



Bogotá D.C

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

**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, Santana-Mocoa-Neiva (PEI 161)

Apreciados doctores:

Comedidamente 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, Santana-Mocoa-Neiva realizada los días 13, 14 y 15 de junio 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, Santana-Mocoa-Neiva (PEI 161)	4*	16*	16*

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

Con fundamento en lo anterior, nos dirigimos a esa dependencia, en los términos del literal g., artículo 4; los literales h, j, y k del artículo 12 y el artículo 14 de la Ley 87 de 1993, y de



Agencia Nacional de  
Infraestructura



Para contestar cite:  
Radicado ANI No.: \*RAD\_S\*  
\*\*RAD\_S\*\*  
Fecha: \*F\_RAD\_S\*

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 Varón – Gerente de Vicepresidencia de Gestión Contractual  
Bibian Yiseth Hernandez Lopez – Líder de apoyo a la supervisión del Proyecto

Anexo: Informe 21 Folios

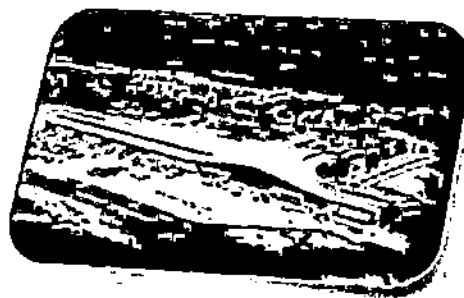
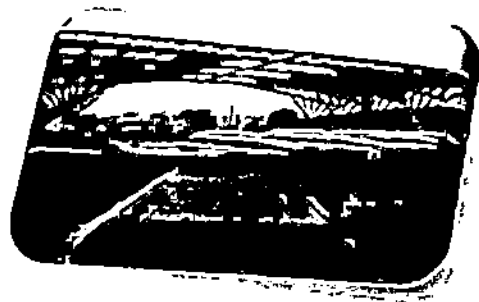
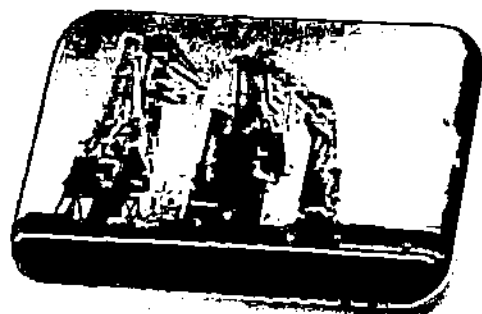
Proyectó: Daniel Felipe Sáenz Lozano – Contratista Oficina de Control Interno

Nro Borrador: 20171020015186



# 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, Santana-Mocoa-Neiva (PEI 161)

# 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 .....	12
7.1	Aspectos generales del desarrollo de la Auditoría .....	12
7.2	Descripción del proyecto de concesión .....	12
7.3	Temas abordados de manera específica.....	15
7.3.1	Se han presentado situaciones que han traído efectos desfavorables en el proyecto debido a la participación de terceros.....	15
7.3.2	Las causas del atraso en el plan de obras se relacionan con aspectos de la estructuración del proyecto y de un posible problema financiero del concesionario .....	18
7.3.3	En el proyecto no se han reconocido eventos de fuerza mayor como consecuencia de la temporada de lluvias de enero de 2017 y de la avalancha en Moca ocurrida en abril de 2017 22	
8.	VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE INTERVENTOR Y SUPERVISOR ..	26
8.1	Evaluación del desempeño de la interventoría.....	27
8.1.1	Desempeño del componente administrativo.....	28
8.1.2	Desempeño del componente técnico .....	29
8.1.3	Desempeño del componente financiero.....	30
8.1.4	Desempeño del componente jurídico.....	31
8.1.5	Desempeño del componente de aforos y recaudo .....	32
8.1.6	Desempeño del componente ambiental.....	32
8.1.7	Desempeño del componente social.....	33
8.1.8	Desempeño del componente predial.....	34

## 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 oriente hacia la realización de los fines que constituyen su objetivo y que esta se realice con estricta sujeción a los principios constitucionales que guían el ejercicio de la función pública.

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

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

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

Dicho énfasis se encuentra contemplado en abundante normatividad, jurisprudencia y doctrina, dentro de cuyos contenidos 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.



9. REUNIÓN DE CIERRE, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES ..... 35

9.1 No Conformidades ..... 35

9.1.1 Para la vicepresidencia de Estructuración..... 35

9.2 Recomendaciones..... 37

9.2.1 Para la interventoría ..... 37

9.2.2 Para la supervisión ..... 38

9.2.3 Para la vicepresidencia de estructuración..... 38

9.3 Buenas Prácticas y observaciones..... 39

9.3.1 Buenas prácticas ..... 39

9.3.2 Observaciones..... 40

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..... 12

Tabla 8 – Datos técnicos del proyecto ..... 13

Tabla 9 - Descripción de las unidades funcionales e intervenciones previstas ..... 13

Tabla 9 – Estado plan de obras a mayo 31 de 2017..... 18

Tabla 10 - Resultados de calificación MED de junio de 2017 ..... 26





En esta oportunidad, la oficina de control interno realizó una auditoría al consorcio interventoría NMS y a la supervisión del proyecto carretero denominado Santana-Mocoa-Neiva, en ejecución por parte de la concesionaria Aliadas para el Progresos 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), Santana-Mocoa-Neiva, 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 Santana-Mocoa-Neiva, 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 Santana-Mocoa-Neiva, principalmente, en el periodo comprendido entre el inicio de la fase de construcción, 21 de septiembre 2016 y junio 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. 012 de 2015, para la fase de construcción que atraviesa el proyecto carretero 4G Santana-Mocoa-Neiva. 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 Santana-Mocoa-Neiva, los días 13, 14 y 15 de junio 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 ANI<sup>1</sup>:

- 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.

## 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 bajo un esquema de asociación público privada en los términos de la Ley 1508 de 2012, tiene por objeto el otorgamiento de una concesión para que, de conformidad con lo previsto en el contrato, el concesionario, por su cuenta y riesgo, lleve a cabo el proyecto. El alcance físico del proyecto se describe en la parte especial y en el apéndice técnico 1.	012 del 18 de agosto de 2015 Proceso: VJ-VE-IP-LP-017-2013	ALIADAS PARA EL PROGRESO S.A.S
Interventoría	Interventoría integral que incluye, pero no se limita a la interventoría técnica, económica, financiera, contable, 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-017-2013 correspondiente al corredor denominado Santana-Mocoa-Neiva.	448 del 18 de septiembre de 2015 Proceso: VJ- VJ-VGC-CM-010-2015	CONSORCIO INTERVENTORÍA NMS <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Disponibles en [www.ani.gov.co](http://www.ani.gov.co), pestaña "Sobre la ANI - Sistema Integrado de Gestión – Manuales".

<sup>2</sup> Inicialmente Consorcio GESAC. La composición accionaria de la interventoría se modificó mediante otro(s) modificatorio No. 2 al contrato de interventoría No. 448 de 2015 del 31 de mayo de 2016 (Radicado ANI No. 2016-304-006886-3 del 2 de junio de 2016).





Agencia Nacional de Infraestructura  
 INFORME AUDITORÍA - PROYECTO CARRETERO  
 Santana-Mocoa-Neiva



Clase	Detalle del Contrato	Número	Contratista
Supervisión	Líder equipo de apoyo a la supervisión.	VGC No. 353 de 2016	BIBIAN YISETH HERNÁNDEZ

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 ESTIMADO (meses)
Suscripción del contrato de concesión	18 de agosto de 2015	-
Inicio contrato concesión (suscripción acta de inicio)	23 de septiembre de 2015	306
Inicio fase preconstrucción, etapa preoperativa	23 de septiembre de 2015	12
Inicio fase de construcción, etapa preoperativa	21 de septiembre de 2016	36
Inicio etapa de operación	23 de septiembre de 2019	252
Inicio estimado etapa de reversión	23 de septiembre de 2040	6

Fuente: ficha técnica del proyecto de la supervisión del proyecto actualizada a mayo de 2017, acta de inicio de contrato de concesión, acta de inicio fase de construcción e información del contrato de concesión.

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<sup>3</sup>

Composición accionaria Aliadas para el Progreso S.A.S	ACCIONISTAS	% DE PARTICIPACIÓN
	CARLOS ALBERTO SOLARTE SOLARTE S.A.S	62.22%
CASS CONSTRUCTORES & CIA S.C.A	30.78%	
LATINOAMERICANA DE CONSTRUCCIONES S.A	7.00%	
TOTAL	100.00%	

Fuente: Radicado ANI No. 2017-101-014407-1 del 12 de mayo de 2017.

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

<sup>3</sup> Según resolución No. 911 del 9 de junio de 2015 por la cual se adjudica la licitación pública No. VJ-VE-IP-LP-017-2013 la composición accionaria del concesionario era Controladora de Operaciones de Infraestructura S.A. de C.V (35%), CASS Constructores & CIA SCA (20%), Carlos Alberto Solarte Solarte (20%), Latinoamericana de Construcciones S.A. (10%), ESTYMA Estudios y Manejos S.A (10%) y ALCA Ingeniería S.A.S (5%). El tratamiento a esta situación se evidenció en diferentes documentos. Por ejemplo, por medio de memorando ANI No. 2016-101-005719-3 del 4 de mayo de 2016 y el otrosí No. 3 al contrato de concesión bajo el esquema de APP No. 012 de 2015.



Tabla 4 - Datos asociados a la firma interventora

DATOS FIRMA INTERVENTORA	
Nombre	Consortio Interventoría NMS <sup>4</sup>
Representante Legal	Edgar Santiago Alba Parra
Valor inicial del Contrato	\$ 34,770,385,142.00
Tiempo	84 meses (7 años)
Fecha de suscripción del contrato	18 de septiembre de 2015

Fuente: acta de inicio del contrato de interventoría 448 de 2015 y otrosí modificatorio No. 2 al contrato de interventoría No. 448 de 2015 del 31 de mayo de 2016.

Tabla 5 - Datos asociados a la composición accionaria de la firma interventora<sup>5</sup>

COMPOSICIÓN INTERVENTORÍA	
SESAC S.A.	49%
LA VIALIDAD LTDA	51%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>

Fuente: ficha técnica del proyecto de la supervisión del proyecto actualizada a junio de 2017 y otrosí modificatorio No. 2 al contrato de interventoría No. 448 de 2015 del 31 de mayo de 2016.

