenciales del Estado", a la cual asistió todo el personal de la interventoría en campo.

A continuación, se hace una breve descripción del proyecto de concesión analizado y se presentan los temas abordados de manera específica en la auditoría.

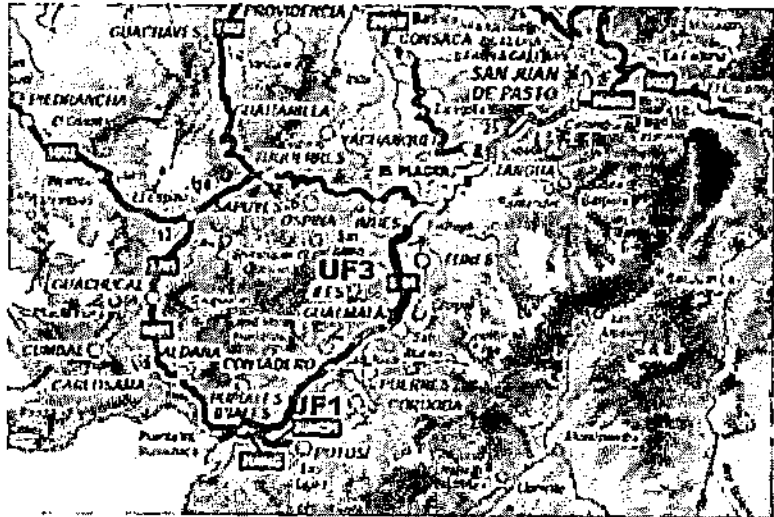
7.2 Descripción del proyecto de concesión

El proyecto de asociación público privada, de iniciativa pública, Rumichaca-Pasto, se enmarca dentro de la segunda ola del programa de concesiones 4G. Tiene una longitud total estimada origen-destino de 84 km y su área de influencia abarca diversos municipios y/o poblaciones en el departamento de Nariño. El proyecto representa un corredor estratégico para mejorar la movilidad de Colombia con Ecuador y demás países de Suramérica. Al interior de Colombia, beneficia el transporte hacia el puerto de Tumaco en la costa pacífica colombiana y el acceso al departamento del Putumayo, que a su vez permite la conexión al centro del país por medio de los proyectos concesionados Santana-Mocoa-Neiva y Neiva-Espinal-Girardot.

El alcance físico del proyecto y las características generales de sus cinco (5) unidades funcionales se presentan a continuación:

Tabla 8 – Datos técnicos del proyecto

INTERVENCIÓN	CANTIDAD
Construcción doble calzada	25 km
Construcción segunda calzada	51.9 km
Mejoramiento	56.9 km
Intersecciones a nivel	2 unidades
Intersecciones a desnivel	1 unidad
Construcción de puentes y viaductos	11 puentes
Construcción de 6 variantes	10.76 km



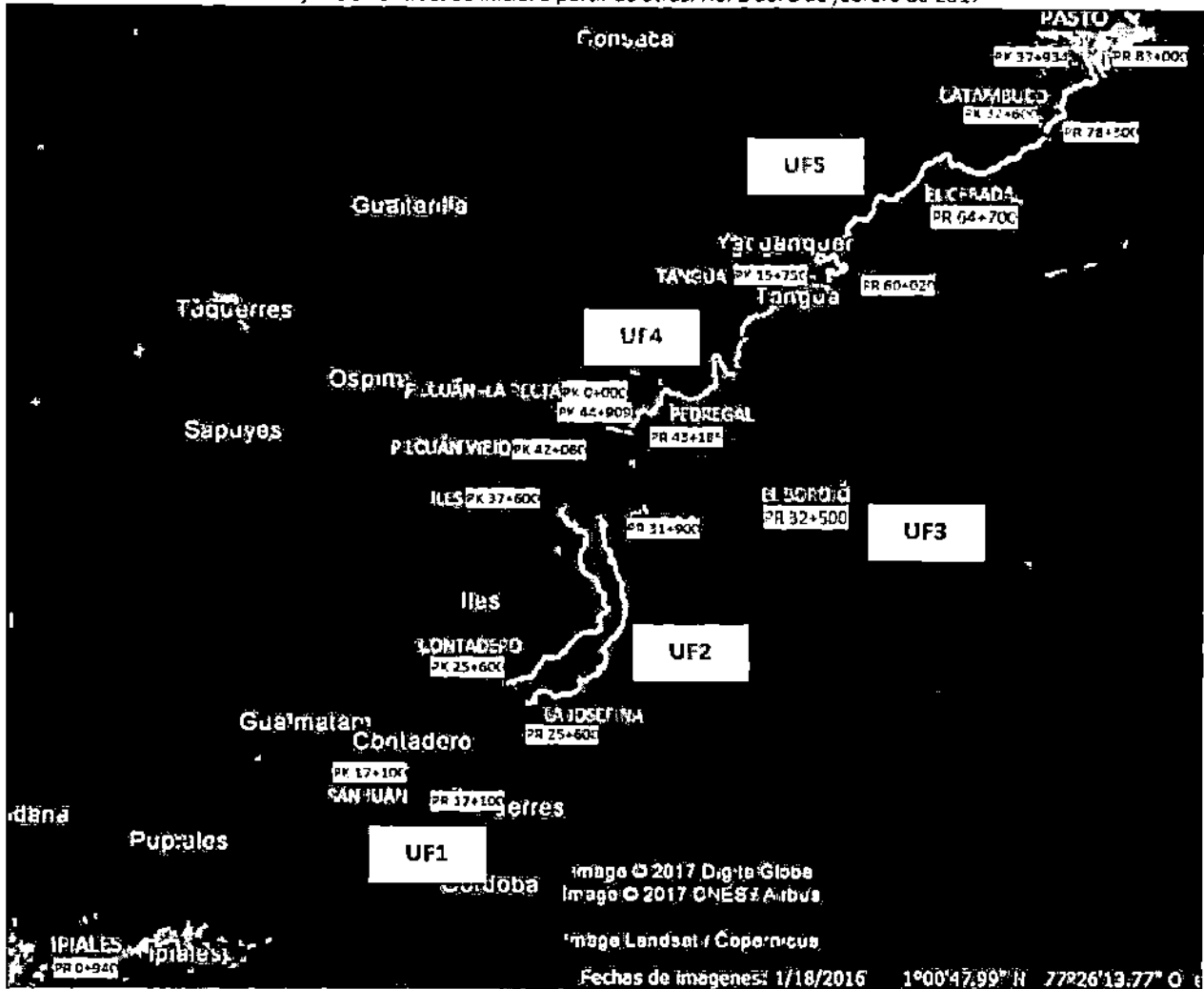
Fuente: ficha técnica del proyecto allegada por la supervisión del proyecto en mayo de 2017 e Informe mensual de interventoría de marzo de 2017 (Radicado ANI No. 20174090389542 del 12 de abril de 2017).

Como se mencionó previamente, el contrato de concesión No. 015 de 2015 tuvo la suscripción del otrosí No. 2 del 8 de febrero de 2017, por medio del cual se modificó el trazado del proyecto al adicionar aproximadamente 25 km de vía en doble calzada entre los municipios de San Juan y Predregal, modificando el alcance de las unidades funcionales 1, 2 y 3.

Adicionalmente, con la suscripción del otrosí No. 2 se acordó dar inicio a la fase de construcción, principalmente, con actividades de rehabilitación en el subsector 2 de la unidad funcional 5, entre Catambuco y Pasto y, por último, se modificaron los elementos a disposición de la Policía de Carreteras.

El detalle de la modificación al trazado del proyecto Rumichaca – Pasto se presenta en la siguiente ilustración:

Tabla 9 – Modificación al trazado inicial a partir de otrosí No. 2 del 8 de febrero de 2017



Fuente: HMV Consultoría S.A.S, 11 de mayo de 2017.

La descripción de las unidades funcionales e intervenciones previstas en el proyecto se resumen a continuación:

Tabla 10 - Descripción de las unidades funcionales e intervenciones previstos⁴

UF	Subsector	Longitud Apróx. (km)	Intervención	Observaciones
1	Rumichaca – La Josefina	0.90	Operación y mantenimiento	Operación y mantenimiento de los enlaces de conexión al CEBAF (Centro Binacional de Atención en Frontera)

⁴ Las diferencias con respecto al alcance definido en el apéndice técnico 1 del contrato de concesión 015 de 2015 se fundamentan en el otrosí No. 2 del 8 de febrero de 2017.

UF	Subsector	Longitud Apróx. (km)	Intervención	Observaciones
		24.70	Mejoramiento de calzada existente y construcción de segunda calzada (16.10 km), construcción doble calzada (8.60 km) y operación y mantenimiento de calzada existente (8.60 km).	Variante Ipiales. Construcción de segunda calzada (6 km) Variante de la nueva segunda calzada en Zona Barrio Centenario y Vereda Las Cruces. Sector 1 (0.9 km) Variante de la nueva segunda calzada en la Vereda Las Cruces. Sector 2 (0.7 km) Instalación de nuevo peaje "Ipiales"
2	La Josefina - Pilcuán	6.30	Operación y mantenimiento de la calzada bidireccional existente.	Variante de la nueva segunda calzada en Pilcuán La Recta (1.2 km)
		12.00	Construcción de doble calzada. Mantenimiento y operación.	
3	Pilcuán - Pedregal	9.81	Mejoramiento de calzada existente y construcción de segunda calzada (2.85 km), construcción de dos (2) nuevas calzadas (4.46 km) y operación y mantenimiento incluye calzada existente (8.10 km).	Desarrollo vial en el Pedregal. (Intersección)
4	Pedregal - Tangua	15.76	Mejoramiento de la calzada existente y construcción de la segunda calzada. Mantenimiento y operación	Desarrollo vial Pedregal y variante de dos calzadas (0.52 km) Peaje existente El Placer.
5	Tangua - Pasto	17.20	Mejoramiento de la calzada existente y construcción de la segunda calzada. Mantenimiento y operación	Variante paso Institución Educativa Alberto Quijano (1.44 km)
		5.00	Mejoramiento de la calzada existente. Mantenimiento y operación	Controversia vigente entre concesionario y ANI. A la fecha se adelantan, únicamente, actividades de rehabilitación en el subsector UFS.2

Fuente: Otrósí No. 2 del 8 de febrero de 2017 y ficha técnica del proyecto de la supervisión actualizada a mayo de 2017.

El proyecto no es nuevo en el sentido de que sus tramos pertenecían al contrato de concesión No. 003 de 2006 a cargo del concesionario Desarrollo Vial de Nariño, DEVINAR S.A. Dentro de los tramos previamente concesionados se tiene el caso de la ruta nacional 2501, que permite la movilidad entre el puente internacional en la frontera con Ecuador, Rumichaca y Pasto.

Luego de un proceso de terminación anticipada, los corredores viales que pertenecían al contrato No. 003 de 2006, a cargo de DEVINAR S.A, se entregaron al INVIAS el 4 de mayo de 2017, los cuales retornaron a la ANI mediante la suscripción del contrato 015 del 27 de octubre de 2015 adjudicado a la concesionaria vial Unión del Sur S.A.S.

En la siguiente sección se analizan los temas que se trataron de manera específica en la auditoría debido a su impacto en la ejecución del proyecto.

7.3 Temas abordados de manera específica

Los temas abordados de manera específica durante la auditoría fueron:

- No obtención de licenciamiento ambiental para dar inicio a la fase de construcción en la unidad funcional 4 y en el subsector 5.1.
- Controversia entre el concesionario y la ANI sobre el alcance del subsector UF5.2, entre Catambuco y Pasto.
- Presunto incumplimiento a causa del inventario y plan de manejo de redes del proyecto.
- Observaciones a las pólizas del concesionario.
- Operación del corredor Rumichaca-Pasto.
- Falencias en la estructuración técnica del proyecto.