#### 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 Santana-Mocoa-Neiva, se resume en las siguientes actividades:

**Solicitud de información:** El 1 de junio 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 6 de junio de 2017 se asistió al plan de regularización semanal del proyecto, al que acudió la interventoría y el equipo de apoyo a la supervisión del proyecto. En esta reunión se dieron a conocer las solicitudes para el desarrollo de la auditoría.

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

<sup>4</sup> Inicialmente Consortio GESAC. La composición accionaria de la interventoría se modificó mediante otrosí modificatorio No. 2 al contrato de interventoría No. 448 de 2015 del 31 de mayo de 2016 (Radicado ANI No. 2016-304-006886-3 del 2 de junio de 2016).

<sup>5</sup> Según la resolución No. 1346 del 28 de julio de 2015, por la cual se adjudica el módulo 7 del concurso de méritos abierto No. VJ- VJ-VGC-CM-010-2015 la composición accionaria de la interventoría era Gestión Integral del Suelo S.L. Colombia (51%) y SESAC S.A (49%); no obstante, mediante otrosí modificatorio No. 2 al contrato de interventoría No. 448 de 2015 del 31 de mayo de 2016 Gestión Integral del Suelo S.L. Colombia cedió toda su participación (51%) a La Vialidad LTDA.



**Entrevistas:** El 1 de junio 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 8 de junio de 2017. De otra parte, el 1 de junio de 2017 se solicitó a la interventoría, por medio de correo electrónico, disponibilidad y atención a la auditoría programada para los días 13 de junio, en la ciudad de Bogotá, 14 de junio en la ciudad de Pitalito y 15 de junio a lo largo del corredor concesionado. Ante la solicitud, la interventoría confirmó disponibilidad por medio de correo electrónico, el 2 de junio 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 15 de junio se recorrió parte del corredor concesionado, entre Pitalito y Neiva, lo cual abarcó las unidades funcionales 1,2, 3 y 4.

**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 210<sup>6</sup>.
- 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.
  - Decreto 1467 de 2012, reglamenta la ley 1508.
  - Decreto 1553 de 2014, reglamenta la ley 1508 y corrige el decreto 1467.
- Contrato de concesión del proyecto (012 de 2015) apéndices y demás documentos pertinentes.
- Contrato de interventoría a auditar (448 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.

<sup>6</sup> 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 Santana-Mocoa-Neiva 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 septiembre de 2016, con el fin de conocer la presencia de solicitudes desde el inicio de la fase de construcción del proyecto. 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
Congreso de la República	Radicado ANI No. 2017-409-019570-2 del 23 de febrero de 2017. Reiteración de solicitud de información del proyecto. Se contestó mediante radicado ANI No. 2017-100-006096-1 del 1 de marzo de 2017.	Se contestaron los oficios.
	Radicado ANI No. 2017-409-013749-2 del 9 de febrero de 2017. Solicitud de información del proyecto. Se contestó mediante radicado ANI No. 2017-100-006096-1 del 1 de marzo de 2017.	
	Radicado ANI No. 2017-409-013804-2 del 9 de febrero de 2017. Solicitud de información del proyecto. Se contestó mediante radicado ANI No. 2017-100-004183-1 del 14 de febrero de 2017.	
	Radicado ANI No. 2016-409-083036-2 del 16 de septiembre de 2016. Solicitud de información del proyecto. Se contestó mediante radicado ANI No. 2016-100-029812-1 del 23 de septiembre de 2016.	
	Radicado ANI No. 2016-409-079585-2 del 7 de septiembre de 2016. Proyección vía perimetral para el municipio de Villagarzón. Se contestó mediante radicado ANI No. 2016-	



Agencia Nacional de Infraestructura  
 INFORME AUDITORIA - PROYECTO CARRETERO  
 Santana-Mocoa-Neiva



	304-028654-1 del 16 de septiembre de 2016.	
Contraloría General de la República (Contraloría Municipal de Neiva)	Radicado ANI No. 2017-409-029478-2 del 21 de marzo de 2017. Acciones efectivas, oportunas y eficaces para evitar afectación en Túnel Verde. Se contestó mediante radicado ANI No. 2017-304-010099-1 del 4 de abril de 2017.	Se contestó el oficio.
Procuraduría General de la Nación	Radicado ANI No. 2017-409-054939-2 del 24 de mayo de 2017. Audiencia de seguimiento Mocoa. Informado.	
	Radicado ANI No. 2016-409-097112-2 del 26 de octubre de 2016. Socialización y articulación del proyecto vial Santana-Mocoa-Neiva. Informado.	
	Radicado ANI No. 2016-409-084345-2 del 20 de septiembre de 2016. Solicitud de respuesta a proposición del Concejo municipal de Garzón, Huila. Se contestó mediante radicado ANI No. 2016-304-030208-1 del 28 de septiembre de 2016.	Se contestaron los oficios.
Superintendencia de Puertos y Transporte	Radicado ANI No. 2016-409-084345-2 del 20 de septiembre de 2016. Solicitud de respuesta a proposición del Concejo municipal de Garzón, Huila. Se contestó mediante radicado ANI No. 2016-304-030208-1 del 28 de septiembre de 2016.	
	Radicado ANI No. 2016-409-069981-2 del 11 de agosto de 2016. Solicitud socialización y articulación del trazado vial (Ruta 45 proyecto Nacional Santana - Mocoa - Neiva con los POT, PBOT, EOT de los municipios del área de influencia) y realización de mesa interinstitucional de trabajo. Se contestó mediante radicado ANI No. 2016-304-026086-1 del 26 de agosto de 2016.	
	Radicado ANI No. 2017-409-060313-2 del 7 de junio de 2017. Otorgamiento de permisos. Se contestó mediante radicado ANI No. 2017-304-018781-1 del 20 de junio de 2017.	
	Radicado ANI No. 2017-409030543-2 del 23 de marzo de 2017. Requerimiento proceso de vigilancia puente río Frío Municipio de Campo Alegre Huila, Concesión Vial Aliadas para el Progreso. Informado.	Se contestaron los oficios.
	Radicado ANI No. 2016-409-106166-2 del 22 de noviembre de 2016. Recorrido de inspección. Informado.	



## 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 Santana-Mocoa-Neiva. También se presentan las generalidades del proyecto concesionado y se hace un análisis de los temas específicos tratados durante la auditoría.

### 7.1 Aspectos generales del desarrollo de la Auditoría

Mediante correo electrónico del 1 de junio de 2017 y carta con radicado ANI No 2017-102-016957-1 del 5 de junio 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	13/06/2017	7:00 a.m.
Presentación resumen del proyecto por parte de la interventoría	13/06/2017	7:30 a.m.
Aplicación de la MED: gestión financiera, técnica, predial	13/06/2017	9:00 a.m.
Aplicación de la MED: gestión social y ambiental	13/06/2017	11:00 a.m.
Aplicación de la MED: gestión administrativa y jurídica	13/06/2017	2:00 p.m.
Aplicación de la MED: gestión de aforos y recaudo	14/06/2017	2:30 p.m.
Recorrido por el proyecto	15/06/2017	7:30 a.m.
Reunión y conclusiones de cierre (general)	15/06/2017	1:00 p.m.

La auditoría tuvo lugar en las oficinas de la interventoría, en las ciudades de Bogotá y Pitalito. 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.

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

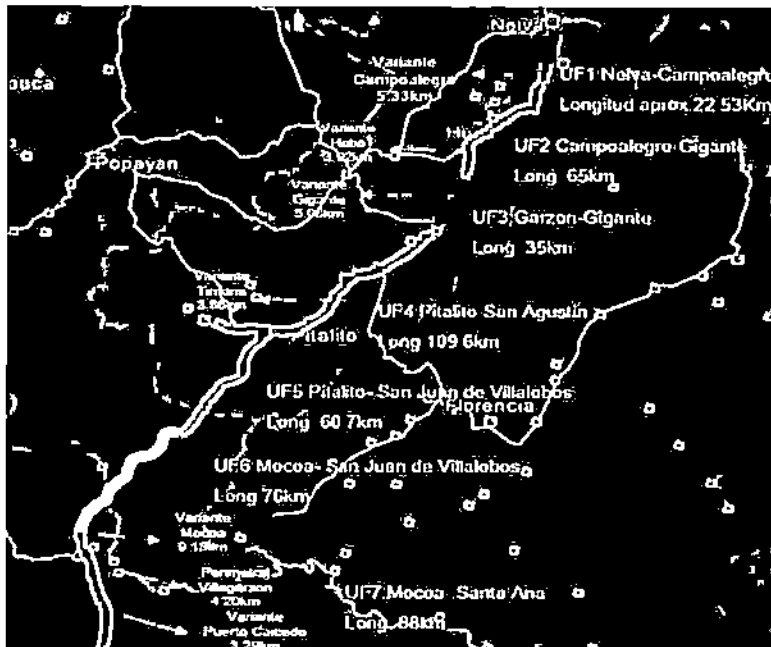
El proyecto de asociación público privada, de iniciativa pública, Santana-Mocoa-Neiva, se enmarca dentro de la segunda ola del programa de concesiones 4G. Tiene una longitud total estimada origen-destino de 447 km y su área de influencia abarca diversos municipios y/o poblaciones en los departamentos de Huila, Cauca y Putumayo. El proyecto representa un corredor fundamental para

garantizar la conexión Sur – Norte de la Troncal Central (Ruta Nacional 45), lo cual mejorará la movilidad de Colombia con Ecuador y demás países de Suramérica. Al interior de Colombia, beneficiará la conexión del sur con el norte del país. Neiva, como nodo estratégico del proyecto, permitirá la conexión con otras concesiones viales al interior del país por medio del corredor denominado Nieva-Espinal-Girardot.

El alcance físico del proyecto y las características generales de sus siete (7) unidades funcionales se presentan a continuación:

Tabla 8 – Datos técnicos del proyecto

INTERVENCIÓN	CANTIDAD
Construcción segunda calzada	21.9 km
Construcción vía nueva	32.3 km
Mejoramiento	18.2 km
Rehabilitación	398.62 km
Intersecciones a nivel	21 UN
Intersecciones a desnivel	2 UN
Construcción puentes	2 UN
Peajes existentes	2 UN
Peajes proyectados	4 UN



Fuente: ficha técnica del proyecto allegada por la supervisión del proyecto en junio de 2017 y presentación resumen del proyecto por parte de la interventoría del 13 de junio de 2017.