El análisis correspondiente a los temas listados se presenta a continuación:

7.3.1 Gestión socioambiental: ruta crítica para dar inicio a la construcción de la UF4 y subsector 1 de la UF5

Según la cláusula sexta del otrosí No. 2 del 8 de febrero de 2017, se acordó dar inicio a la fase de construcción con la intervención del sector denominado 5.2 de la unidad funcional 5, entre Catambuco y Pasto; no obstante, las intervenciones únicamente han considerado actividades de rehabilitación, tales como parcheo y sello de fisuras, mientras una amigable composición define la controversia del alcance de este sector (Ver sección 7.3.2.1).

A partir del otrosí No. 2 del 8 de febrero de 2017 se modificó el plan de obras del proyecto, el cual obtuvo no objeción por parte de la interventoría el 31 de marzo de 2017, con base en la comunicación con radicado ANI No. 2017-409-033659-2. Según el plan de obras modificado, el 15 de junio de 2017 se tiene programado el inicio de construcción para la unidad funcional 4 y el subsector 5.1 de la unidad funcional 5, es decir el corredor que transcurre entre las poblaciones de Pedregal y Tangua.

Durante la auditoría se evidenció que no se logrará cumplir con el plan de obras ya que no se dará inicio a las intervenciones asociadas a la fase de construcción del tramo Pedregal-Tangua en junio de 2017, principalmente, porque no se cuenta con el licenciamiento ambiental correspondiente, el cual se encuentra condicionado a la protocolización de acuerdos en curso con las comunidades Catambuco y Montaña de Fuego y a la autorización de levantamiento de veda para el proyecto por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Las razones de la no obtención de la licencia ambiental, así como la gestión de la interventoría al respecto, se detallan en seguida:

- 7.3.1.1 No se ha logrado la protocolización de acuerdo con las comunidades Catambuco y Montaña de Fuego para dar inicio a la fase de construcción de la unidad funcional 4 y el subsector 5.1 en la unidad funcional 5*

El apéndice técnico 6 del contrato de concesión, de gestión ambiental, establece que en el numeral 2.1 que el concesionario deberá realizar todas las gestiones necesarias para tramitar y obtener las licencias y permisos ambientales; por lo tanto, el concesionario deberá desarrollar los procesos de información y participación comunitarios, dentro de los cuales se encuentran las consultas previas.

En un principio, el concesionario consideró la posibilidad de obtener un licenciamiento ambiental único para todo el proyecto; sin embargo, con base en recomendaciones de la ANI y de la interventoría⁵ se seccionó la estrategia ambiental por medio de tres estudios de impacto ambiental:

- EIA 1.A: Para el tramo Ipiales – San Juan, dentro de la unidad funcional 1.
- EIA 1.B: Para el tramo San Juan – Pedregal, dentro de las unidades funcionales 1, 2 y 3.
- EIA 2⁶: Para el tramo Pedregal – Catambuco, dentro de las unidades funcionales 4 y 5.

Como se mencionó, el inicio de la fase de construcción de la unidad funcional 4 y del subsector 1 de la unidad funcional 5 se tiene programado para junio de 2017; no obstante, a la fecha no se cuenta con el licenciamiento ambiental, condición precedente al inicio de las intervenciones constructivas.

El licenciamiento ambiental se encuentra condicionado a la protocolización de acuerdos con las comunidades de Catambuco y Montaña de Fuego, sobre las que el Ministerio del Interior certificó la no presencia en febrero de 2016⁷; no obstante, mediante las resoluciones No. 22 y 23 del 1ro de agosto de 2016, el Ministerio del Interior certificó la presencia de estas comunidades étnicas en la unidad funcional 4 y en el tramo 5.1 de la unidad funcional 5.

El concesionario, con el acompañamiento permanente de la interventoría y de la ANI, ha logrado adelantar las siguientes actividades con las comunidades Catambuco y Montaña de Fuego: preconsulta previa, apertura de consulta y taller de evaluación de impactos y medidas⁸; por lo tanto, se tiene pendiente la protocolización de acuerdos para cumplir con los requerimientos de consulta previa para dar inicio a la fase de construcción en la unidad funcional 4 y en el tramo 5.1 de la unidad funcional 5.

Durante la auditoría se evidenció que se tiene programada la formulación de acuerdos con la comunidad Montaña de Fuego para el 24 de mayo de 2017 y con la comunidad Catambuco para el 30 y 31 de mayo de 2017; no obstante, se evidenció que las comunidades no tienen definida de manera clara sus solicitudes ante la ejecución del proyecto, especialmente la comunidad Catambuco.

⁵ Radicado ANI No. 2016-409-039544-2 del 16 de mayo de 2016.

⁶ El concesionario con radicado ANLA No. 2016-023423-1-000 del 12 de mayo de 2016, realizó el pago de liquidación ante la ANLA para la evaluación del EIA para las Unidades Funcionales 4 y 5 (tramo Pedregal - Catambuco).

⁷ Certificaciones No. 110 del 22 de febrero de 2016 y No. 111 del 22 de febrero de 2016.

⁸ Figura 4-6: presencia de comunidades étnicas. Radicado ANI No. 2017-409038954-2 del 12 de abril de 2017.

La Oficina de Control Interno considera que el concesionario, con permanente acompañamiento de la interventoría y de la ANI, ha sido diligente para definir los acuerdos con las comunidades de Montaña de Fuego y Catambuco, lo cual es necesario para obtener el licenciamiento ambiental en la unidad funcional 4 y en el tramo 5.1 de la unidad funcional 5; sin embargo, posiblemente no se dará inicio a la construcción de estos sectores debido a que no se logrará obtener los permisos ambientales necesarios antes de junio de 2017, debido, en parte, a la crítica situación con las comunidades y los tiempos que demanda el ANLA para la aprobación del licenciamiento ambiental, con base en el artículo 2.2.2.3.6.3 del decreto 1076 de 2015.

Por otra parte, durante la auditoría se evidenció que la comunidad de Catambuco se encuentra asesorada por actores relacionados con actividades políticas a diferencia de los asesores de Montaña de Fuego, dentro de los que se tienen profesionales en filosofía, antropología y jurisprudencia. La Oficina de Control Interno considera que las comunidades se deben asesorar de profesionales que no se encuentren relacionados con temas políticos, como es el caso de Montaña de Fuego, ya que esta situación puede obstruir aún más el proceso de consulta previa y puede dar lugar a que los acuerdos entre las comunidades y la Nación satisfagan intereses particulares.

7.3.1.2 No se cuenta con la autorización de levantamiento de veda para el proyecto Rumichaca-Pasto, por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

El apéndice técnico 6 del contrato de concesión, de gestión ambiental, establece que el concesionario debe llevar a cabo el levantamiento de veda con sus correspondientes compensaciones y requerimientos, como parte de las obligaciones al componente de la gestión social y ambiental.

El concesionario, con el seguimiento de la interventoría y de la ANI, ha adelantado las diligencias correspondientes de solicitud de veda nacional ante la dirección de bosques del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)⁹; no obstante, durante la auditoría se evidenció que el MADS se pronunció con observaciones a la documentación del concesionario en el mes de abril de 2017; por lo tanto, a la fecha se está adelantando la gestión correspondiente para dar alcance a las solicitudes del MADS.

La Oficina de Control Interno considera que se ha adelantado una gestión adecuada de seguimiento y control, por parte de la interventoría y de la ANI, para lograr la autorización de levantamiento de veda. Se recomienda a la interventoría y a la ANI incrementar los esfuerzos de esta gestión para que el concesionario cumpla con las solicitudes del MADS y así obtener la autorización requerida para obtener el licenciamiento ambiental, principalmente, de la unidad funcional 4 y del tramo 5.1 de la unidad funcional 5.

7.3.1.3 Adecuada gestión de la interventoría en relación a la no obtención del licenciamiento ambiental requerido para dar inicio a la fase de construcción en la unidad funcional 4 y en el sector 5.1 de la unidad funcional 5

⁹ Auto de inicio 391 del 9 de agosto de 2016.

La Oficina de Control Interno resalta la adecuada gestión de seguimiento y monitoreo de la interventoría en relación al licenciamiento ambiental del proyecto, gestión que se evidencia con el acompañamiento permanente que ha tenido con el concesionario y con la ANI. Por ejemplo, mediante comunicación con radicado ANI No. 2017-409-029409-2 del 21 de marzo de 2017, a partir de solicitud hecha por la ANI, la interventoría emitió un concepto claro y organizado frente a las gestiones realizadas por el concesionario sobre lo establecido en el numeral 4.4 del literal f) del contrato de concesión referente a la obtención de licencias y permisos requeridos por las autoridades ambientales.

Asimismo, la interventoría ha sido diligente al emitir conceptos relacionados con la alternativa de trazado del proyecto¹⁰, entre las poblaciones de San Juan y Pilcuán, que se materializó mediante el oficio No. 2 del 8 de febrero de 2017. Desde el área ambiental, la interventoría concluyó que las características del entorno en el área de influencia del trazado propuesto por el concesionario corresponden, en su mayoría, a los mismos ecosistemas que serían impactados por el trazado propuesto en la estructuración del proyecto; asimismo, dio conceptos donde no compartía, entre otras, las áreas calculadas de afectación en lo referente a ancho de calzada, bermas, chaflanes y vías existentes.

También se ha evidenciado gestión por parte de la interventoría para facilitar los trámites requeridos con el fin obtener el licenciamiento ambiental en el corredor concesionado. Por ejemplo, en un principio el concesionario planteó la alternativa de obtener un licenciamiento único para todo el proyecto; sin embargo, la interventoría alertó sobre los posibles inconvenientes que esto traería¹¹. Este tipo de gestiones ha permitido que a la fecha se cuente con una estrategia que busca el licenciamiento en tres bloques, como se detalló al inicio la presente sección, que, a pesar de los inconvenientes, principalmente generados por los trámites de consulta previa, ha facilitado la gestión ambiental del proyecto.

Como se ha dicho, la Oficina de Control Interno considera que la interventoría, con acompañamiento de la supervisión del proyecto, ha tenido una gestión adecuada para solucionar los inconvenientes causados en el proyecto por la componente ambiental; por lo tanto, se recomienda continuar con la gestión que ha venido implementando con el fin de obtener las licencias y permisos que demanda el proyecto.

7.3.2 Gestión jurídica: existe una controversia del alcance del subsector UF5.2, un presunto incumplimiento por inventario y plan de manejo de redes y múltiples observaciones a las pólizas del concesionario

Para el ámbito jurídico, la Oficina de Control Interno considera pertinente tratar los temas asociados a la controversia existente del alcance del subsector 2 de la unidad funcional 5, así como del presunto incumplimiento a causa de un deficiente inventario y plan de manejo de redes presentado por el concesionario y las múltiples observaciones presentadas a las pólizas del

¹⁰ Radicado ANI No. 2016-409-117917-2 del 22 de diciembre de 2016.

¹¹ Radicado ANI No. 2016-409-039544-2 del 13 de mayo de 2016.



concesionario. El análisis hecho por la Oficina de Control Interno ante estos temas se presenta enseguida:

7.3.2.1 Controversia del alcance del subsector UF5.2

Según el informe mensual de interventoría de marzo de 2017, en enero de 2017 el concesionario radicó en la en la Cámara de Comercio, para resolver mediante amigable composición la controversia existente entre el concesionario y la ANI referente al alcance en el subsector 5.2 de la unidad funcional 5, entre Catambuco y Pasto.



Mediante memorando con radicado ANI No. 2016-304-006028-3 del 12 de mayo de 2016, la supervisión del proyecto solicitó a la vicepresidencia de Estructuración de la Entidad aclaración del alcance del subsector mencionado ya que en la tabla 4.5 del apéndice técnico 1 del contrato de concesión se tiene dentro de las observaciones la siguiente frase: "Rehabilitación de carretera existente entre los PR 33.0 – 38.0", tramo correspondiente al sector Catambuco – Pasto. En la comunicación mencionada, la supervisión del proyecto, indicó adicionalmente que en la tabla 6.5 del apéndice técnico 1 del contrato de concesión se establece que para el subsector 2 de la unidad funcional 5 se requiere un ancho de calzada mínimo de 10.90 m, ancho de berma mínimo de 1.8 m, velocidad de diseño de 60 km/h y radio mínimo de 113 m; por lo tanto, la supervisión del proyecto indicó que para lograr estas especificaciones geométricas y técnicas es necesario realizar el mejoramiento de la vía existente.

Ante la solicitud hecha por la supervisión del proyecto, la vicepresidencia de Estructuración de la Entidad dio respuesta por medio del memorando No. 2016-200-006704-3 del 27 de mayo de 2016, con la que mencionó que para cumplir con las características técnicas de entrega de la unidad funcional 5 se debe llevar a cabo mejoramiento de la vía existente.

Por otra parte, con base en el otrosí No 2 del 8 de febrero de 2017, se dio inicio a la fase de construcción con la rehabilitación del subsector 5.2 entre tanto el amigable componedor resuelve la controversia analizada.

Durante la visita a la zona de proyecto se evidenció que el subsector 5.2 no cumple con las especificaciones técnicas que demanda un corredor con velocidad de diseño de 60 km/h ya que, entre otros aspectos, no cumple con radios mínimos de 113 m, ancho de berma y entretangencias para curvas horizontales en el mismo sentido, lo que se evidencia con las siguientes fotografías:



<p>Foto 1. Falencias entretangencias y de berma UF5.2</p>  <p>11-05-2017</p> <p>Fuente: Visita OCI al proyecto, mayo 2017</p>	<p>Foto 2. Curvas horizontales, demarcación UF5.2.</p>  <p>11-05-2017</p> <p>Fuente: Visita OCI al proyecto, mayo 2017</p>
<p>Se evidencian tramos donde no se cumple a cabalidad con ancho de corona ni de entretangencia mínima requerida para curvas en el mismo sentido para una velocidad de 60 km/h.</p>	<p>Se evidencian curvas horizontales que no cumplen con el radio mínimo de una curva al tener una velocidad de diseño de 60 km/h. El tiempo que toma la decisión del amigable componedor afecta el estado de la vía.</p>

La Oficina de Control Interno considera que el tiempo que toma la decisión del amigable componedor en cuanto a la controversia del alcance del subtramo 2 de la unidad funcional 5 afecta de manera negativa al proyecto. Durante la auditoría se evidenció que actividades de rehabilitación, como colocación de sobrecarpeta asfáltica y demarcación horizontal, se encuentran condicionadas al fallo de la amigable composición; no obstante, se evidenció que a lo largo del subsector 2 de la unidad funcional se tiene un avance del 100% en cuanto actividades de parcheo.

Asimismo, la Oficina de Control Interno considera que el apéndice técnico 1 tuvo falencias en su estructuración puesto que dio lugar a una controversia sobre el alcance del tramo del corredor concesionado entre Catambuco y Pasto, controversia que a la fecha ha dado lugar a que el tramo en cuestión no cumpla con las especificaciones técnicas que demanda un corredor concesionado.

Por último, la Oficina de Control Interno comparte la posición de la ANI, apoyada por la interventoría: el alcance del subsector 5.2 de la unidad funcional 5 es de mejoramiento. Se espera que la decisión de la controversia por parte del amigable componedor concluya en favor de la ANI y de esta manera en favor del Estado, al asegurar la comodidad y seguridad de los usuarios del corredor Rumichaca-Pasto.

No obstante lo anterior, en caso de que el amigable componedor falle a favor de la ANI, las actividades de mejoramiento demandaran actualización de los estudios y diseños del subsector 5.2, actualización que requiere el licenciamiento y permisos otorgados por las autoridades ambientales correspondientes, situación que preocupa a la Oficina de Control Interno, al considerar las dificultades que ha tenido la obtención de permisos ambientales en el proyecto.

7.3.2.2 Presunto incumplimiento por inventario y plan de manejo de redes

A la fecha se encuentra en curso el inicio de un proceso sancionatorio debido al incumplimiento por parte del concesionario en relación con el inventario y plan de manejo de redes, quien entregó el producto dentro de los plazos contractuales mediante radicado ANI No. 2016-409-041740-2 del 20 de mayo de 2017; no obstante, la interventoría no ha dado la no objeción de estos estudios para ninguna de las unidades funcionales, al punto que mediante memorando con radicado ANI No. 2017-409-029984-2 del 22 de marzo de 2017 emitió a la supervisión del proyecto informe de cumplimiento o no a las obligaciones del concesionario de que tratan las secciones 4.2 (m) y (n), 8.2 (a) de la parte general del contrato de concesión.

No obstante lo anterior, durante la auditoría se evidenció que desde febrero de 2017, mes en el que se dio viabilidad al trazado optimizado entre las unidades funcionales 1,2 y 3 con la suscripción del otrosí No. 2 del 8 de febrero de 2017, la interventoría ha realizado mesas de trabajo conjuntas con el concesionario con el fin de subsanar las observaciones al inventario de redes como del plan de manejo de redes, especialmente para la unidad funcional 4 y para el subsector 1 de la unidad funcional 5, entre Tangua y Catambuco. El énfasis del trabajo para subsanar las observaciones de las unidades funcionales mencionadas se fundamenta en el plan de obras del concesionario, según el cual se va a dar inicio a la construcción de estos tramos en junio de 2017.

La Oficina de Control Interno considera que se ha hecho un tratamiento adecuado para subsanar las observaciones al inventario y plan de manejo de redes. La interventoría y el concesionario han hecho un buen ejercicio al trabajar en conjunto con el fin de dar alcance a las obligaciones del contrato de concesión, en cuanto al tema de redes se refiere; por lo tanto, se recomienda a la interventoría continuar con la labor de apoyo que ha venido implementando, de esta manera se obtendrá la no objeción a los estudios asociados al tema de redes y se podrá dar continuidad a las actividades de construcción que requiere el proyecto.

7.3.2.3 Observaciones a las pólizas del concesionario

Durante la auditoría y con base en el informe de interventoría de marzo de 2017¹² se evidenció que las únicas pólizas vigentes para el contrato de concesión que han sido aprobadas por la ANI son la póliza de cumplimiento No. 400001808 y la póliza todo riesgo No. 878¹³. Se mantienen observaciones a los anexos modificatorios de las demás pólizas, dentro de las que se encuentran la garantía de cumplimiento y la póliza de responsabilidad civil, principalmente a causa del desplazamiento del inicio de la fase de construcción, prevista, en un comienzo, para octubre de 2017 y a la modificación del trazado geométrico que tuvo el proyecto con la suscripción del otrosí No. 2 de 8 de febrero de 2017.

En el informe de interventoría de marzo de 2017 se evidencia que la interventoría ha emitido sus observaciones a los anexos modificatorios de las pólizas que aún no tienen aprobación; por lo

¹² Radicado ANI No. 2017-409-038954-2 del 12 de abril de 2017.

¹³ Radicados ANI No. 2015-304-012316-3 del 26 de octubre de 2015 (póliza de cumplimiento) y ANI No. 2015-304-012316-3 del 26 de octubre de 2015 (póliza todo riesgo).

tanto, la interventoría ha solicitado a la ANI que remita las aprobaciones de los anexos modificatorios que hayan sido expedidos con el fin de incluirlos en los informes mensuales venideros. Durante la auditoría se evidenció que desde la supervisión del proyecto se ha venido revisando el tema con diligencia en compañía del asesor SEScolombia, entidad contratada por la ANI como apoyo a la gestión de administración de riesgos.

La Oficina de Control Interno recomienda a la supervisión del proyecto incrementar sus esfuerzos en la revisión de los anexos modificatorios de las pólizas que aún no cuentan con aprobación, con el fin de que las pólizas y garantías otorgadas por el concesionario cumplan a cabalidad con lo requerido en el proyecto.

7.3.3 Gestión operativa: se tienen situaciones negativas que afectan la operación del proyecto y situaciones positivas que la favorecen

Durante la auditoría se evidenció que los taludes del corredor del proyecto Rumichaca-Pasto tienen alto riesgo de deslizamiento, el cual puede tener un alto impacto de materializarse en los sitios críticos denominados La Josefina (UF2) y Borojo (UF3), cuyo tratamiento es objeto de acción popular.

Por otra parte, durante la auditoría se visitó el peaje El Placer, al igual que el centro de control de operaciones (CCO) provisional para el proyecto, donde se evidenció una adecuada gestión que favorece la operación del corredor concesionado.

La descripción y análisis de los aspectos mencionados se detallan enseguida:

7.3.3.1 Riesgo de movimientos de remoción en masa en el corredor concesionado

Con base en la auditoría a la gestión operativa, tratada al considerar el componente técnico y de aforos y recaudo, y en el informe mensual de interventoría de marzo de 2017¹⁴ se evidenció que, en general, el concesionario cumple con los resultados de las mediciones a los niveles de servicio¹⁵, dentro de los que se encuentran los indicadores asociados a tiempo de atención de incidentes y tiempo de atención de accidentes y emergencias.

Durante la visita al sitio del proyecto se evidenció que el corredor tiene un alto riesgo de movimientos de remoción en masa, razón por la que la interventoría lleva a cabo el seguimiento correspondiente a las actividades que debe efectuar el concesionario a causa de los deslizamientos que se presenten. En las siguientes fotografías se evidencia la incidencia de los movimientos de remoción en masa a lo largo del corredor Rumichaca-Pasto:

¹⁴ Radicado ANI No. 2017-409-038954-2 del 12 de abril de 2017.

¹⁵ Ver tabla 13-2 Cumplimiento de indicadores mes de marzo, del informe de interventoría de marzo de 2017.

Foto 3. Deslizamiento UF4



Fuente: Visita OCI al proyecto, mayo 2017

Deslizamiento causado por lluvias en la noche del 10 de mayo de 2017.

Foto 4. Señalización a causa de deslizamiento UF4



Fuente: Visita OCI al proyecto, mayo 2017

Señalización temporal a causa de lluvias en la noche del 10 de mayo de 2017.

El riesgo de movimiento de remoción en masa también se materializó en abril de 2017 al presentarse un deslizamiento en la margen derecha de la calzada entre el PR 77+255 y el PR77+280 (UF5); por lo tanto, el concesionario construyó un muro de gaviones correctivo para permitir una movilidad segura de los usuarios del corredor vial; no obstante, la interventoría identificó que esta obra provisional no cumplía con las especificaciones técnicas que demanda una obra de este tipo. La interventoría identificó fallas en la malla de alambra de acero entrelazado, así como en la acomodación de las piedras, entre otras; por lo tanto, indicó al concesionario que el recibo de la unidad funcional 5 estará condicionado al remplazo de la obra por una que cumpla con lo establecido en el contrato de concesión¹⁶. Parte del registro fotográfico de esta intervención se muestra enseguida:

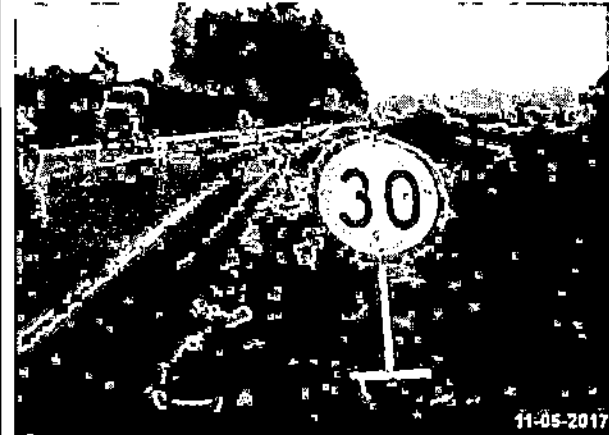
Foto 5. Obra provisional PR77+255 – PR77+280



Fuente: Visita OCI al proyecto, mayo 2017

La obra provisional ante el deslizamiento entre el

Foto 6. Señalización PR77+255 – PR77+280



Fuente: Visita OCI al proyecto, mayo 2017

Se evidencia que la señalización temporal a causa de

¹⁶ Radicado ANI No. 2017-409-046654-2 del 5 de mayo de 2017.