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

Tabla 9 - Descripción de las unidades funcionales e intervenciones previstas

UF	Subsector	Longitud Aprox.(km)	Intervención
1	Neiva - Campoalegre	21.90	Construcción segunda calzada y rehabilitación de la vía existente.
2	Variante Campoalegre	5.00	Construcción vía nueva.
	Campoalegre Sur - Hobo Norte	22.20	Rehabilitación.

UF	Subsector	Longitud Aprox.(km)	Intervención
	Variante Hobo	3.30	Construcción vía nueva.
	Hobo Sur - Gigante Norte	34.50	Rehabilitación y mejoramiento.
3	Variante Gigante	4.30	Construcción vía nueva.
	PR19+000 - PR21+000	1.90	Mantenimiento y operación.
	PR11+500 - PR15+300	3.80	
	Gigante Sur - Garzón PR1+1030	31.40	Rehabilitación.
4	Garzón - Timaná Norte	50.50	Rehabilitación y mejoramiento.
	Variante de Timaná	3.70	Construcción en calzada sencilla.
	Timaná Sur - Pitalito	24.90	Rehabilitación.
	Pitalito - San Agustín (Parque Arqueológico) Ruta 20 y Ruta 20HLO	30.22	Rehabilitación.
5	Pitalito - San Juan de Villalobos	60.70	Rehabilitación.
6	San Juan de Villalobos - Mocóa Norte	61.30	Rehabilitación.
	Variante de Mocóa	8.80	Construcción vía nueva.
7	Mocóa Sur - Villagarzón Norte	18.20	Mejoramiento.
	Perimetral Villagarzón Sur	4.10	Construcción en calzada sencilla.
	Villagarzón Sur - Puerto Caicedo Norte	42.40	Rehabilitación.
	Perimetral Puerto Caicedo	3.10	Construcción en calzada sencilla.
	Puerto Caicedo Sur - Santana	16.80	Rehabilitación.
F.C	Santana - Puerto Asís	9.20	Rehabilitación.

Fuente: ficha técnica del proyecto allegada por la supervisión del proyecto en junio de 2017.

El proyecto no es nuevo en el sentido de que sus tramos pertenecían al Instituto Nacional de Vías (INVIAS), quien hizo entrega de la infraestructura del proyecto a la ANI y esta última al concesionario actual, Aliadas para el Progreso S.A.S, el 23 de septiembre de 2015<sup>7</sup>; no obstante, la entrega de los peajes existentes, Altamira y Los Cauchos, se dio hasta el 18 de abril de 2016 debido

<sup>7</sup> Radicado ANI No. 2015-304-012922-3 del 10 de noviembre de 2015.





a que estos últimos hacían parte del contrato de concesión para el recaudo de peaje No. 250 de 2011 entre Odinsa PI S.A y el INVIAS, vigente al inicio del contrato de concesión No. 012 de 2015.

Los temas que se trataron de manera específica en la auditoría se analizan a continuación:

### 7.3 Temas abordados de manera específica

Durante la auditoría se trataron, de manera específica, las situaciones que han traído efectos desfavorables en el proyecto debido a la participación de terceros, los atrasos en el plan de obras del concesionario y el reconocimiento de eventos de fuerza mayor a causa de la temporada de lluvias en enero de 2017 y de la avalancha en Mocoa en abril de 2017.

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

#### 7.3.1 Se han presentado situaciones que han traído efectos desfavorables en el proyecto debido a la participación de terceros

La oficina de control interno considera que la ANI ha sufrido serios tropiezos en la ejecución de proyectos en los cuales se han visto involucradas otras autoridades como actores decisivos para la buena marcha del mismo. Por ejemplo, se tiene el caso de Bogotá – Girardot, donde las competencias y obligaciones de Transmilenio y del Departamento de Cundinamarca, no hicieron posible el avance al ritmo que hubiera querido la Nación. La situación particular para el proyecto concesionado Santana-Mocoa-Neiva no se considera crítica; sin embargo, la participación de terceros, principalmente del INVIAS, ha ocasionado que se presenten situaciones que han ocasionado efectos desfavorables en el proyecto, las cuales se detallan a continuación:

##### 7.3.1.1 Incidencia en el inicio de operación peajes Altamira y Los Cauchos

La infraestructura vial del corredor vial Santana-Mocoa-Neiva fue entregada del INVIAS a la ANI, y de esta última al concesionario actual, Aliadas para el Progresos S.A.S, el 23 de septiembre de 2015<sup>8</sup>, con el fin de ser afectada por el contrato de concesión No. 012 de 2015; no obstante, la entrega de la infraestructura asociada a las estaciones de peaje Altamira y Los Cauchos quedó condicionada a la finalización del contrato de concesión para el recaudo de peaje No. 250 de 2011, suscrito entre Odinsa PI S.A y el INVIAS; razón por la que, el inicio de la operación de estos peajes, por parte del concesionario vigente, se dio el 18 de abril de 2016.

Como se mostró en la *Tabla 2* el contrato de concesión No. 012 de 2015 inició el 23 de septiembre de 2015, fecha que concuerda con la entrega de infraestructura por parte del INVIAS; no obstante, la operación de las estaciones de peaje existentes en el proyecto, por parte del concesionario actual, comenzó siete (7) meses después debido a la vigencia del contrato No. 250 de 2011<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Acta de entrega del proyecto de concesión Santana-Mocoa-Neiva: radicado ANI No. 2015-304-012922-3 del 10 de noviembre de 2015.

<sup>9</sup> Las consideraciones sobre el contrato No. 250 de 2011, entre ellas el manejo del recaudo, se detallan en la sección 3.6 de la parte especial del contrato de concesión No. 012 de 2015.



A pesar de que las medidas de manejo a la situación mencionada se detallaron en el contrato de concesión No. 012 de 2015<sup>10</sup>, tuvo implicaciones negativas en el seguimiento y control a la operación de los peajes Altamira y Los Cauchos, entre septiembre de 2015 y abril de 2016, lo cual se evidenció con el otrosí No. 1 modificatorio al contrato de interventoría No. 448 de 2015, por medio del cual se detalla la imposibilidad de este último para llevar a cabo, de manera completa, su tarea de verificación debido a que los peajes se encontraban a cargo de Odinsa PI S.A.

La oficina de control interno considera que el seguimiento y control por parte de la interventoría es vital a lo largo de todas las etapas de un proyecto de asociación público privada, principalmente en aspectos financieros como el recaudo ya que estos condicionan las retribuciones del concesionario. Durante la auditoría se evidenció que la tarea de verificación por parte de la interventoría del proyecto Santana-Mocoa-Neiva, en cuanto al área de aforo y recaudo, pudo implementarse, a completitud, a partir de abril de 2016, aproximadamente siete (7) meses después al inicio del proyecto; por lo tanto, ante este tipo de situaciones, se recomienda a la ANI establecer acuerdos que permitan seguimiento permanente por parte de quien verifique, exija y vele por el cumplimiento de las obligaciones de los contratistas.

A continuación, se presenta registro fotográfico de la infraestructura física y de algunos equipos de verificación en la estación de peaje Altamira:

<p>Foto 1. Infraestructura física peaje Altamira (UF4)</p> 	<p>Foto 2. Equipos de verificación peaje Altamira (UF4)</p> 
<p>Fuente: Visita OCI al proyecto, junio 15 de 2017.</p>	<p>Fuente: Visita OCI al proyecto, junio 15 de 2017.</p>
<p>La estación de peaje Altamira se encuentra localizada en el PR 60+0507 de la carretera Pitalito-Garzón, ruta 4504 (UF4).</p>	<p>El peaje Altamira cuenta con los equipos de seguimiento y control propios del concesionario y con los equipos de video que permiten verificación por parte de la interventoría.</p>

Por su parte, el registro fotográfico de la estación de peaje Los Cauchos se muestra a continuación:

<sup>10</sup> Sección 3.3 de la parte general y sección 3.6 de la parte especial.

<p>Foto 3. Infraestructura física peaje Los Cauchos (UF1)</p>  <p>Fuente: Visita OCI al proyecto, junio 15 de 2017.</p> <p>La estación de peaje Los Cauchos se encuentra localizada en el PR 98+0500 de la carretera Garzón-Neiva, ruta 4505 (UF1).</p>	<p>Foto 4. Seguimiento en peaje Los Cauchos (UF4)</p>  <p>Fuente: Visita OCI al proyecto, junio 15 de 2017.</p> <p>En la fotografía se presenta monitor que hace seguimiento a las cámaras de interventoría, así como los equipos de almacenamiento de información.</p>
--	---

Con base en la visita a las estaciones de peaje existentes a la documentación estudiada durante la auditoría, se concluye que éstas han sido adaptadas dando cumplimiento con lo exigido por el apéndice técnico 2 del contrato de concesión: condiciones para la operación y mantenimiento. Por su parte, la interventoría viene adelantando de manera idónea el seguimiento y control que requiere este componente, lo cual se detalla, más adelante, en la sección 8.1.5.

#### 7.3.1.2 Perjuicios a causa de contratos ejecutados por el INVIAS en el corredor vial

A pesar de que el 23 de septiembre de 2015 la infraestructura vial del corredor Santana-Mocoa-Neiva fue entregada por parte del INVIAS a la ANI y de este último al concesionario vigente<sup>11</sup>, el INVIAS, en el marco del contrato No. 3378 de 2007, entre agosto de 2016 y octubre de 2016 ejecutó labores de fresado y colocación de mezcla asfáltica entre Puerto Caicedo y Villagarzón (UF7) como resultado de procesos de incumplimiento derivados del contrato mencionado.<sup>12</sup>

Como consecuencia de deficiencias en las actividades de rehabilitación del contratista del INVIAS, en octubre de 2016 se produjo una fatalidad a lo largo del tramo intervenido; no obstante, a la fecha el INVIAS no ha reconocido su responsabilidad al respecto argumentando que para ese entonces el corredor pertenecía al contrato de APP No. 012 de 2015 a cargo del concesionario actual, Aliadas para el Progresos S.A.S.<sup>13</sup>

Durante la auditoría se evidenció que la controversia entre la ANI y el INVIAS se mantiene; sin embargo, a partir de un trabajo en conjunto entre concesionario, interventoría y ANI se han

<sup>11</sup> Acta de entrega del proyecto de concesión Santana-Mocoa-Neiva: radicado ANI No. 2015-304-012922-3 del 10 de noviembre de 2015.