<p>PR77+225 y el PR77+280 de la UF5 es una medida correctiva que debe modificarse.</p>	<p>la obra provisional entre el PR77+225 y el PR77+280 de la UF5 requiere de intervención para cumplir con lo establecido en el manual de señalización del Ministerio de Transporte (2015).</p>
--	---

Así como la interventoría notificó al concesionario sobre las falencias con las que contaba el muro de gaviones provisional debe notificar sobre las falencias que tiene la señalización temporal en este sector con el fin de que esta cumpla con lo requerido por el manual de señalización del Ministerio de Transporte de 2015. Esto para ofrecer a los usuarios de la vía condiciones óptimas de seguridad.

Por otra parte, en el corredor del proyecto se tienen dos sitios con inestabilidad geotécnica, denominados La Josefina (UF2) y El Borojo (UF3) cuyo tratamiento es objeto de acción popular. Durante la auditoría se evidenció que el concesionario adelanta actividades de seguimiento a estos sectores, que a su vez, se reporta en los informes mensuales de interventoría.¹⁷

Para el sector del Borojo (UF3), se ha provocado la caída de las piedras sueltas del talud mediante la inyección de agua a presión evacuando, aproximadamente, 16 m³ de piedra fracturada que presentaba riesgo de caer en la vía. Adicionalmente, el concesionario cuenta con un plan de monitoreo de ambas zonas inestables a partir de la instalación de "testigos" en los taludes que son monitoreados mensualmente con el propósito de evidenciar movimientos en masa que den lugar a riesgo de deslizamiento en el corredor.¹⁸

Durante la auditoría se visitó el sector inestable del Borojo (UF3), lo cual se evidencia con las siguientes fotografías:

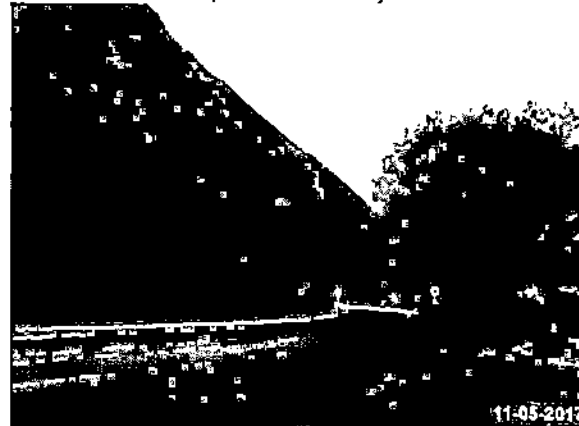
Foto 7. Sitio inestable Borojo.



Fuente: Visita OCI al proyecto, mayo 2017

Riesgo de deslizamiento en el sitio inestable denominado Borojo (UF3).

Foto 8. Calzada adyacente al Borojo.



Fuente: Visita OCI al proyecto, mayo 2017

En el sector del Borojo la calzada se encuentra en buenas condiciones de transitabilidad.

¹⁷ Capítulo 7.1 Otras actividades de la interventoría en el presente mes del informe mensual de interventoría de marzo de 2017. Radicado ANI No. 2017-409-038954-2 del 12 de abril de 2017.

¹⁸ Radicado ANI No. 2016-409-093528-2 del 14 de octubre de 2017.

La Oficina de Control Interno considera que el seguimiento y monitoreo a los sitios inestables La Josefina (UF2) y Borojo (UF3) ha sido adecuado; no obstante, se recomienda tanto a la supervisión del proyecto, como a la interventoría, intensificar la labor de control sobre las actividades que haga el concesionario en estos sectores ya que se debe minimizar el riesgo de movimientos de remoción en masa, los cuales, en el peor de los casos, pueden llegar a causar fatalidades.

7.3.3.2 Infraestructura que favorece a la operación del corredor concesionado: peaje El Placer y centro de control de operaciones (CCO)

Durante la auditoría se visitó la estación de peaje en operación para el proyecto denominada El Placer, la que se encuentra localizada en la unidad funcional 4. Se evidenció que la infraestructura de la estación de peaje es adecuada y que la interventoría lleva a cabo un seguimiento permanente a la gestión de aforos y recaudo, cuyas buenas prácticas para este componente se detallan en la sección 8.1.5 del presente documento. En las siguientes fotografías se muestra el registro fotográfico de la visita hecha a la estación de peaje El Placer:

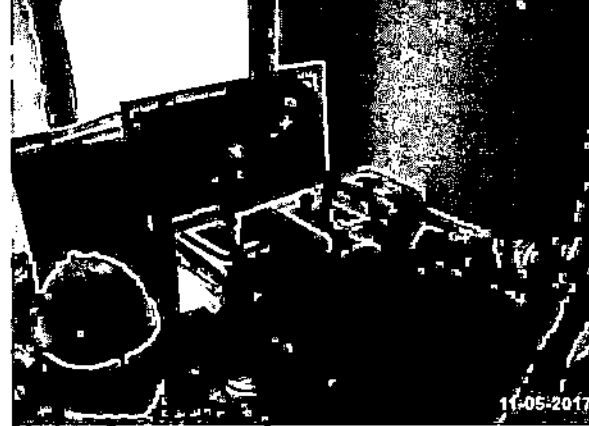
Foto 9. Infraestructura peaje El Placer



Fuente: Visita OCI al proyecto, mayo 2017

La infraestructura del peaje El Placer (UF4) se encuentra en condiciones adecuadas que contribuyen a la operación del corredor Pasto – Rumichaca.

Foto 10. Seguimiento interventoría peaje El Placer



Fuente: Visita OCI al proyecto, mayo 2017

La interventoría lleva a cabo un monitoreo permanente a la operación del peaje El Placer (UF4). Se tienen instaladas tres cámaras que registran la operación en el peaje, entre otros equipos.

Adicionalmente, durante la auditoría se visitó la base de operaciones (CCO provisional), localizada en la UF3 del proyecto, el cual fue instalado en la concesión pasada a cargo de DEVINAR S.A. Se evidenció que a pesar de ser un CCO provisional cuenta con infraestructura que permite un seguimiento adecuado a la operación del proyecto, por parte del concesionario, seguimiento controlado y vigilado por la interventoría.

Durante la visita al CCO provisional se evidenció que el concesionario cuenta con dos ambulancias, lo que se identificó como una buena práctica ya que en la descripción del indicador O5 (tiempo de atención de accidentes y emergencias) del apéndice técnico 2 del contrato de concesión No. 015

de 2015¹⁹ se establece como obligatorio contar con una ambulancia para atender las emergencias que se presenten en el proyecto. El registro fotográfico de la visita al CCO provisional se muestra a continuación:

<p>Foto 11. Disponibilidad de ambulancias</p>  <p>Fuente: Visita OCI al proyecto, mayo 2017</p>	<p>Foto 12. Instalaciones CCO provisional</p>  <p>Fuente: Visita OCI al proyecto, mayo 2017</p>
<p>La concesión cuenta con dos (2) ambulancias para atender las emergencias que ocurran en el proyecto.</p>	<p>A pesar de ser un CCO provisional el proyecto Rumichaca-Pasto cuenta con infraestructura adecuada para las actividades de seguimiento a la operación del corredor concesionado.</p>

La Oficina de Control Interno considera que el estado de la infraestructura en el peaje que se encuentra en operación dentro del proyecto, El Placer, así como las instalaciones del CCO provisional y el estado de los equipos allí disponibles, favorecen la operación en el corredor concesionado Rumichaca-Pasto; no obstante, a pesar de que en la zona del proyecto se cuenta con baja cobertura de señal, se recomienda a la interventoría intensificar sus esfuerzos para cumplir a cabalidad con la obligación definida en el numeral 5.3.3 (e) del plan de cargas de interventoría, ya que no se cuenta con seguimiento remoto a las filmaciones de las tres cámaras instaladas en el peaje El Placer, esta obligación contractual se cita enseguida:

"Instalar equipos de video nuevos e independientes de los del concesionario de última generación que permitan visualizar claramente la categoría de cada vehículo, fecha y hora las cuales deberán estar sincronizadas con las de los equipos del concesionario, para la grabación de las 24 horas del día en cada uno de los carriles de cada una de las estaciones o casetas de peaje, con el fin de verificar los datos de tráfico obtenidos por el Concesionario, la composición del tráfico y que los mismos coincidan con la realidad, este sistema deberá estar disponible para accederlo en tiempo real y sin retardos en la señal en las oficinas de la Interventoría y de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA. En caso de ser necesario el traslado de equipos servidores al datacenter de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, estos deberán ser en formato BLADE." Subrayado fuera de texto.

¹⁹ Condiciones para la operación y mantenimiento Rumichaca-Pasto.

En términos generales, la Oficina de Control Interno considera que el seguimiento a la gestión operativa por parte de la interventoría es adecuado. Como se mencionó, las buenas prácticas sobre este componente evaluado durante la auditoría se resaltan en la sección 8.1.5.

- 7.3.4 Estructuración técnica del proyecto: no se consideraron aspectos que a la fecha afectan la ejecución del proyecto tales como la construcción de un box coulvert en Ipiales y posibles sobrecostos en la gestión predial

La Oficina de Control Interno considera que la estructuración técnica del proyecto tuvo falencias ya que no se tuvo en cuenta la intervención generada frente al fallo de la acción de tutela N° 520012204000-20150054-00/15, del 5 de febrero y 23 de abril de 2015²⁰, mediante el cual el tribunal de la ciudad de Pasto ordenó que se ejecutaran las obras de reconstrucción del box coulvert existente en el PR2+0500 del paso Nacional por Ipiales (ruta Nacional 2501 – UF1). Las falencias se justifican en que la acción de tutela, al igual que su fallo, se dio dentro del periodo de la estructuración del proyecto, ya que, según el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), el proceso licitatorio inició el 3 de septiembre de 2013 y finalizó con la celebración del contrato, el 22 de septiembre de 2015.²¹

Por otra parte, el numeral 7.2(d)(ii) de la parte general del contrato de concesión No. 015 de 2015, en relación al valor estimado de predios y compensaciones socioeconómicas establece lo siguiente:

“Si el valor correspondiere a una cuantía superior al ciento veinte por ciento (120%) y hasta el doscientos por ciento (200%) inclusive, con relación a la fracción que exceda el ciento veinte por ciento (120%) el Concesionario asumirá el treinta por ciento (30%) de los costos adicionales y la ANI el setenta por ciento (70%) de los costos adicionales al Valor Estimado de Predios y Compensaciones Socioeconómicas.”

Durante la auditoría se evidenció que se tiene estimado un costo de gestión predial superior al 120% de lo estimado en la estructuración técnica; por lo tanto, hubo falencias en la estimación de costos asociados a la gestión predial del proyecto Rumichaca-Pasto.

El detalle de las situaciones mencionadas se presenta a continuación:

7.3.4.1 Box coulvert existente en el PR2+0500 del paso Nacional por Ipiales

Como se mencionó, la reconstrucción del box coulvert en el PR2+0500 del paso Nacional por Ipiales (UF1) se generó a partir del fallo de una acción de tutela de 2015. A la fecha, estas obras se encuentran a cargo del concesionario del proyecto Rumichaca-Pasto y la alcaldía municipal de Ipiales a través de la empresa de aguas de Ipiales Empoobando. El acta de inicio de estas obras se suscribió en Pasto el 7 de diciembre de 2016.



²⁰ Fechas referenciadas en el informe de interventoría marzo de 2017 (Capítulo 14).

²¹ Proceso número VJ-VE-IP-014-2013 / VJ-VE-IP-LP-014-2013

(<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-19-1914070>)

Las intervenciones asociadas a la reconstrucción del box couvert, en un principio, se ejecutarían con por el sistema de obras menores no previstas solicitadas por autoridades estatales o por comunidades²²; no obstante, durante la auditoría se evidenció que los recursos disponibles en la subcuenta de obras menores no alcanzan a financiar, ni siquiera, el 10% de la obra, estimada en, aproximadamente \$3,000 millones; por lo tanto, la supervisión del proyecto en compañía de la interventoría se encuentran adelantando la gestión correspondiente para financiar esta obra por medio de recursos provenientes de la Nación.

Por otra parte, a la fecha, en cuanto a actividades constructivas, únicamente se ha avanzado en la excavación para la construcción de la obra. Las actividades de construcción se han suspendido mientras se llega a un acuerdo con Empobaando sobre la instalación de la tubería que acompaña al box couvert. A continuación, se presenta registro fotográfico de las actividades constructivas correspondientes:

<p>Foto 13. Excavaciones box couvert Ipiales</p> 	<p>Foto 14. Actividades topografía box couvert Ipiales</p> 
<p>Fuente: Supervisión del proyecto, mayo 2017</p>	<p>Fuente: Supervisión del proyecto, mayo 2017</p>
<p>Avance de excavaciones para la construcción de fallo de acción de tutela sobre box couvert en Ipiales.</p>	<p>Seguimiento a labores de topografía en las excavaciones del fallo a la acción de tutela sobre box couvert en paso Nacional por Ipiales.</p>

La Oficina de Control Interno considera que el seguimiento a las obras de reconstrucción del box couvert existente en el PR2+0500 del paso Nacional por Ipiales, por parte de la interventoría y de la ANI, ha sido adecuado. Como se mencionó, se considera que se cometió un error en la estructuración del proyecto ya que no se tuvo en cuenta la intervención de reconstrucción al box couvert, así como la financiación del mismo.

²² Capítulo XIX – Varios de la parte general del contrato de concesión No. 015 de 2015.

7.3.4.2 Sobrecostos asociados a la gestión predial

La interventoría del proyecto Rumichaca-Pasto ha adelantado un ejercicio de costos estimados para la adquisición predial y compensaciones socioeconómicas²³, en el que se compara el valor estimado en la estructuración del proyecto con el costo estimado para el proyecto a partir del análisis hecho en conjunto con el concesionario al considerar dos escenarios: 1) una franja predial que se ajusta a los requerimientos de la Ley 1228 de 2008 2) una franja predial elaborada a partir de un sobrecostos de 5.0 m a la línea de chaflanes obtenida del diseño geométrico. En ambos casos, el costo se encuentra entre 120% y 200% con respecto al valor estimado en la estructuración del proyecto, lo cual se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 11 – Sobrecostos gestión predial

Escenario	Valor	Escenario/Valor estructuración
Estructuración (2013)	\$ 122,000,000,000	-
Ley 1228 de 2008	\$ 238,329,024,199	195%
Línea de chaflanes + 5m	\$ 230,379,707,253	189%

Fuente: elaboración propia a partir información suministrada por la interventoría en mayo 11 de 2017.

De esta manera, se estima que la gestión predial para el proyecto Rumichaca – Pasto superará el valor estimado en estructuración en un porcentaje cercano al 100%; por lo tanto, según el numeral 7.2(d)(ii) del contrato de concesión No. 015 de 2017, la ANI deberá costear el 70% de los sobrecostos causados por esta gestión. Vale la pena aclarar que el presente análisis considera que sobre el subsector 5.2 de la unidad funcional 5 únicamente se llevan a cabo actividades de rehabilitación y no de mejoramiento, lo que, como se mencionó anteriormente, se encuentra en definición por parte de una amigable composición.


Como se ha dicho, la Oficina de Control Interno considera que la estructuración de la gestión predial del proyecto tuvo falencias ya que el costo predial supera en un porcentaje cercano al 100% el valor inicialmente calculado. Por ahora se estima que la ANI deberá asumir el 70% de los sobrecostos; no obstante, de superarse en más de un 100% el valor inicialmente calculado, la ANI deberá asumir la totalidad de los sobrecostos según el numeral 7.2(d) de la parte general del contrato de concesión No. 015 de 2015.

8. VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE INTERVENTOR Y SUPERVISOR

En la siguiente tabla se presenta la calificación obtenida para la interventoría, HMV Consultoría S.A.S, a partir de la auditoría hecha por la Oficina de Control Interno en mayo de 2017:

²³ Estimativo final adquisición predial y compensaciones.xls recibido el 11 de mayo de 2017.

Tabla 12 - Resultados de calificación MED de mayo de 2017

	Nombre proyecto concesión	Rumichaca - Pasto				
	Nombre interventoría proyecto	HMV Consultoría S.A.S				
	No. contrato interventoría	484 de 2015				
	Fecha de evaluación	11/05/2017 - 12/05/2017				
Calificación desempeño de interventoría CARRETERO						
Id	Componente	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy Alto
01	Gestión Administrativa					82.76
02	Gestión Técnica				76.21	
03	Gestión Financiera				71.13	
04	Gestión Jurídica				72.50	
05	Gestión de Aforo y Recaudo				73.23	
06	Gestión Ambiental				78.33	
07	Gestión Social				72.40	
08	Gestión Predial				76.21	
Promedio General =		75.35				

La calificación general de los ocho (8) componentes es de 75.35 sobre 100. Este es el resultado de un ejercicio que evalúa no solo el componente contractual sino también de buenas prácticas, el cual sirve como mecanismo de mejora continua a la gestión de la interventoría.

En los siguientes subcapítulos se precisan los aspectos considerados en la evaluación, así como la calificación obtenida por cada uno de los componentes por parte de la interventoría HMV Supervisión S.A.S

8.1 Evaluación del desempeño de la interventoría

En la auditoría realizada los días 9, 11 y 12 de mayo de 2017 el equipo de interventoría dio a conocer la situación actual del proyecto y evidenció los controles que viene aplicando en cada uno de los componentes referidos al contrato de interventoría. Dentro de la auditoría que se realizó a la firma interventora HMV Supervisión S.A.S, 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 ANI 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 ANI.
2. **Técnica:** 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.

3. **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 de peaje y/o recibidos por presupuesto de la Nación, arrojando un balance en términos de ingreso, sobre la duración del período concesionado.
4. **Jurídico:** uno de los componentes más importantes dentro del espectro de vigilancia y control del contrato de concesión es el jurídico, el cual 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 apoyar a la ANI en todos los aspectos jurídicos que se susciten en el desarrollo del contrato.
5. **Aforo y recaudo:** en este componente la interventoría deberá realizar los procesos y actividades relacionadas con la revisión y control del aforo y auditoría del contrato de concesión, incluyendo, entre otros, la revisión de informes de aforo, la implantación de sistemas filmicos para verificación de tránsito y la ejecución de conteos de tráfico de verificación.
6. **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, planes de manejo ambiental y obtención de licencias o permisos por parte del concesionario sobre las obras objeto del contrato de concesión.
7. **Social:** este componente permite verificar el seguimiento efectivo que se realiza a la relación usuario – concesión – interventoría, mediante la aplicación del plan de gestión social básico y de cada uno de los programas que lo conforman. Se audita el cumplimiento de leyes en materia de atención al usuario, verificación del trámite que da el concesionario a peticiones, quejas y reclamos (PQR's) de las comunidades con respecto al manejo social de la concesión, estado de consultas previas, entre otros factores.
8. **Predial:** este componente se refiere a la realización de los procesos y actividades enfocadas en el control y vigilancia técnica, jurídica y social de la gestión que adelanta el concesionario para la adquisición de las áreas requeridas para la ejecución del contrato de concesión.

La verificación de cada uno de los componentes y sus respectivos criterios (ítems de evaluación), valorados por la Oficina de Control Interno, está en función del análisis de los diferentes procesos y

obligaciones de la interventoría. Para ello se evaluó el desempeño del trabajo de cada área, así como la verificación documental asociada que se realizó en la oficina de la interventoría. Los criterios de cada componente evaluado que dan valor a la gestión de la interventoría y las sugerencias por parte de la Oficina de Control Interno se presentan a continuación:

8.1.1 Desempeño del componente administrativo

Calificación Obtenida: 82.76

En general, la gestión administrativa de la interventoría es excelente; por lo tanto, se recomienda continuar con la gestión que ha venido implementando desde el inicio del proyecto. Se resaltan los siguientes criterios evaluados durante la auditoría:

- La interventoría cuenta con una estructura organizacional definida para el proyecto, asimismo, tiene al servicio de la ANI los recursos humanos y físicos para llevar a cabo su gestión de seguimiento y control. Dentro de las evidencias entregadas en la auditoría se contó con la estructura organizacional, la tabla de dedicaciones según plan de cargas y el inventario de sus recursos físicos.
- La interventoría tiene implementado un sistema de gestión de calidad donde se trabaja por procesos, para ello realiza procedimientos, análisis estadísticos de indicadores propios de su gestión, así como acciones correctivas y preventivas.
- La interventoría ha adoptado un manual de funciones para el personal que trabaja para el proyecto, con responsabilidades y actividades específicas, con codificación interna 2887-00-IN-MN-001.
- La interventoría realiza las acciones necesarias para garantizar la actualización técnica a su personal. Implementa capacitaciones para todas las áreas de gestión y evaluación al personal sobre las capacitaciones. Los resultados de las capacitaciones se presentan en informes para tal fin.
- La interventoría tiene un archivo organizado con la información física y magnética del proyecto, asimismo, se tiene establecida una plataforma de documentación en red para consulta.
- La interventoría elabora y utiliza una lista de chequeo para evidenciar el cumplimiento de requisitos previos o condiciones precedentes para el inicio de cada fase o etapa del proyecto. Esta la relaciona por medio del anexo No. 7 de los informes mensuales de interventoría "Matriz de seguimiento de las obligaciones del concesionario".

8.1.2 Desempeño del componente técnico

Calificación obtenida: 76.21

La Oficina de Control Interno considera que los siguientes criterios evaluados con la MED dan valor agregado a la gestión que lleva a cabo la interventoría para el componente técnico:

- La interventoría elabora y hace seguimiento al cumplimiento parcial de obligaciones, productos, entregables y, en general, al progreso del concesionario, teniendo en cuenta los plazos límites establecidos en el contrato, lo cual se presenta de manera detallada y actualizada mensualmente en el anexo No. 7 de los informes mensuales de interventoría "Matriz de seguimiento de las obligaciones del concesionario".
- La interventoría realiza videos mensuales en el que se muestra el estado de la vía, de acuerdo a lo estipulado en el programa de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República "Rodando la Vía".
- La interventoría lleva a cabo recorridos de inspección nocturnos para evidenciar los niveles de señalización y demarcación de la vía corroborando los indicadores previstos en el contrato de concesión.
- La interventoría cumple con el contenido en calidad y oportunidad del informe mensual con respecto a los temas técnicos, con análisis y recomendaciones claras para la Entidad. Adicionalmente, durante la auditoría se evidenció seguimiento y acompañamiento permanente a la ANI.

En general, se considera que la interventoría lleva a cabo un seguimiento adecuado a la gestión técnica del concesionario. Se recomienda continuar con el acompañamiento permanente para suplir las necesidades que demanda el proyecto.

8.1.3 Desempeño del componente financiero

Calificación obtenida: 71.13

La Oficina de Control Interno resalta la gestión financiera de la interventoría en los criterios que se listan a continuación:

- El seguimiento que la interventoría hace a los estados financieros del proyecto es exhaustivo. Dentro de las actividades de seguimiento y control garantiza que los movimientos financieros reportados por la fiducia sean los que realmente se ejecutan.
- Se considera que la interventoría entrega un informe mensual que cumple en contenido, calidad y oportunidad con respecto al tema financiero, el cual incluye análisis y recomendaciones para la ANI.
- La interventoría estudia, evalúa y analiza escenarios que impliquen modificación al programa financiero o al contrato de concesión. Por ejemplo, de manera temprana ha iniciado a analizar el impacto financiero que tendría la no instalación o desplazamiento del peaje proyecto en Ipiales.