<sup>12</sup> Radicado ANI No. 2016-409-043728-2 del 26 de mayo de 2016.

<sup>13</sup> Radicado ANI No. 2017-409-023803-2 del 7 de marzo de 2017.

recolectado las evidencias que soportan la intervención por parte del INVIAS en el corredor concesionado en 2016, como medida preventiva ante posibles procesos judiciales que se generen por este particular.

Con el fin de evitar este tipo de situaciones, la oficina de control interno recomienda a la Entidad suscribir contratos en los que el alcance no esté condicionado a la culminación de obras por terceros. En el presente caso la situación mencionada ha incidido en las condiciones de seguridad vial del corredor, que lastimosamente dio lugar a la pérdida de una vida humana.

### 7.3.2 Las causas del atraso en el plan de obras se relacionan con aspectos de la estructuración del proyecto y de un posible problema financiero del concesionario

La etapa de construcción del proyecto concesionado Santana-Mocoa-Neiva inició a los veintiún (21) días de septiembre de 2016 con actividades de rehabilitación en el tramo Gigante-Garzón (UF3); no obstante, durante la auditoría se evidenció que la ejecución del plan de obras ha tenido múltiples atrasos, los cuales han sido notificados por la interventoría y han sido tratados mediante periodos de cura. En lo que concierne al tramo Gigante-Garzón, en lo transcurrido del proyecto se han evidenciado atrasos referentes a la materialización del diseño de rehabilitación, localización y replanteo de la rehabilitación, excavaciones para estructura y drenajes y reparaciones de pavimentos.

Por su parte, la construcción de la unidad funcional 1, entre Neiva y Campoalegre debería estar en ejecución; no obstante, el inicio de las intervenciones no se ha dado debido a una acción popular en curso relacionada con la afectación del sector denominado Túnel Verde, lo cual se detalla más adelante.

Los atrasos mencionados se evidenciaron en el reporte del estado del plan de obras a 31 de mayo de 2017, el cual se muestra enseguida:

Tabla 10 – Estado plan de obras a mayo 31 de 2017.



UF	Sector	Avance programado (%)	Avance ejecutado (%)
1	Neiva-Campoalegre	5.0%	0.0%
2	Campoalegre-Gigante	0.00%	0.00%
3	Gigante-Garzón	23.00%	7.00%
4	Garzón-Pitalito-San Agustín	0.00%	0.00%
5	Pitalito-San Juan de Villalobos	0.00%	0.00%
6	San Juan de Villalobos-Mocoa	0.00%	0.00%
7	Mocoa-Santana	0.00%	0.00%
<b>Total Proyecto</b>		<b>8.40%</b>	<b>2.30%</b>

Fuente: información suministrada por la líder del equipo de supervisión el 27 de junio de 2017.

Los atrasos son evidentes en la ejecución del proyecto, particularmente para la unidad funcional 3 ya que se tenía programado un avance del 23%; sin embargo, se ha logrado un avance del únicamente del 7%.

Se especula que los atrasos en las intervenciones que demanda el proyecto se han generado debido a que no se han tenido desembolsos de crédito por parte de los prestamistas; razón por la cual, en el transcurso de la ejecución del proyecto se han evidenciado incumplimientos de fondeos a diferentes subcuentas del patrimonio autónomo, a tal punto que el concesionario, ha solicitado reprogramación de desembolsos, ante lo que la Entidad ha manifestado una posición negativa.<sup>14</sup>

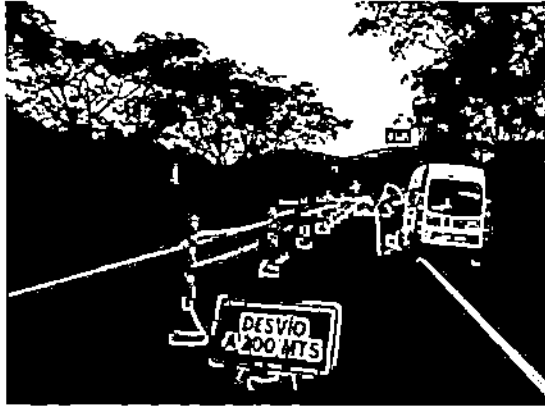
No obstante lo anterior, durante la auditoría se evidenció que debido a la posición jurídica de la interventoría, ante eventuales incumplimientos del concesionario, se ha venido dando cumplimiento a las obligaciones asociadas a actividades de construcción, lo cual se comprobó en la visita al proyecto, hecha por el auditor designado por la oficina de control interno, del 15 de junio de 2017. Por ejemplo, en las siguientes fotografías se muestra el avance de actividades asociadas a estructuras hidráulicas en el tramo Gigante-Garzón (UF3).

<p>Foto 5. Excavaciones para estructuras y drenajes</p>  <p>Fuente: Visita OCI al proyecto, junio 15 de 2017.</p>	<p>Foto 6. Placa concreto obra hidráulica</p>  <p>Fuente: Visita OCI al proyecto, junio 15 de 2017.</p>
<p>Las actividades constructivas asociadas a obras hidráulicas en la UF3 se presentan entre el PR24 y el PR25.</p>	<p>En la fotografía se muestra que la obra hidráulica cuenta con placa de concreto fundida. Se trabaja por carriles como medida de manejo de tránsito.</p>

Durante la auditoría se evidenció que las actividades de construcción de las obras hidráulicas cuentan con planes de manejo de tránsito (PMT) adecuados y que estas tienen acompañamiento permanente de la interventoría. El registro fotográfico de esta gestión se muestra a continuación:

<sup>14</sup> Radicado ANI No. 2017-304-009545-1 del 29 de marzo de 2017.

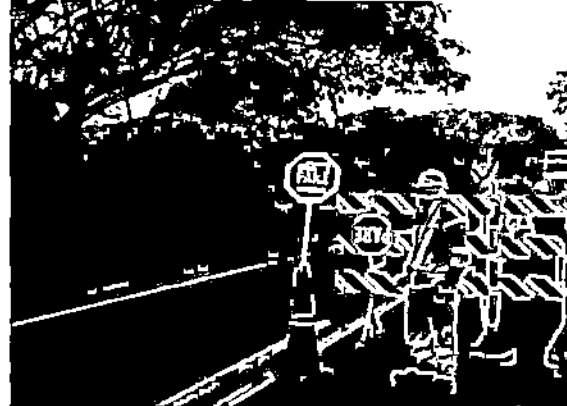
Foto 7. PMT y acompañamiento Interventoría



Fuente: Visita OCI al proyecto, junio 15 de 2017.

Señalización temporal asociada a las actividades constructivas en ejecución, así como 1 (un) vehículo y profesionales de la interventoría.

Foto 8. PMT – elementos de protección



Fuente: Visita OCI al proyecto, junio 15 de 2017.

Adicional a la señalización temporal, se evidencia que el personal del concesionario cuenta con elementos que fomentan la salud y seguridad en el trabajo.



A la fecha, las intervenciones asociadas a obras hidráulicas entre Gigante y Garzón (UF3), específicamente entre el PR 24 y el PR 25, son las únicas actividades constructivas relevantes en el proyecto.

Con el fin de que el concesionario cumpla con el plan de obras, se recomienda a la interventoría continuar con la gestión de seguimiento y control que ha venido implementando para el proyecto y continuar, de ser necesario, con la posición jurídica que ha tenido frente a los incumplimientos del concesionario.

Por otra parte, durante la auditoría se evidenció que el mayor inconveniente que ha tenido la ejecución del plan de obras es el inicio de construcción de la segunda calzada entre Neiva y Campoalegre (UF1), programado en un principio para el 17 de abril de 2017<sup>15</sup>, debido a la acción popular<sup>16</sup> que cursa ante el tribunal administrativo del Huila, la cual busca que en los diseños de la segunda calzada se evite la tala de árboles ubicados al lado de la vía que de Neiva conduce a Campoalegre, sector denominado como Túnel Verde, del cual se presenta registro fotográfico enseguida:

<sup>15</sup> Radicado ANI No. 2016-409-083401-2 del 16 de septiembre de 2016.

<sup>16</sup> No 410012333000 20160010700 del 8 de marzo de 2016 (radicado 2017-409-032957-2 del 29 de marzo de 2017).

<p>Foto 9. Túnel Verde</p>  <p>Fuente: Visita OCI al proyecto, junio 15 de 2017.</p>	<p>Foto 10. Túnel Verde</p>  <p>Fuente: Visita OCI al proyecto, junio 15 de 2017.</p>
<p>Sector arborizado entre Neiva y Campoalegre denominado Túnel Verde. Tema de acción popular No 410012333000 20160010700 del 8 de marzo de 2016.</p>	<p>La calzada adosada propuesta inicialmente implicaría la tala de una cantidad significativa de árboles a lo largo del Túnel Verde.</p>

A partir de la acción popular en curso, en el proyecto se ha venido adelantando un diseño de la segunda calzada que evita la afectación del Túnel Verde; con base en el cual, el 17 de abril de 2017 la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) consideró que no hay necesidad de presentar un diagnóstico ambiental de alternativas (DAA) para la construcción de este componente del proyecto; no obstante, a la fecha no se conoce la decisión del tribunal administrativo del Huila.

Con base en los efectos negativos que ha causado la acción popular en el plan de obras del concesionario, este último solicitó, en abril de 2017, a la ANI modificación del mismo<sup>17</sup>. La interventoría, por su parte, dio respuesta a la solicitud del concesionario indicando que en su concepto se cumplen con las condiciones contractuales para acceder a la modificación solicitada<sup>18</sup>. En este orden de ideas, se reprogramaron las actividades de construcción en la unidad funcional 1, sin afectar el plazo contractual para la etapa de construcción.

Con respecto a la ejecución del plan de obras, la oficina de control interno tiene las siguientes observaciones:

- En dado caso que la especulación de atrasos en las actividades de construcción debido a problemas financieros, la oficina de control interno considera que se podría llegar a materializar un riesgo de insolvencia, definido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como aquel en que la parte privada del contrato de la APP no sea financieramente capaz de implementar el proyecto. Por otra parte, durante la auditoría se evidenció que no han definido la sanción que debe afrontar el concesionario a causa de incumplimiento en

<sup>17</sup> Radicado ANI No. 2017-409-039902-2 del 18 de abril de 2017.

<sup>18</sup> Radicado ANI No. 2017-409-048330-2 del 9 de mayo de 2017.

fondeos de las subcuentas del patrimonio autónomo. Este tema se encuentra en revisión por el área de defensa judicial de la ANI<sup>19</sup>.

- Se considera que la interventoría ha tomado una posición adecuada ante la modificación del plan de obras del concesionario ya que ha manifestado que tal cambio no exonera al este último de las responsabilidades y ejecución de las actividades anteriores a ello. Ante un incumplimiento del plan de obras, se recomienda a la interventoría implementar la posición que ha tomado ante eventuales incumplimientos del concesionario.
- La oficina de control interno considera que en la estructuración no se consideró adecuadamente la afectación del proyecto en el Túnel Verde, lo cual ha traído perjuicios en el proyecto. Tales como un proceso judicial en curso con el tribunal administrativo del Huila y modificaciones al plan de obras del proyecto.

### 7.3.3 En el proyecto no se han reconocido eventos de fuerza mayor como consecuencia de la temporada de lluvias de enero de 2017 y de la avalancha en Moca ocurrida en abril de 2017

La infraestructura vial del proyecto concesionado Santana-Mocoa-Neiva ha sufrido consecuencias negativas debido a fenómenos naturales y a inestabilidad de taludes. Con base en los fenómenos naturales presentados en el proyecto, específicamente las lluvias presentadas durante el mes de enero de 2017 y la emergencia en Mocoa en abril de 2017, el concesionario ha solicitado que estos se reconozcan como eventos de fuerza mayor.

Ejemplos del tratamiento, así como las consecuencias, asociadas a fenómenos naturales se presenta a continuación:

#### 7.3.3.1 Tratamiento a sitios inestables

En los informes mensuales de interventoría se evidencia el seguimiento a los múltiples sitios que presentan inestabilidad a lo largo del corredor concesionado, principalmente inestabilidad geológica. La interventoría ha identificado que estos sitios requieren vigilancia y seguimiento permanente; por lo tanto, ha solicitado al concesionario que cumpla con la obligación definida en la sección 4.5(y) de la parte general del contrato APP No. 012 de 2015, la cual indica que se deben instrumentar y monitorear estos sitios para prevenir eventos indeseables, generando alertas tempranas y ejecutando las obras de prevención y/o mitigación necesarias. Debido a la negativa del concesionario sobre este tema, se ha iniciado el proceso sancionatorio correspondiente<sup>20</sup>.



Durante el recorrido hecho por el auditor de la oficina de control interno, del 15 de junio de 2017, se visitó uno (1) de los sitios inestables del proyecto, localizado en el sector del Pericongo (UF4). En este sector se ha presentado caída de bloques de gran tamaño, lo cual representa un riesgo a la

<sup>19</sup> Radicado ANI No. 2017-304-008047-3 del 6 de junio de 2017.

<sup>20</sup> Radicado ANI No. 2017-409-024679-2 del 8 de marzo de 2017.



seguridad de los usuarios del corredor<sup>21</sup>. Registro fotográfico de este sitio inestable se presenta a continuación:

<p>Foto 11. Bloques Pericongo.</p>  <p>Fuente: Visita OCI al proyecto, junio 15 de 2017.</p>	<p>Foto 12. Estado de calzada existente Pericongo.</p>  <p>Fuente: Visita OCI al proyecto, junio 15 de 2017.</p>
<p>Se han generado desprendimientos de bloques en el sector del Pericongo que han afectado la movilidad en el corredor concesionado. Esta situación también representa un riesgo a la seguridad vial.</p>	<p>La calzada existente en el sector del Pericongo, adicional al riesgo de inestabilidad geológica, tiene riesgo de creciente del río Magdalena.</p>

En la estructuración del proyecto se contempló implementar un túnel falso en este sector; sin embargo, durante la auditoría se evidenció que se está contemplando cambiar el tipo de intervención por puentes. Se corroboró que la alternativa propuesta cuenta con múltiples fundamentos, tales como técnicos y ambientales; no obstante, a la fecha no se cuenta con diseños definitivos ni con la modificación contractual que la fundamente.

La oficina de control interno considera que la interventoría ha actuado de manera diligente al solicitar al concesionario el monitoreo permanente a los sitios inestables a lo largo del corredor. Ante la negativa del concesionario, se recomienda seguimiento permanente al proceso sancionatorio generado por este particular.

Adicionalmente, se recomienda a la interventoría continuar con su gestión de seguimiento a la elaboración de la modificación contractual que permita la construcción de puentes a cambio de un túnel falso en el sector del Pericongo. Lo anterior, con el fin de dar cumplimiento al plan de obras del concesionario en este sector, donde el inicio de las intervenciones está programado para octubre de 2017<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Radicado ANI No. 2017-409-010899-2 del 2 de febrero de 2017.

<sup>22</sup> Radicado ANI No. 2016-409-081917-2 del 14 de septiembre de 2016.

7.3.3.1.1 *Tratamiento a consecuencias de fenómenos naturales*

El concesionario ha solicitado a la Entidad que se reconozcan dos (2) eventos de fuerza mayor en el proyecto, el primero<sup>23</sup> asociado a las pérdidas de banca y otras afectaciones al corredor vial con motivo de las lluvias presentadas durante el mes de enero de 2017 y el segundo<sup>24</sup> asociado a los hechos ocurridos en la ciudad de Mocoa el 1 de abril de 2017.

Para el primer caso se tienen los conceptos de la interventoría y de la ANI en los que se manifiesta que no es procedente calificar las consecuencias generadas por las lluvias como eventos de fuerza mayor<sup>25</sup>. Para el segundo caso, la interventoría ha manifestado que no se cumplen los requisitos previstos en el contrato de concesión para acceder al reconocimiento de las consecuencias asociadas a eventos extraordinarios<sup>26</sup>. Durante la auditoría se evidenció que se continúan adelantando mesas de trabajo para definir si la emergencia en Mocoa fue o no fue un evento de fuerza mayor.

Se evidenció alta diligencia por parte de la interventoría, el concesionario y la ANI ante la emergencia en Mocoa. Dentro de los temas pendientes del tratamiento a este evento, que le conciernen al concesionario, se encuentra la entrega de los estudios y diseños necesarios de la obra definitiva que permita el tráfico por la quebrada San Antonio, la cual colapsó durante la emergencia, como se evidencia en las siguientes fotografías:

Foto 13. Emergencia Mocoa – Quebrada San Antonio



Fuente: Presentación INMS, 13 de junio de 2017.

En la fotografía se evidencia una de las consecuencias materiales que tuvo la avalancha en Mocoa en la madrugada del 1ro de abril de 2017.

Foto 14. Emergencia Mocoa – Quebrada San Antonio



Fuente: Presentación INMS, 13 de junio de 2017.

A la fecha el concesionario adelanta estudios y diseños para la estructura en la quebrada San Antonio.

<sup>23</sup> Comunicado ADM-17-0229 del 20 de febrero de 2017.

<sup>24</sup> Comunicado ADM-17-0547 del 3 de abril de 2017.

<sup>25</sup> Concepto interventoría: radicado ANI No. 2017-409-024263-2 del 5 de marzo de 2017, concepto ANI: 2017-304-007310-1 del 9 de marzo de 2017.

<sup>26</sup> Radicado ANI No. 2017-409-044962-2 del 28 de abril de 2017.



Como se mencionó, la interventoría, así como la ANI, ha estudiado de manera detallada las solicitudes del concesionario ante el reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad. Para el caso particular de Mocoa, la interventoría adelantó un concepto detallado en el cual detalló su posición para no declarar la existencia de un evento eximente de responsabilidad, la cual fundamentó en que no se cumplen los requisitos previstos en el contrato de concesión para acceder a este reconocimiento, debido a que el concesionario no ha detallado las obligaciones, dentro de su alcance, afectadas por la emergencia y el tiempo durante el cual las mismas son afectadas, según lo establecido en las secciones 14.2 (c)(i) y 14.2(d) de la parte general del contrato de APP<sup>27</sup>.

Por lo anterior, la oficina de control interno recomienda continuar con la diligencia ante el reconocimiento de un evento eximente de responsabilidad como consecuencia de la emergencia en Mocoa. En caso de darse reconocimiento, la Entidad se verá afectada ya que la materialización de este tipo de riesgos debe ser asumido por el sector público.

#### 7.3.3.2 Tratamiento a fenómenos de colmatación

En el informe mensual de interventoría de abril de 2017<sup>28</sup> se evidenció que se han generado alertas asociadas a la inspección y mantenimiento de puentes y pontones a lo largo del corredor concesionado como consecuencia del aumento en la intensidad de las precipitaciones que se vienen presentando en la zona del proyecto. Durante la auditoría se evidenció diligencia por parte de la interventoría para asegurar la capacidad hidráulica de estas obras de drenaje.

No obstante lo anterior, se tienen obras, como el puente que permite el cruce sobre el río Sardinata, cuya recuperación de la capacidad hidráulica depende de la obtención de los permisos legales. Este caso específico se ilustra con las siguientes fotografías:

<p>Foto 15. Calzada puente sobre río Sardinata (UF1)</p>  <p>Fuente: Visita OCI al proyecto, junio 15 de 2017.</p> <p>Estado actual puente sobre río Sardinata.</p>	<p>Foto 16. Gálibo puente sobre río Sardinata (UF1)</p>  <p>Fuente: Visita OCI al proyecto, junio 15 de 2017.</p> <p>Evidencia de gálibo de aproximadamente 1m.</p>
--	---

<sup>27</sup> Radicado ANI No. 2017-409-044962-2 del 2 de mayo de 2017.

<sup>28</sup> Capítulo 12. Gestión puentes: radicado ANI No. 2017-409-048280-2 del 9 de mayo de 2017.