Se recomienda a la interventoría continuar e incrementar el análisis de riesgos que impliquen modificaciones al programa financiero del proyecto; por lo tanto, se recomienda continuar, y de ser posible, incrementar el trabajo en conjunto con las demás especialidades.

8.1.4 Desempeño del componente jurídico

Calificación obtenida: 72.50

La Oficina de Control Interno resalta la gestión jurídica de la interventoría en los siguientes aspectos:

- La interventoría reporta mensualmente a la ANI el avance global del contrato teniendo en cuenta el estado de cumplimiento del concesionario en relación con las obligaciones en cada uno de los componentes. Como se ha mencionado, este estado de cumplimiento se presenta de manera detallada y actualizada mensualmente en el anexo No. 7 de los informes mensuales de interventoría "Matriz de seguimiento de las obligaciones del concesionario".
- La interventoría revisa las garantías otorgadas por el concesionario, en su riesgo asegurable, cobertura y vigencia. Las evidencias correspondientes las incluye dentro del informe mensual. A la fecha presenta un seguimiento detallado al estado de las garantías otorgadas por el concesionario en el capítulo 4.7 del informe mensual de interventoría.
- La interventoría reporta sobre los procesos judiciales y administrativos en curso, en los que el concesionario o la ANI hagan parte, apoyando a la entidad al respecto e incluyendo la información en el informe mensual.
- La interventoría lleva una matriz o metodología para identificar periódicamente los riesgos del desarrollo del contrato de concesión y los resultados, lo cual se detalla en el anexo 8 de los informes mensuales de interventoría: seguimiento a la matriz de riesgos del contrato.

Se considera que la gestión jurídica de la interventoría es adecuada. Se recomienda implementar buenas prácticas como una matriz de riesgos de la gestión propia de la interventoría.

8.1.5 Desempeño del componente de aforos y recaudo

Calificación obtenida: 73.23

La Oficina de Control Interno considera que los siguientes criterios del componente de aforos y recaudo dan valor agregado a la gestión de la interventoría:

- La interventoría realiza de manera exhaustiva, sistemática y registrada en formatos propios, la revisión del estado de maquinaria y equipos en peajes.

- La interventoría verifica de manera detallada los procedimientos, e implementación de camillas, puntos de encuentro, extintores y todos los temas relacionados con seguridad industrial en las zonas de peaje y pesaje.
- La interventoría entrega un informe mensual que cumple en contenido, calidad y oportunidad con respecto a los temas de aforo y recaudo. En el informe incluye análisis y, de ser necesario, recomendaciones para la ANI sobre este componente.

En general, la gestión de la interventoría en el componente de aforos y recaudo es adecuada. Se recomienda, de ser posible, implementar seguimiento remoto y en tiempo real a la estación de peaje El Placer en las oficinas de la interventoría y de la ANI.

8.1.6 Desempeño del componente ambiental

Calificación obtenida: 78.33

La Oficina de Control Interno considera que los siguientes criterios evaluados dan valor a la gestión ambiental de la interventoría:

- La interventoría realiza seguimiento y acompañamiento a los trámites que ejecuta el concesionario para la obtención de licencias y de permisos, así como al cumplimiento de esta obligación en el plazo establecido, suministrando esta información a la ANI. Seguimiento que se sintetiza en los informes mensuales de interventoría.
- El seguimiento a la matriz de impacto ambiental, particularmente para el EIA de las UF4 y UF5.1, ha sido exhaustivo. La interventoría apoyó al concesionario al emitir diversos conceptos e implementar mesas de trabajo para presentar al ANLA un producto con la calidad que esta autoridad ambiental demanda.
- El contenido ambiental del informe mensual de interventoría es adecuado. Se utilizan herramientas ilustrativas innovadoras que permiten un fácil entendimiento del estado de la gestión ambiental del proyecto, así como de la gestión de seguimiento y control de la interventoría.

En general, se considera que la interventoría lleva a cabo un seguimiento adecuado a la gestión ambiental del concesionario. Se recomienda continuar con el acompañamiento permanente para suplir las necesidades ambientales que demanda el proyecto.

8.1.7 Desempeño del componente social

Calificación obtenida: 72.40

La Oficina de Control Interno considera que los siguientes criterios del componente social dan valor agregado a la gestión de la interventoría:

- La interventoría verifica de manera exhaustiva la elaboración, por parte del concesionario, de las publicaciones o boletines del proyecto.
- La interventoría acompaña las reuniones de los procesos de consulta previa que se requieran, asimismo, verifica el cumplimiento de las obligaciones del concesionario en el desarrollo del proceso. Siendo esta la ruta crítica del proyecto, la interventoría ha manifestado disposición y colaboración para con el concesionario y con la ANI en la solución a los inconvenientes que se generan por la no obtención de acuerdos con las comunidades étnicas presentes en el proyecto.

En general, se considera que la interventoría lleva a cabo un seguimiento adecuado a la gestión social del concesionario. Se recomienda continuar con el acompañamiento permanente para suplir las necesidades que se demandan de este componente del proyecto.

8.1.8 Desempeño del componente predial

Calificación obtenida: 76.21

La Oficina de Control Interno considera que los siguientes criterios del componente predial dan valor agregado a la gestión de la interventoría:

- La interventoría lleva un control gráfico de toda la gestión predial de forma ilustrativa, organizada y representativa.
- La interventoría realiza verificación documental técnica y en campo de las fichas prediales y planos prediales, para constatar que la información del área requerida del predio corresponda a los diseños definitivos del proyecto.
- Para la verificación, control y seguimiento de la gestión predial, la interventoría alimenta una base de datos organizada que permite prever circunstancias que afecten esta gestión y determinar las medidas correspondientes.

En general, se considera que la interventoría lleva a cabo un seguimiento adecuado a la gestión predial del concesionario. Se recomienda continuar con el acompañamiento permanente para suplir las necesidades que se demandan de este componente del proyecto y solicitar de manera permanente al concesionario la actualización de la herramienta Olympus con el fin de mantener actualizada la base de datos de la gestión predial que consulta la ANI.

8.2 Desempeño de la supervisión

8.2.1 Matriz de detección, clasificación y disposición del producto y/o servicio no conforme

Dentro del proceso de Gestión Contractual y Seguimiento de Proyectos de Infraestructura de Transporte de la ANI se cuenta con diferentes herramientas para fomentar el control en la gestión que lleva a cabo la supervisión de los proyectos concesionados.

Uno de los instrumentos que hace parte del proceso mencionado es la matriz de detección, clasificación y disposición del producto y/o servicio no conforme²⁴, en la cual se describen las diferentes obligaciones de la supervisión al igual que los controles implementados para asegurar una adecuada ejecución. La matriz cuenta con criterios generales que aplican a todo tipo de proyecto relacionado con infraestructura de transporte y con criterios específicos para los diferentes modos: carretero, aeroportuario, férreo y portuario.

En la auditoría se revisaron los criterios generales y del modo carretero que aplican para la supervisión del proyecto Rumichaca-Pasto. La Oficina de Control Interno tiene los siguientes comentarios al respecto:

8.2.1.1 Criterios generales

Durante la auditoría se evidenció que la supervisión del proyecto tiene procedimientos definidos para las actividades establecidas en los criterios generales de la matriz de detección, clasificación y disposición del producto y/o servicio no conforme:

- Verificación de la oportunidad en entrega de los informes mensuales de interventoría.
- Verificación de la oportunidad en entrega del informe mensual por parte del equipo de supervisión.
- Verificación del cumplimiento de los requisitos técnicos, operativos, financieros, ambiental, social, predial y de mantenimiento en los informes mensuales de interventoría.
- Verificación del cumplimiento a la citación del comité técnico, convocado como mínimo una vez al mes.
- Verificación del cumplimiento a las acciones de los diferentes planes de los equipos de supervisión del proyecto.
- Verificación de los vencimientos de pólizas del contrato de concesión y de interventoría.
- Verificación y control del fondeo de cuentas.
- Verificación en la herramienta project online del seguimiento a las etapas del proyecto.
- Revisión con la debida antelación las facturas del interventor.
- Evaluación, cumplimiento y aplicación de los procedimientos de la ANI.

8.2.1.2 Criterios específicos para el modo carretero

De igual manera, durante la auditoría se evidenció que la supervisión del proyecto ha establecido procedimientos para cada uno de los requisitos asociados a los productos que se derivan de un proyecto carretero. Por ejemplo, al recibir el contrato de concesión ha revisado y estudiado, idóneamente, los documentos y requisitos para tal fin, también realiza visitas de campo como parte del seguimiento al proyecto de concesión donde se verifican los requisitos de avance de obra, operación y mantenimiento con relación a los cronogramas definidos por el concesionario. En

²⁴ Disponible en www.ani.gov.co, pestaña "Sobre la ANI - Sistema Integrado de Gestión - Producto no conforme".

general, la supervisión del proyecto ha establecido procedimientos idóneos para verificar todos los productos que demanda un proyecto carretero.

8.2.2 Riesgos en la gestión de la supervisión dentro de la gestión contractual de la ANI

En el informe mensual de supervisión correspondiente al periodo entre el 1 y el 31 de marzo de 2017 se evidenció que desde la gestión contractual del proyecto se hace seguimiento a la matriz de riesgos vigente y aprobada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el proyecto Rumichaca-Pasto. Esta matriz considera los riesgos de los componentes predial, ambiental y social, redes, diseño, construcción, operación y mantenimiento, comercial, financiera, liquidez, cambiario, regulatorio y de fuerza mayor asignados y compartidos entre la ANI y el concesionario²⁵.

Por otra parte, internamente la ANI hace seguimiento a los riesgos institucionales desde 2013. A partir de la actualización del mapa de riesgos institucional de 2016 se evidenció que se cuenta con diecisiete (17) riesgos identificados en el proceso de *Gestión Contractual y Seguimiento de Proyectos de Infraestructura de Transporte*, los cuales se detallan, con sus respectivas probabilidades e impactos, en la siguiente tabla:

Tabla 13 – Riesgos Gestión Contractual 2016

ITEM	RIESGO	GESTIÓN CONTRACTUAL 2016					
		PROBABILIDAD	IMPACTO	INHERENTE	IMPACTO	PROBABILIDAD	RESIDUAL
1	Demora en la disponibilidad y/o adquisición de los predios requeridos para las obras	3	11	Riesgo Extremo (Z-19)	11	1	Riesgo Extremo (Z-19)
2	Demoras en la obtención de licencia y permisos ambientales.	3	11	Riesgo Extremo (Z-19)	11	3	Riesgo Extremo (Z-19)
3	Reclamaciones y controversias contractuales en los proyectos de concesión.	4	7	Riesgo Moderado (Z-7)	1	2	Riesgo Bajo (Z-2)
4	Eventuales limitaciones en el seguimiento al desarrollo de los contratos de concesión.	3	6	Riesgo Moderado (Z-7)	6	1	Riesgo Bajo (Z-4)

²⁵ Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-19-1914070> enlace matriz de riesgos del proyecto



ITEM	RIESGO	GESTION CONTRACTUAL 2016					
		PROBABILIDAD	IMPACTO	INHERENTE	IMPACTO	PROBABILIDAD	RESIDUAL
5	Extralimitación de funciones, autoridad y alcances de las partes del contrato. (supervisores, interventores, concesionario, fiduciarias, entidades externas)	3	6	Riesgo Moderado (Z-7)	6	3	Riesgo Moderado (Z-7)
6	Cambio y/o ajustes en el diseño del proyecto ordenados por parte de agentes externos.	3	7	Riesgo Moderado (Z-7)	7	3	Riesgo Moderado (Z-7)
7	Atrasos de cronogramas por incidencia de conflictos sociales en el desarrollo del proyecto.	3	11	Riesgo Extremo (Z-19)	7	1	Riesgo Moderado (Z-8)
8	Decisiones inoportunas al interior de la entidad.	3	6	Riesgo Moderado (Z-7)	6	3	Riesgo Moderado (Z-7)
9	Entrega inoportuna del registro contable de inversiones.	3	6	Riesgo Moderado (Z-7)	1	1	Riesgo Bajo (Z-1)
10	Demoras en la ejecución de obligaciones contractuales y compromisos pactados.	3	7	Riesgo Moderado (Z-7)	7	1	Riesgo Moderado (Z-8)
11	Atrasos y sobrecostos sociales y ambientales por vacíos contractuales.	3	11	Riesgo Extremo (Z-19)	11	3	Riesgo Extremo (Z-19)