Mediante comunicado con radicado ANI No. 2017-408-041262-2 del 20 de abril de 2017 la interventoría reiteró, al concesionario, la atención y mantenimiento de los sitios de ponederos, solicitando celeridad en la obtención de los permisos legales para la realizar las intervenciones necesarias para el restablecimiento de seis (6) secciones hidráulicas, con énfasis en el puente del río Sardinata.

A pesar de que el comunicado mencionado se radicó en abril de 2017, durante la visita al proyecto, en junio de 2017, se evidenció que no se ha atendido la sección hidráulica del río Sardinata debido a la ausencia de permisos legales; por lo tanto, se recomienda a la interventoría continuar con las reiteraciones al concesionario sobre actuaciones ante este tema y de igual forma acompañarlo de manera permanente en la consecución de los permisos requeridos.

La oficina de control interno considera que este tipo de situaciones pueden llegar a afectar la seguridad vial de los usuarios del corredor; por lo tanto, solicita que se intensifiquen los esfuerzos para evitar perjuicios en la población que se encuentra en el área del proyecto.

### 8. VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE INTERVENTOR Y SUPERVISOR

En la siguiente tabla se presenta la calificación obtenida por el consorcio interventoría NMS, a partir de la auditoría hecha por la oficina de control interno en junio de 2017:

Tabla 11 - Resultados de calificación MED de junio de 2017

		Nombre proyecto concesión	Santana-Mocoos-Neiva
		Nombre interventoría proyecto	Consortio Interventoría NMS
		No. contrato interventoría	448 de 2015
		Fecha de evaluación	13, 14, 15 de junio de 2017

Id	Componente	Calificación desempeño de interventoría CARRETERO				
		Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy Alto
01	Gestión Administrativa				77.60	
02	Gestión Técnica				74.94	
03	Gestión Financiera				76.95	
04	Gestión Jurídica				74.31	
05	Gestión de Aforo y Recaudo				72.24	
06	Gestión Ambiental				76.86	
07	Gestión Social					80.02
08	Gestión Predial				71.93	
<b>Promedio General</b>		<b>75.61</b>				

La calificación general de los ocho (8) componentes es de 75.61 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 del consorcio interventoría NMS.



### 8.1 Evaluación del desempeño de la interventoría

En la auditoría realizada los días 13, 14 y 15 de junio 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 al consorcio interventoría NMS, 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 periodo 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 debe 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: 77.60*

Se resalta la gestión administrativa, por parte de la interventoría, en los siguientes criterios:

- La interventoría cuenta con una estructura organizacional definida para el proyecto y tienen al servicio de la ANI los recursos humanos y técnicos mínimos. Durante la auditoría se evidenció la existencia de una matriz que guarda las dedicaciones del personal de interventoría para cada una de las etapas del proyecto.
- La interventoría cuenta con una matriz que correlaciona los objetivos y política de calidad exclusivamente para el proyecto Santana-Mocoa-Neiva.
- La firma interventora tiene implementado un sistema de gestión de calidad adecuado donde se trabaja por procesos.
- Se analiza el comportamiento de índices o indicadores que permitan medir la eficacia y la eficiencia de los trabajos propios. La interventoría ha implementado informes de gestión en el que evalúa el cumplimiento de las actividades del cronograma HSEQ, la adquisición y

mantenimiento de sus equipos y la calidad de los proveedores. En los informes de gestión se comparan los resultados esperados con los obtenidos, a partir de lo que se identifican puntos problemáticos y propuestas de mejora.

- La interventoría realiza las acciones necesarias para garantizar la actualización técnica a su personal en los diferentes componentes. Durante la auditoría se evidenció un plan anual de capacitaciones y los resultados de algunas ellas. Se evidenció que se busca implementar capacitaciones innovadoras de manejo de software especializado como AutoCad Civil 3D.
- El plan de comunicación interna de la interventoría cuenta con un procedimiento interno de comunicación, participación y consulta entre la compañía y los empleados. La interventoría resalta la comunicación interna ya que la considera como una herramienta fundamental para la difusión de políticas, objetivos, requisitos legales, responsabilidades en HSEQ, identificación de riesgos y peligros, entre otros.
- 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, lo cual es evidenciable en los informes mensuales de interventoría.

Por otra parte, se tienen las siguientes recomendaciones:

- Se evidenció que se cuenta con un manual de inducción en calidad, SST y medio ambiente, por medio del cual la interventoría capacita a sus empleados; no obstante, se recomienda implementar un manual de funciones con responsabilidades y actividades específicas para cada cargo que requiera la interventoría
- Con el fin de cumplir a cabalidad con las obligaciones definidas dentro de las funciones generales para el área administrativa<sup>29</sup> de la metodología y plan de cargas de trabajo de interventoría, se recomienda dialogar con el concesionario para que éste permita a la interventoría verificar que su archivo cuente con la información actualizada del proyecto.

#### 8.1.2 Desempeño del componente técnico

**Calificación obtenida: 74.94**

Se resalta la gestión técnica, por parte de la interventoría, en los siguientes criterios:

- La interventoría elabora y efectúa 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. Para ello ha creado un capítulo bastante completo dentro de los informes mensuales de interventoría denominado *Estado de las obligaciones del concesionario*, el cual consiste de

<sup>29</sup> Numeral 5.3.3 (a) de la metodología y plan de cargas de trabajo de interventoría.

una matriz actualizada por medio de la que se detallan las obligaciones contractuales y las fechas en las que se debe evidenciar cumplimiento por parte del concesionario. Esta matriz viene acompañada de una columna titulada *Comentario de interventoría*, por medio de la cual se detalla la trazabilidad de cada obligación evaluada.

- Se realizan 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", de tal manera que se presente el avance que tiene el proyecto en función al cronograma de actividades pactado entre el concesionario y la ANI. Los videos del corredor vial se entregan como anexo de los informes mensuales de interventoría. Adicionalmente, en la página web de la interventoría se tiene acceso al canal de *youtube* en el que se muestra el estado de la vía<sup>30</sup>.
- La interventoría identifica los daños, afectaciones y demás situaciones que se presenten en el proyecto, por acciones o trabajos del concesionario, comunicándolo al concesionario por escrito. Por ejemplo, mediante radicado ANI No. 2017-409-010887-2 del 2 de febrero de 2017 indicó al concesionario que no estaba cumpliendo con el procedimiento descrito en el *manual de operaciones y mantenimiento* debido a que se estaban presentando deficiencias en los procesos constructivos y terminados de actividades sobre baches a lo largo del corredor concesionado. Los comentarios de la interventoría fueron apropiados al tener en cuenta la *Guía Metodológica para el Diseño de Obras de Rehabilitación de Pavimentos Asfálticos de Carreteras*, adoptada por la Resolución 743 de 2009 del Ministerio de Transporte.

Por otra parte, se recomienda al área técnica de la interventoría trabajar de manera más integrada ya que durante la auditoría se evidenció que se mantienen observaciones sobre los taludes y pavimentos, a diferencia del estudio de trazado y diseño geométrico. La oficina de control interno, como indica el manual de diseño geométrico de carreteras del INVIAS (2008), considera que el diseño del eje en planta debe ser compatible con el diseño en perfil longitudinal y en sección transversal, dentro de la que se debería tener en cuenta el pavimento y los taludes de corte y de relleno.

### 8.1.3 Desempeño del componente financiero

**Calificación obtenida: 76.95**

Se resalta la gestión financiera, por parte de la interventoría, en los siguientes criterios:

- En general, la interventoría hace una verificación exhaustiva de los giros de equity así como de los fondeos de las diferentes subcuentas del patrimonio autónomo, a los que hace seguimiento por medio de hojas de cálculo organizadas donde se relacionan los

<sup>30</sup> Video estado de la vía – NMS Consorcio Interventoría: <http://www.interventorianms.com/multimedia/videos-estado-de-la-via/> (Visitado el 20 de junio de 2017).





valores y fechas de los montos, y en caso de que aplique, se detallan los incumplimientos del concesionario.

- Durante la auditoría se evidenció seguimiento exhaustivo, por parte de la interventoría, a los estados financieros auditados y no auditados del patrimonio autónomo y del concesionario.
- Con el fin de determinar el perjuicio causado y la correspondiente suma que debe ser asumida por el concesionario debido al desplazamiento de las obligaciones financieras asociadas a fondeos de las subcuentas del patrimonio autónomo, la interventoría ha realizado ejercicios financieros que consideran la determinación de los perjuicios a partir de un interés moratorio y la determinación del perjuicio causado a través de los rendimientos financieros certificados por la fiduciaria que administra el patrimonio autónomo, concluyendo que se debería considerar la sanción del segundo escenario mencionado<sup>31</sup>. Lo anterior se evidencia, por ejemplo, con A la fecha este tema está en tratamiento por el área de defensa judicial de la ANI<sup>32</sup>.

Por otra parte, se recomienda:

- Dentro del seguimiento que se le hace al inventario de activos del concesionario, se recomienda verificar la conciliación del inventario físico con el contable.
- Implementar y mantener en la contabilidad claramente identificados los ingresos y egresos correspondientes a cada unidad funcional.

#### 8.1.4 Desempeño del componente jurídico

##### **Calificación obtenida: 74.31**

Se resalta la gestión jurídica, por parte de la interventoría, en los siguientes criterios:

- 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 del proyecto. Para ello ha creado un capítulo dentro de los informes mensuales de interventoría denominado *Estado de las obligaciones del concesionario*, el cual consiste de una matriz actualizada por medio de la que se detallan las obligaciones contractuales y las fechas en las que se debe evidenciar cumplimiento por parte del concesionario.
- Se implementa una matriz para identificar periódicamente los riesgos del desarrollo del contrato de concesión. Los resultados de esta gestión se presentan en el capítulo 4 de los informes mensuales de interventoría.

<sup>31</sup> Radicado ANI No. 2017-409-031876-2 del 27 de marzo de 2017.

<sup>32</sup> Radicado ANI No. 2017-304-008047-3 del 6 de junio de 2017.