ÍTEM	RIESGO	GESTION CONTRACTUAL 2016					
		PROBABILIDAD	IMPACTO	INHERENTE	IMPACTO	PROBABILIDAD	RESIDUAL
12	Sobrevaloración de los predios en desarrollo del proceso de expropiación judicial	3	11	Riesgo Extremo (Z-19)	11	1	Riesgo Moderado (Z-8)
13	Sobrecostos para el desarrollo de la adquisición predial	3	7	Riesgo Moderado (Z-8)	7	1	Riesgo Moderado (Z-8)
14	Sanciones por desacato de órdenes judiciales en relación con la ejecución de los contratos.	1	7	Riesgo Moderado (Z-8)	1	1	Riesgo Bajo (Z-4)
15	Sobrecostos y atrasos en el cronograma por la presencia de redes de hidrocarburos, eléctricas, acueductos y otras dentro del proyecto.	4	7	Riesgo Moderado (Z-8)	7	4	Riesgo Moderado (Z-8)
16	Compensación tarifaria por cambios en las tarifas de peajes establecidas en los contratos.	3	7	Riesgo Moderado (Z-8)	7	3	Riesgo Moderado (Z-8)
17	Incumplimiento por concepto de pago de las obligaciones contractuales	1	6	Riesgo Bajo (Z-4)	6	1	Riesgo Bajo (Z-4)

Fuente: Mapa de riesgos institucional de la ANI, 2016.

Los riesgos del proyecto y los riesgos del proceso *Gestión Contractual y Seguimiento de Proyectos de Infraestructura de Transporte* se orientan en las obligaciones de un contrato de concesión. La Oficina de Control Interno considera que este alcance pertenece únicamente a la matriz de riesgos del proyecto; por lo tanto, la matriz de riesgos del proceso *Gestión Contractual y Seguimiento de Proyectos de Infraestructura de Transporte* de la ANI debería orientarse en riesgos asociados a las labores de supervisión de los proyectos.

A partir de la tabla precedente se analiza que dentro del proceso *Gestión Contractual y Seguimiento de Proyectos de Infraestructura de Transporte* de la ANI únicamente se cuenta con dos (2) riesgos asociados a las labores de supervisión, identificados en los ítems 5 y 8. Las

características de estos riesgos, tales como causas y posibles consecuencias, se muestran a continuación:

Tabla 14 – Riesgos supervisión 2016

ITEM	RIESGO	DESCRIPCIÓN	CAUSAS	POSIBLES CONSECUENCIAS O EFECTOS
5	Extralimitación de funciones, autoridad y alcances de las partes del contrato. (supervisores, interventores, concesionario, fiduciarias, entidades externas)	Las partes asumen o dejan de hacer funciones, o toman decisiones que no les corresponden generando conflictos en los proyectos por falta de claridad de sus responsabilidades.	<ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de manuales y protocolos, que determinen las funciones y responsabilidades de las partes. - Diferencias en la interpretación de las normas y contratos. - Necesidad de comunicación efectiva y eficiente entre las partes 	<ul style="list-style-type: none"> - Traumas en la gestión administrativa y de seguimiento. - Desgaste administrativo. - Mala imagen de las entidades gubernamentales. - Requerimiento de los entes de control y de investigación.
8	Decisiones inoportunas al interior de la entidad.	Demora en la emisión de conceptos y/o toma de decisiones en las diferentes áreas.	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de sistema integral de información y trazabilidad. - Falta de personal. - Demora en la generación de documentos. - Retrasos por actos protocolarios y trámites excesivos e innecesarios al interior de la entidad para la toma de decisiones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Procesos judiciales. - Hallazgos y requerimientos de entes de control. - Sobrecostos. - Impactos en la ejecución del proyecto - Mala imagen de las entidades gubernamentales. - Requerimiento de los entes de control y de investigación.

Fuente: Mapa de riesgos institucional de la ANI, 2016.

Adicionalmente, los riesgos del proceso *Gestión Contractual y Seguimiento de Proyectos de Infraestructura de Transporte* cuenta con controles, acciones para mitigar el riesgo, indicadores y responsables; no obstante, en el mapa de riesgos institucional vigente no se evidenciaron controles para los riesgos detallados en la tabla precedente. Las acciones requeridas para mitigar estos riesgos al igual que sus indicadores se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 15 – Controles e Indicadores riesgos supervisión

ITEM	RIESGO	ACCIÓN REQUERIDA PARA MITIGAR EL RIESGO	INDICADORES
5	Extralimitación de funciones, autoridad y alcances de las partes del contrato. (supervisores, interventores, concesionario, fiduciarias, entidades externas)	Socializar para delimitar con claridad las funciones y alcances de las partes. Esta se debe hacer al inicio de la ejecución de un proyecto, al cambio de miembros del equipo de apoyo a la supervisión y en el momento en que se presenten modificaciones que afecten sustancialmente el proyecto.	Actas de socialización
8	Decisiones inoportunas al interior de la entidad.	Determinar entre las diferentes vicepresidencias los tiempos de respuesta de acuerdo a los temas.	Comunicación (por circular, memorando o medio magnético)

Fuente: Mapa de riesgos institucional de la ANI, 2016.

Sobre los riesgos identificados en los ítems 5 y 8, la Oficina de Control Interno considera que, a pesar de que se tengan acciones de mitigación, se deben establecer controles que actúen como medidas preventivas. Para estos riesgos se pueden implementar reuniones periódicas lideradas por parte de los responsables, sean gerentes de proyecto o vicepresidentes de las áreas misionales, donde se lleve a cabo retroalimentación de las funciones de los diferentes equipos de supervisión, así como seguimiento a las decisiones tomadas por la Entidad.

Adicionalmente, la Oficina de Control Interno considera que los indicadores de los riesgos 5 y 8 se deben replantear con el fin de implementar un seguimiento exhaustivo a los mismos desde la ANI. Estos indicadores deben permitir identificar de manera estadística el estado de las acciones para mitigar los riesgos y, asimismo, deben permitir hacer comparaciones de los mecanismos de mitigación en el tiempo. Por ejemplo, el indicador *Actas de Socialización*, presentado para el riesgo identificado en el ítem 5 del proceso *Gestión Contractual y Seguimiento de Proyectos de Infraestructura de Transporte*, podría reemplazarse por el cociente entre el total de actas de socialización efectuadas y el total de actas de socialización programadas en un intervalo de tiempo.

Como se mencionó al inicio de esta sección, la Oficina de Control Interno considera que la matriz de riesgos del proceso *Gestión Contractual y Seguimiento de Proyectos de Infraestructura de Transporte* de la ANI debería orientarse en riesgos asociados a las labores de supervisión de los proyectos. A partir de un primer ejercicio desarrollado por la Oficina de Control Interno en abril de 2017, se propone incluir en el mapa de riesgos institucional ítems como los que se presentan a continuación:

Tabla 16 – Propuesta riesgos de seguimiento a las labores de supervisión

RIEGO	CAUSAS	CONSECUENCIAS	CONTROLES	INDICADORES
Intromisión política en las decisiones de la Entidad	Apresuramiento por parte de los líderes políticos en la entrega de obras	Entrega de obras que no cumplen con los prerequisites para entrar en operación	Seguimiento al cronograma de entrega de obras por parte de entidades políticas. Comunicaciones de alerta a entidades políticas sobre obras que no cumplen con especificaciones para entrar en operación.	% avance prerequisites de obras para entrar en operación Comunicaciones de alerta a entidades políticas/mes
Falta de seguimiento a los proyectos in situ por parte de la supervisión	Falta de presupuesto para ejecutar la actividad.	Decisiones inadecuadas para el proyecto.	Programación anticipada de visitas por parte del líder de apoyo al equipo de supervisión. Aprobación anticipada de visitas por parte de los gerentes de proyecto.	# visitas ejecutadas al mes/ # visitas programadas al mes
Ausencia de equipo de apoyo a las labores de supervisión	Indisponibilidad de profesionales de apoyo al equipo de supervisión	Decisiones inadecuadas para el proyecto Extralimitación de funciones dentro del equipo disponible de apoyo a la supervisión	Planeación de recursos de personal al interior de las áreas misionales de la entidad. Seguimiento a la disponibilidad de profesionales de equipo de apoyo a la supervisión del proyecto. Planes de regularización semanales con la asistencia obligatoria de todo el equipo de supervisión.	# asistencias a planes de regularización por parte de cada apoyo al mes/# total de planes de regularización al mes
Desconocimiento del proyecto por parte del equipo de apoyo a la supervisión	Demanda de participación por parte de profesionales de los equipos de apoyo superior a la oferta de profesionales	Decisiones inadecuadas para el proyecto	Reuniones internas en la ANI en conjunto con el gerente de proyecto correspondiente donde se muestren avances correspondientes a cada área. Encuesta de satisfacción por parte del gerente de proyecto correspondiente. Seguimiento a la disponibilidad de profesionales de equipo de apoyo a la supervisión del	# reuniones internas ejecutadas con el gerente del proyecto al mes/# reuniones programadas con el gerente del proyecto al mes Resultado de encuesta de

RIEGO	CAUSAS	CONSECUENCIAS	CONTROLES	INDICADORES
			proyecto.	satisfacción mensual por parte del gerente del proyecto

Fuente: Elaboración propia de la Oficina de Control Interno.

En términos generales, la Oficina de Control Interno tiene las siguientes observaciones con respecto a los riesgos que se manejan en la ANI dentro del proceso de *Gestión Contractual y Seguimiento de Proyectos de Infraestructura de Transporte*:

- Los riesgos del proceso *Gestión Contractual y Seguimiento de Proyectos de Infraestructura de Transporte* se orientan, principalmente, en obligaciones de los contratos de concesión, a pesar de que cada proyecto cuenta con una matriz de riesgos; por lo tanto, la matriz de riesgos que se maneja en la ANI para este proceso se debe reorientar hacia eventos que pueden afectar las labores que se ejercen desde la supervisión.
- Todos los riesgos del proceso *Gestión Contractual y Seguimiento de Proyectos de Infraestructura de Transporte* deben tener controles que permitan llevar a cabo acciones preventivas a los mismos. En la presente auditoría se evidenció que no se tienen controles definidos para los riesgos, que, a juicio de la Oficina de Control Interno, están asociados a las obligaciones de la supervisión del proyecto.
- Los indicadores de cada riesgo dentro del proceso *Gestión Contractual y Seguimiento de Proyectos de Infraestructura de Transporte* deben permitir identificar de manera estadística el estado de las acciones para mitigar los riesgos y, asimismo, deben permitir hacer comparaciones de los mecanismos de mitigación en el tiempo.
- La vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno debería considerar las observaciones hechas en la presente sección del informe de auditoría con el fin de mejorar la gestión de supervisión a proyectos que lleva a cabo la ANI desde las vicepresidencias Ejecutiva y de Gestión Contractual.

9. REUNIÓN DE CIERRE, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Luego de auditar y analizar los diferentes componentes se presentan las siguientes anotaciones a tener en cuenta como parte de una retroalimentación, tanto para la interventoría como para la supervisión y para las vicepresidencias de Estructuración y de Planeación Riesgos y Entorno de la Entidad, en beneficio del proyecto y de los fines que espera la ANI con el mismo.