- La interventoría analiza y tiene en cuenta los aspectos regulatorios, riesgos legales y contractuales relacionados con el contrato de concesión, lo que se detalla dentro de la matriz de riesgos que la interventoría actualiza mes a mes.
- La interventoría valida la existencia de las condiciones establecidas en el contrato para la ocurrencia de fuerza mayor. A pesar de que el concesionario ha solicitado que se le reconozcan eventos eximentes de responsabilidad a causa de la avalancha en Mocoa, en abril de 2017, y a causa de las fuertes lluvias, en enero de 2017, la interventoría ha verificado y conceptuado al respecto indicando que tales situaciones no hacen referencia a eventos de fuerza mayor que eximan al concesionario de su responsabilidad.

Con el fin de implementar una buena práctica en la gestión jurídica de la interventoría, se recomienda implementar una matriz o metodología para identificar periódicamente los riesgos del desarrollo del contrato de interventoría. Los resultados de este ejercicio se podrían presentar en los informes mensuales de interventoría.

#### 8.1.5 Desempeño del componente de aforos y recaudo

**Calificación obtenida: 72.24**

Se resalta la gestión en aforos y recaudo, por parte de la interventoría, en los siguientes criterios:

- Se lleva a cabo un control adecuado del tránsito y recaudo reportado por el concesionario, constatando que el dinero transferido por este componente corresponda al recaudo del peaje obtenido en cada caseta, Altamira y Los Cauchos para el presente caso. Parte de este control se fundamenta en conteos independientes a los del concesionario.
- La interventoría verifica el correcto funcionamiento de los equipos de conteo, así como del estado adecuado de la infraestructura en las casetas de peaje. Sobre este último ha realizado múltiples observaciones que han resultado benéficas para el proyecto.

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 las estaciones de peaje existentes, Altamira y Los Cauchos.

#### 8.1.6 Desempeño del componente ambiental

**Calificación obtenida: 76.86**

Se resalta la gestión ambiental, por parte de la interventoría, en los siguientes criterios:

- Se verifica de manera exhaustiva el cumplimiento de los acuerdos realizados con las comunidades indígenas o grupos étnicos, lo cual se evidencia en el capítulo 7 de los

informes mensuales a partir de matrices que de manera resumida explican el estado de las consultas previas. El acompañamiento por parte de la interventoría, en lo referente a consultas previas, ha permitido que este tema no se convierta en una ruta crítica.

- Se han implementado bases de datos propias, con información completa y organizada, donde se hace seguimiento al cumplimiento de las obligaciones derivadas los permisos ambientales obtenidos por el concesionario.
- La interventoría realiza seguimiento y acompañamiento permanente a los tramites que ejecuta el concesionario para la obtención de licencias, así como al cumplimiento de esta obligación en los plazos establecidos. Durante la auditoría se evidenció que la estrategia de licenciamiento ambiental se ha visto modificada, principalmente, debido a la acción popular del túnel verde en la unidad funcional 1 (Neiva – Campoalegre).
- Se verifica la actualización de la matriz de impacto ambiental del concesionario y se dan recomendaciones y solicitudes por escrito. Durante la auditoría se evidenció el seguimiento a la matriz de impacto ambiental de los documentos PAGA vigentes.

Por otra parte, se recomienda:

- Realizar seguimiento exhaustivo al manejo de aguas industriales que se deriven de las actividades de construcción del concesionario.
- Debido al inicio de compensaciones ambientales, se recomienda a la interventoría hacer el seguimiento respecto al cumplimiento de las medidas de compensación establecidas por las autoridades ambientales competentes.

#### 8.1.7 Desempeño del componente social

*Calificación obtenida: 80.02*

Se resalta la gestión social, por parte de la interventoría, en los siguientes criterios:

- Se realiza seguimiento exhaustivo al trámite que brinda el concesionario a las peticiones, quejas y reclamos (PQR), de la comunidad, respecto al manejo social de la concesión, lo cual se evidencia en el capítulo 7 de los informes mensuales de interventoría.
- La interventoría hace seguimiento mensual detallado a indicadores de gestión social del concesionario, lo cual se evidencia en el capítulo 7 de sus informes mensuales.
- Se evidenció acompañamiento permanente de la interventoría en reuniones de los procesos de consulta previa que se requieren en el proyecto.

- La interventoría verifica el cumplimiento de las obligaciones del concesionario en el desarrollo del proceso y el cumplimiento de los acuerdos suscritos en las consultas previas con las comunidades étnicas. El acompañamiento por parte de la interventoría ha permitido que este tema no se convierta en una ruta crítica, un ejemplo de esta gestión se evidenció con la rigidez de la interventoría en cuanto a solicitudes de modificación al cronograma de acuerdos con las comunidades<sup>33</sup>.
- En el capítulo social de los informes mensuales de interventoría se ha implementado una matriz completa y organizada donde se hace seguimiento a las actividades de consulta previa que demanda el proyecto<sup>34</sup>.
- Se efectúan acciones de control por parte de personal especializado para garantizar que los efectos sociales negativos que puedan presentarse sean minimizados. El seguimiento a estos efectos sociales se hace por medio de fichas denominadas *perfil básico de conflictos sociales – resolución de conflictos*, en las cuales se detallan los detalles de los diferentes inconvenientes que se generen.
- A pesar de que la interventoría no ha recibido sugerencias, quejas, peticiones, reclamos o denuncias de partes interesadas cuenta con las herramientas para gestionar la naturaliza de estas solicitudes. Por ejemplo, en su página web cuenta con un portal de atención al ciudadano<sup>35</sup>.
- Existe verificación exhaustiva a las publicaciones del concesionario, cuya elaboración tiene el acompañamiento permanente de la interventoría.
- Se entrega un informe mensual que cumple en contenido, calidad y oportunidad con respecto a los temas sociales. Éste incluye análisis y recomendaciones claras para la Entidad.

En general, se recomienda continuar con la gestión que ha venido implementando en la ejecución de labores que requiere el componente social.

#### 8.1.8 Desempeño del componente predial

**Calificación obtenida: 71.93**

Se resalta la gestión predial, por parte de la interventoría, en los siguientes criterios:

- La interventoría lleva un control gráfico de toda la gestión predial a lo largo del corredor vial de forma ilustrativa y representativa, para ello alimenta una base de datos de la gestión predial y hace seguimiento a los predios del proyecto con el uso de ortofotos.

<sup>33</sup> Radicado ANI No. 2017-409-061457-2 del 9 de mayo de 2017.

<sup>34</sup> Sección 7.4 de los informes mensuales de interventoría.

<sup>35</sup> Portal de atención al ciudadano consorcio interventoría NMS: <http://www.interventorianms.com/contactenos/>



- La interventoría presenta un informe mensual que cumple con contenido con respecto a los temas prediales, con análisis y recomendaciones a la Entidad.

Por otra parte, se recomienda:

- Debido a la ausencia de información en la base de datos predial de la Entidad, Olympus, se recomienda a la interventoría llevar a cabo un permanente acompañamiento al concesionario con el fin de actualizar esta herramienta en el menor tiempo posible.

## 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, la supervisión y la vicepresidencia de Estructuración 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](mailto: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 gestión contractual

- Teniendo bajo consideración que el establecimiento del periodo de cura esta instituido para promover soluciones en el corto plazo frente a circunstancias que atenten contra el normal desenvolvimiento del contrato de APP No. 012 de 2015 , en el marco de una (1) o a lo sumo de dos (2) situaciones en particular que se presenten paralelamente, no es dable suponer que una multitud de situaciones que dan cuenta de incumplimientos parciales y reiterados del contrato, podrían ser subsanados mediante esta figura.

Según el capítulo 15 del informe mensual de interventoría No. 21, a mayo de 2017 se han notificado veintisiete (27) periodos de cura. Nos preguntamos, en este orden de ideas, si en estos casos en los que se presenta una multiplicidad de hechos, que a la larga se



constituirían en incumplimientos parciales, pero que inevitablemente conducen a afirmar que podría existir un incumplimiento sistemático, nos daría lugar a entender que podría existir una parálisis grave del contrato, y más si se tiene en cuenta que se está incumpliendo con el cronograma de obra de manera grave, al considerar que, a mayo 31 de 2017, la unidad funcional 3, entre Gigante y Garzón, debería abarcar un 23% de avance, cuando en realidad se encuentra en un 7%.

Desde esta perspectiva, el periodo de cura debería ser observado como una figura que viabilice soluciones expeditas a circunstancias absolutamente particulares y no una figura que afiance al concesionario en el incumplimiento sistemático del contrato, más si se tiene en cuenta que el Estado debe perseguir, en el marco de la interpretación de las reglas contractuales de derecho público, el fin para el cual éste fue celebrado, que en este caso reviste una señal negativa, a sabiendas de que estamos hablando de un contrato de concesión de cuarta generación propiciado bajo una iniciativa pública, cuyas dimensiones y ajustes introducidos frente a contratos de concesión anteriores, no debería permitir que se pasara por alto la adecuada y correcta administración del mismo.

Lo anterior cobra aún más vigencia si se tiene bajo consideración que además de los periodos de cura hay dos (2) incumplimientos parciales reportados por la interventoría que están siendo sometidos a procedimiento sancionatorio en el grupo de defensa judicial, los cuales están relacionados con incumplimientos en actividades de mantenimiento y en el fondeo de subcuentas del patrimonio autónomo.

- A sabiendas que la interventoría le reportó a la vicepresidencia de gestión contractual circunstancias que tenían que ver con la intervención de un contratista a cargo del INVIAS en un tramo del corredor, haciendo ver eventuales incumplimientos por parte de aquel, la ANI ha debido promover ante el INVIAS una adecuada coordinación interinstitucional que permitiese definir los linderos de las competencias de las dos entidades públicas, mucho más cuando quiera que el INVIAS ya había entregado el corredor a favor de la ANI, quien a su turno había entregado el corredor a favor del concesionario.

En este sentido, lo correcto hubiese sido, a nuestro juicio, que el INVIAS hubiese liquidado el contrato estableciendo las cargas que tenía su contratista, para entregar el corredor en el estado en que se encontraba. Por su parte, la ANI ha debido exigir, una vez conocido que se encontraba un tramo del corredor intervenido, que los trabajos se hicieran bajo la exclusiva responsabilidad del INVIAS, haciendo salvedad de la entrega del corredor en esos términos. Como lo anterior no fue así y el corredor fue entregado a la ANI, es muy probable que el accidente vial, que ocasionó una fatalidad en octubre de 2016 y del cual se habló en el cuerpo de este informe, repercuta en materia de responsabilidad en contra de la ANI.