Para la presentación del plan de mejora se cuenta con 30 días calendario posteriores a la radicación del presente informe, periodo en el cual la supervisión formulará los mejoramientos respectivos a las no conformidades señaladas, y debe ser remitido al correo electrónico

dsaenz@ani.gov.co para su revisión y aprobación. La Oficina de Control Interno, en cumplimiento de su rol de asesoría y acompañamiento, puede programar una mesa de trabajo para el apoyo respectivo. Lo anterior en respuesta al procedimiento PD-26 y formato EVCI-F-004: "PLAN DE MEJORAMIENTO POR PROCESO (ACCIÓN PREVENTIVA, ACCIÓN CORRECTIVA)".

9.1 No Conformidades

Se presentan las siguientes no conformidades en virtud de la auditoría realizada, las cuales deben atenderse para prevenir posibles acontecimientos que perjudiquen el proyecto:

9.1.1 Para la vicepresidencia de Estructuración

- El apéndice técnico 1 del contrato de concesión No. 015 de 2015 (proyecto Rumichaca-Pasto) incorporó dos variables de intervención distintas en un mismo tramo (UF5.2), previendo mejoramiento en unos apartes, y en otros señalando que se trataba de rehabilitación, lo cual dio origen no solamente a una controversia con el concesionario, que hoy por hoy se encuentra sometida a amigable composición, sino que además ha dado lugar a que el tramo en cuestión no cumpla con las especificaciones técnicas que demanda un corredor concesionado.
- No se tuvo en cuenta la intervención ordenada por el fallo de la acción de tutela N° 520012204000-20150054-00/15 del 5 de febrero de 2015 contra la ANI, mediante el cual el tribunal de la ciudad de Pasto ordenó que se ejecutaran las obras de reconstrucción del box couvert existente en el PR2+0500 del paso Nacional por Ipiales (ruta Nacional 2501 – UF1). Las falencias se basan en que la acción de tutela, al igual que su fallo, se dio dentro del periodo de la estructuración del proyecto, ya que, según el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), el proceso licitatorio inició el 3 de septiembre de 2013 y finalizó con la celebración del contrato, el 22 de septiembre de 2015. En este sentido, se advierte una circunstancia no solamente previsible, sino determinante para la estructuración del proyecto.
- Hubo falencias en la estimación de costos asociados a la gestión predial del proyecto Rumichaca-Pasto. Se estima que la gestión predial para el proyecto Rumichaca – Pasto superará el valor estimado en estructuración en un porcentaje cercano al 100%; por lo tanto, según el numeral 7.2(d)(ii) del contrato de concesión No. 015 de 2017, la ANI deberá costear el 70% de los sobrecostos causados por esta gestión.

9.1.2 Para la vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno

- No se tienen controles definidos para los riesgos, que, a juicio de la Oficina de Control Interno, están asociados a las obligaciones de la supervisión del proyecto. Estos son: 1) extralimitación de funciones, autoridad y alcances de las partes del contrato y 2) decisiones inoportunas al interior de la entidad.

- No se evidenció que la matriz de riesgos, que se maneja en la ANI para el proceso de *Gestión Contractual y Seguimiento de Proyectos de Infraestructura de Transporte*, se enfoque en los eventos que pueden afectar las labores que se ejercen desde la supervisión.

9.2 Recomendaciones

9.2.1 Para la interventoría

- Incrementar los esfuerzos para que el concesionario cumpla con las solicitudes del MADS y así obtener la autorización requerida para obtener el licenciamiento ambiental, principalmente, de la unidad funcional 4 y del tramo 5.1 de la unidad funcional 5.
 - Continuar con la gestión que ha venido implementando de acompañamiento a los procesos de consulta previa con las comunidades de Catambuco y Montaña de Fuego con el fin de obtener las licencias y permisos que demanda el proyecto.
 - Continuar con la labor de apoyo que ha venido implementando para subsanar las observaciones vigentes sobre el inventario y plan de manejo de redes del proyecto.
 - Así como la interventoría notificó al concesionario sobre las falencias con las que contaba el muro de gaviones provisional, entre el PR77+255 y PR77+280 de la UF5, se recomienda notificar al concesionario sobre los errores que tiene la señalización temporal en este sector con el fin de que esta cumpla con lo requerido por el manual de señalización del Ministerio de Transporte de 2015.
 - Reforzar la labor de control sobre las actividades que haga el concesionario en los sitios inestables de La Josefina y Borojo ya que se debe minimizar el riesgo de movimientos de remoción en masa, los cuales, en el peor de los casos, pueden llegar a causar fatalidades.
 - Intensificar sus esfuerzos para cumplir a cabalidad con la obligación definida en el numeral 5.3.3 (e) del plan de cargas de interventoría, ya que no se cuenta con seguimiento remoto a las filmaciones de las tres cámaras instaladas en el peaje El Placer.
 - Se recomienda a la interventoría continuar e incrementar el análisis de riesgos que impliquen modificaciones al programa financiero del proyecto; por lo tanto, se recomienda continuar, y de ser posible, incrementar el trabajo en conjunto con las demás especialidades.
- Solicitar de manera permanente al concesionario la actualización de la herramienta Olympus con el fin de mantener actualizada la base de datos de la gestión predial que consulta la ANI.

9.2.2 Para la supervisión

- Aumentar sus esfuerzos en la revisión de los anexos modificatorios de las pólizas que aún no cuentan con aprobación, con el fin de que las pólizas y garantías otorgadas por el concesionario cumplan a cabalidad con lo requerido en el proyecto. No olvidar que lo anterior constituye un requisito de ejecución del contrato.
- Incrementar sus esfuerzos en la obtención de recursos para financiar la reconstrucción del box coulvert existente en el PR2+0500 del paso Nacional por Ipiales.
- Mantener actualizada la herramienta Project online con todos los documentos contractuales, tanto del concesionario, como de la interventoría.

9.2.3 Para la vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno

- En la sección 8.2.2 se hacen observaciones que debería considerar la vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno de la ANI, con el fin de mejorar la gestión de supervisión a proyectos que lleva a cabo la ANI desde las vicepresidencias Ejecutiva y de Gestión Contractual.

9.3 Buenas Prácticas y observaciones

9.3.1 Buenas prácticas

- Durante la auditoría se evidenció que la supervisión del proyecto tiene procedimientos definidos para las actividades establecidas en la matriz de detección, clasificación y disposición del producto y/o servicio no conforme, del proceso de Gestión Contractual y Seguimiento de Proyectos de Infraestructura de Transporte de la ANI, para los criterios generales y específicos para proyectos carreteros.
- La interventoría analiza mensualmente los indicadores que permitan medir la eficacia y la eficiencia de sus propios trabajos
- Se ha creado y ha adoptado un manual de funciones para el personal que trabaja en la interventoría del proyecto, con responsabilidades y actividades específicas.
- Por parte de la interventoría, se elabora y utiliza una lista de chequeo para evidenciar el cumplimiento de requisitos previos o condiciones precedentes para el inicio de cada fase o etapa del proyecto.
- La interventoría cuenta con un registro fotográfico de avance de los trabajos de construcción, operación y mantenimiento organizado por fecha y frente de trabajo debidamente almacenado, y en condiciones de custodia y seguridad excelentes.

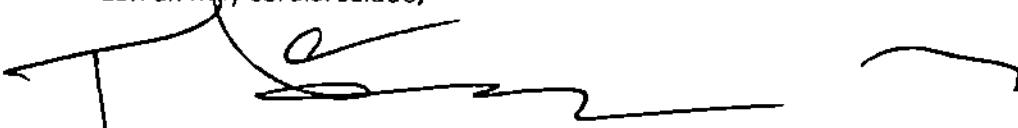
- Se elabora y efectúa, por parte de la interventoría, seguimiento a un cronograma para evidenciar el cumplimiento parcial de obligaciones, productos, entregables y, en general, el progreso del concesionario, teniendo en cuenta los plazos límites establecidos en el contrato.
- Dentro de las actividades que desarrolla la interventoría se tiene la filmación de videos mensuales en el que se muestra el estado de la vía, de acuerdo a lo estipulado en el programa de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República ""Rodando la Vía"".
- La interventoría realiza periódicamente la verificación del estado de las instalaciones del centro de control de operaciones provisional para el proyecto, así como de los servicios y actividades de apoyo asociados al mismo.
- Se llevan a cabo recorridos de inspección nocturnos, por parte de la interventoría, para evidenciar los niveles de señalización y demarcación de la vía corroborando los indicadores previstos en el contrato de concesión.
- La interventoría revisa de manera exhaustiva las garantías otorgadas por el concesionario, en su riesgo asegurable, cobertura y vigencia e incluye la evidencia dentro del informe mensual.
- Se realiza de manera sistemática y registrada en formatos propios de la interventoría, la revisión del estado de maquinaria y equipos en el centro de control de operaciones y en peaje El Placer.
- La interventoría verifica los procedimientos, e implementación de camillas, puntos de encuentro, extintores y todos los temas relacionados con seguridad industrial en el centro de control de operaciones provisional y en la estación de peaje El Placer.
- Por parte de la interventoría, se verifica de manera oportuna la actualización de la matriz de impacto ambiental que el concesionario propone en sus estudios de impacto ambiental, realizando recomendaciones y solicitudes por escrito.
- La interventoría realiza seguimiento al manejo de aguas industriales que lleva a cabo el concesionario en ejercicio de sus trabajos de rehabilitación y mantenimiento.
- En un principio, el concesionario consideró la posibilidad de obtener un licenciamiento ambiental único para todo el proyecto; sin embargo, con base en recomendaciones de la ANI y de la interventoría se seccionó la estrategia ambiental por medio de tres estudios de impacto ambiental.
- Se resalta la adecuada gestión de seguimiento y monitoreo de la interventoría en relación al licenciamiento ambiental del proyecto, gestión que se evidencia con el acompañamiento permanente que ha tenido con el concesionario y con la ANI.

- La interventoría acompaña las reuniones de los procesos de consulta previa que se requieran, así mismo verifica el cumplimiento de las obligaciones del concesionario en el desarrollo del proceso y el seguimiento al cumplimiento de los acuerdos suscritos en las consultas previas con las comunidades étnicas.
- La interventoría lleva un control gráfico adecuado de toda la gestión predial del proyecto.
- Se considera que el contenido del informe mensual de interventoría cumple en contenido calidad y oportunidad para todos los componentes a los que la interventoría hace seguimiento. La interventoría utiliza herramientas ilustrativas que permiten un entendimiento fácil de la situación y seguimiento del proyecto.

9.3.2 Observaciones

- La Oficina de Control Interno presenta observaciones a cada uno de los temas abordados de manera específica durante la auditoría en el capítulo 7.3. Estos son:
 - No obtención de licenciamiento ambiental para dar inicio a la fase de construcción en la unidad funcional 4 y en el subsector 5.2
 - Controversia entre el concesionario y la ANI sobre el alcance del subsector UF5.2, entre Catambuco y Pasto.
 - Presunto incumplimiento a causa del inventario y plan de manejo de redes del proyecto.
 - Observaciones a las pólizas del concesionario.
 - Operación del corredor Rumichaca-Pasto.
 - Falencias en la estructuración técnica del proyecto.
- En general, la Oficina de Control Interno emite observaciones a cada uno de los componentes evaluados en la auditoría en el capítulo 8.1.
- Se llevó a cabo la aplicación de la metodología desarrollada actualmente por la Oficina de Control Interno, con el objeto de evaluar de manera integral el desempeño de las labores propias de la interventoría y se obtuvo una calificación general de desempeño de 75.35 sobre 100, valor que se encuentra dentro del rango definido como alto (puntajes entre 61 y 80).

Con un muy cordial saludo,


DIEGO ORLANDO BUSTOS FORERO
Jefe de Oficina de Control Interno

Proyectó: Ing. Daniel Felipe Sáenz Lozano - Contratista Oficina de Control Interno. 