### 9.1.2 Para la vicepresidencia de Estructuración

- En la estructuración no se consideró adecuadamente la afectación del proyecto en el Túnel Verde, lo cual ha traído perjuicios en el proyecto. Tales como un proceso judicial en curso con el tribunal administrativo del Huila y modificaciones al plan de obras del proyecto.
- Bajo el entendido que parte del corredor concesionado contaba con intervenciones por parte del INVIAS a causa del contrato No.3378 de 2007, debió precaverse de que dichas intervenciones estuviesen a paz y salvo a tiempo del recibo de la infraestructura por parte de la ANI. Y si no lo estuviesen, se debió promover formulas contractuales que permitiesen asegurar el resultado por parte del INVIAS, y si no fuere así, cuales serían sus efectos ante situaciones indeseables, como la fatalidad ocurrida en octubre de 2016 entre Puerto Caicedo y Villagarzón.

## 9.2 Recomendaciones

### 9.2.1 Para la interventoría

- Continuar con la posición jurídica que ha venido implementando ante los incumplimientos del concesionario.
- Se recomienda a la interventoría continuar con su gestión de seguimiento a la elaboración de la modificación contractual que permita la construcción de puentes a cambio de un túnel falso en el sector del Pericongo. Lo anterior, con el fin de dar cumplimiento al plan de obras del concesionario en este sector, donde el inicio de las intervenciones está programado para octubre de 2017
- Con respecto al tratamiento a las consecuencias de los fenómenos naturales, la oficina de control interno considera que tanto la interventoría, como la ANI, han estudiado de manera detallada las solicitudes del concesionario de que estos eventos sean reconocidos como eximentes de responsabilidad; por lo tanto, se recomienda continuar con esta gestión para concluir el debate existente debido a la emergencia en Mocoa ya que, según la matriz de riesgos del proyecto, en caso de que sea reconocida como un evento de fuerza mayor no asegurable, el riesgo debe ser asumido por la Entidad.
- Mantener las reiteraciones al concesionario sobre actuaciones ante la recuperación de la sección hidráulica de puentes y pontones que lo demandes.
- Se recomienda al área técnica de la interventoría trabajar de manera más integrada ya que durante la auditoría se evidenció que se mantienen observaciones sobre los taludes y pavimentos, a diferencia del estudio de trazado y diseño geométrico. La Oficina de control interno, como indica el manual de diseño geométrico de carreteras del INVIAS (2008), considera que el diseño del eje en planta debe ser compatible con el diseño en perfil



longitudinal y en sección transversal, dentro de la que se debería tener en cuenta el pavimento y los taludes de corte y de relleno.

- Dentro del seguimiento que se le hace al inventario de activos del concesionario, se recomienda verificar la conciliación del inventario físico con el contable.
- Implementar y mantener en la contabilidad claramente identificados los ingresos y egresos correspondientes a cada unidad funcional.
- Con el fin de implementar una buena práctica en la gestión jurídica de la interventoría, se recomienda implementar una matriz o metodología para identificar periódicamente los riesgos del desarrollo del contrato de interventoría. Los resultados de este ejercicio se podrían presentar en los informes mensuales de interventoría.
- De ser posible, implementar seguimiento remoto y en tiempo real a las estaciones de peaje existentes, Altamira y Los Cauchos.
- Debido al inicio de compensaciones ambientales, se recomienda a la interventoría hacer el seguimiento respecto al cumplimiento de las medidas de compensación establecidas por las autoridades ambientales competentes.
- Debido a la ausencia de información en la base de datos predial de la Entidad, Olympus, se recomienda a la interventoría llevar a cabo un permanente acompañamiento al concesionario con el fin de actualizar esta herramienta en el menor tiempo posible.
- Las demás sugeridas en el capítulo 8.

#### 9.2.2 Para la supervisión

- Ante situaciones en las que parte de la infraestructura concesionada este a cargo de un tercero, se recomienda a la ANI que también haya seguimiento y control permanente por parte de ella a la infraestructura del tercero. Esto se podría manejar por medio de acuerdos entre las entidades.
- La oficina de control interno recomienda a la Entidad suscribir contratos en los que el alcance no esté condicionado a la culminación de obras por terceros.
- Continuar con la gestión que se ha venido implementando con el área de defensa judicial para definir las sanciones que debe asumir el concesionario como consecuencia de incumplimiento a las obligaciones asociadas a los fondeos de diferentes subcuentas del patrimonio autónomo.

#### 9.2.3 Para la vicepresidencia de estructuración





- Con el fin de evitar modificaciones en el alcance de los contratos de APP, se recomienda a la ANI que en los contratos de concesión se dispongan obras obligatorias en sitios críticos.

### 9.3 Buenas Prácticas y observaciones

#### 9.3.1 Buenas prácticas

- Se evidenció alta diligencia por parte de la interventoría, el concesionario y la ANI ante la emergencia de Mocoa en la madrugada del 1 de abril de 2017.
- 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, lo cual es evidenciable en los informes mensuales de interventoría.
- La interventoría elabora y efectúa 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. Para ello ha creado un capítulo bastante completo dentro de los informes mensuales de interventoría denominado *Estado de las obligaciones del concesionario*, el cual consiste de una matriz actualizada por medio de la que se detallan las obligaciones contractuales y las fechas en las que se debe evidenciar cumplimiento por parte del concesionario. Esta matriz viene acompañada de una columna titulada *Comentario de interventoría*, por medio de la cual se detalla la trazabilidad de cada obligación evaluada.
- Por parte de la interventoría se identifican los daños, afectaciones y demás situaciones que se presenten en el proyecto, como consecuencia de acciones o trabajos del concesionario, comunicándolo a este último por escrito.
- Con el fin de determinar el perjuicio causado y la correspondiente suma que debe ser asumida por el concesionario debido al desplazamiento de las obligaciones financieras asociadas a fondeos de las subcuentas del patrimonio autónomo, la interventoría ha realizado ejercicios financieros que consideran la determinación de los perjuicios a partir de dos escenarios: 1) interés moratorio y 2) rendimientos financieros certificados por la fiduciaria que administra el patrimonio autónomo, concluyendo que se debería considerar la sanción del segundo escenario mencionado.
- La interventoría analiza y tiene en cuenta los aspectos regulatorios, riesgos legales y contractuales relacionados con el contrato de concesión, lo que se detalla dentro de la matriz de riesgos que la interventoría actualiza mes a mes.
- La interventoría valida la existencia de las condiciones establecidas en el contrato para la ocurrencia de fuerza mayor. A pesar de que el concesionario ha solicitado que se le reconozcan eventos eximentes de responsabilidad a causa de la avalancha en Mocoa, en abril de 2017, y a causa de las fuertes lluvias, en enero de 2017, la interventoría ha



verificado y conceptuado al respecto indicando que tales situaciones no hacen referencia a eventos de fuerza mayor que eximan al concesionario de su responsabilidad.

- La interventoría verifica el correcto funcionamiento de los equipos de conteo, así como del estado adecuado de la infraestructura en las casetas de peaje. Sobre este último ha realizado múltiples observaciones que han resultado benéficas para el proyecto.
- Se verifica de manera exhaustiva el cumplimiento de los acuerdos realizados con las comunidades indígenas o grupos étnicos, lo cual se evidencia en el capítulo 7 de los informes mensuales, de interventoría, a partir de matrices que de manera resumida explican el estado de las consultas previas. El acompañamiento por parte de la interventoría, en lo referente a consultas previas, ha permitido que este tema no se convierta en una ruta crítica.
- Se efectúan acciones de control por parte de personal especializado para garantizar que los efectos sociales negativos que puedan presentarse sean minimizados. El seguimiento a estos efectos sociales se hace por medio de fichas denominadas *perfil básico de conflictos sociales – resolución de conflictos*, en las cuales se detallan los detalles de los diferentes inconvenientes que se generen.
- La interventoría lleva un control gráfico de toda la gestión predial a lo largo del corredor vial de forma ilustrativa y representativa, para ello alimenta una base de datos de la gestión predial y hace seguimiento a los predios del proyecto con el uso de ortofotos.
- Para la ejecución de la auditoría técnica, la interventoría preparó los soportes de los doscientos cuarenta (240) criterios que se evaluaron con la MED, los cuales almacenó organizadamente en carpetas magnéticas. Esta buena práctica facilitó significativamente el desarrollo de la auditoría.
- Las demás indicadas en el capítulo 8.

### 9.3.2 Observaciones

- En el capítulo 7.3 se detallan los temas específicos tratados durante la auditoría. Estos son:
  - Situaciones que han traído efectos desfavorables en el proyecto debido a la participación de terceros.
  - Atrasos en el plan de obras del concesionario.
  - Reconocimiento de eventos de fuerza mayor a causa de la temporada de lluvias en enero de 2017 y de la avalancha en Mocóa en abril de 2017.
- En general, la Oficina de control interno emite observaciones a cada uno de los componentes evaluados en la auditoría en el capítulo 8.1.

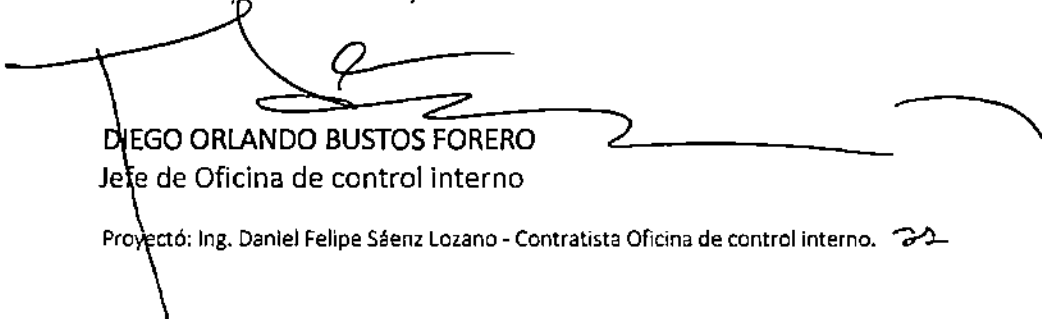


Agencia Nacional de Infraestructura  
INFORME AUDITORÍA - PROYECTO CARRETERO  
Santana-Mocoa-Neiva



- 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 75.61 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. *DL*

