

AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA
Memorando No. 2013-102-002751-3
Fecha: 18/04/2013 16:10:02->102
FUN: LUIS FERNANDO ANDRAD-100
Anexos: INFORME



Bogotá D.C.

PARA: Dr. LUIS FERNANDO ANDRADE MORENO.
Presidente

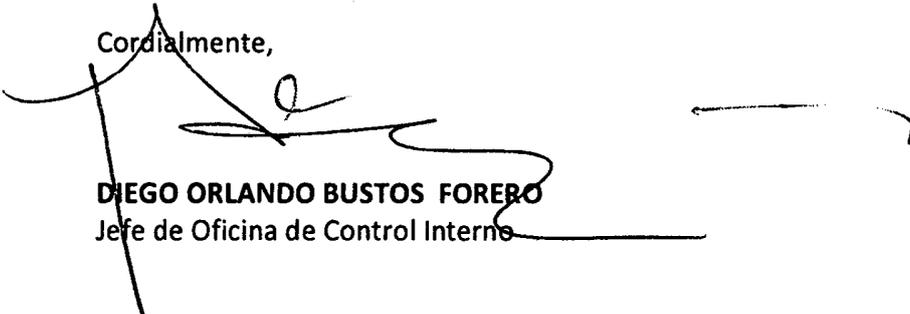
DE: DIEGO ORLANDO BUSTOS FORERO
Jefe de Oficina de Control Interno

ASUNTO: Entrega Informe Seguimiento Recepción Aeropuertos (PEI 98).

Apreciado Doctor Andrade:

Con la mayor atención me permito remitir para su consideración el informe de seguimiento Recepción Aeropuertos (PEI 98) con corte al mes de Abril de 2013, dando cumplimiento al Plan de Evaluación Independiente que viene desarrollando la Oficina de Control Interno en el año en curso.

Cordialmente,


DIEGO ORLANDO BUSTOS FORERO
Jefe de Oficina de Control Interno

Anexo: Informe (5 folios).

C.C. Dr. CAMILO MENDOZA ROZO.- Vicepresidente de Gestión Contractual.
Dra. MARÍA EUGENIA ARCILA ZULUAGA-Gerente de Proyectos Aeroportuarios.

Proyectó: Héctor Vanegas-Contratista Oficina de Control Interno. 
Nro. Borrador: 20131020005316
SIG Fm-04

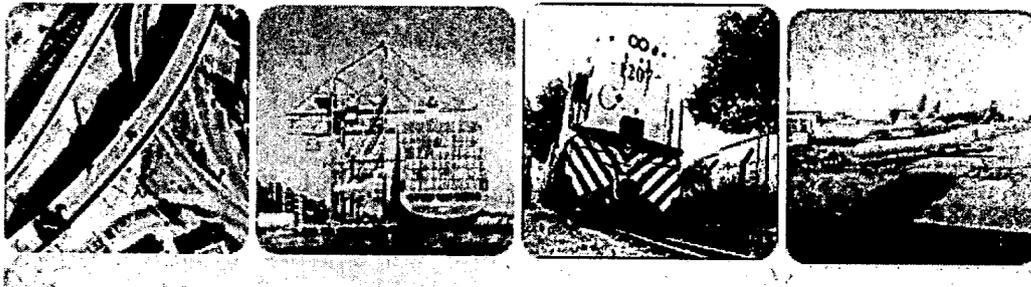


Libertad y Orden

Agencia Nacional de Infraestructura

INFORME DE SEGUIMIENTO RECEPCIÓN AEROPUERTOS -PEI 98

Ministerio de Transporte



Abril de **2013**



TABLA DE CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN.	3
II.	OBJETIVOS.	4
III.	ALCANCE.	4
IV.	METODOLOGÍA.	4
V.	MARCO LEGAL.	5
VI.	DESARROLLO DE INFORME.	5
VII.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	7
VIII.	ANEXOS.	8

I. INTRODUCCIÓN.

Sabido es por los directivos de la entidad que la Oficina de Control Interno se constituye en uno de los instrumentos de alto nivel gerencial que busca asegurar el cumplimiento de los objetivos institucionales a través del engranaje del control como parte del ciclo de una administración exitosa. No en vano, la propia Constitución Política de Colombia lo trata como un principalísimo instrumento gerencial en sus artículos 209 y 269, junto con el control posterior, o de segundo grado, a cargo de las Contralorías, al decir de la H. Corte Constitucional en su sentencia C 1192 del 13 de septiembre de 2000.

El Control Interno, en este orden de ideas, es fundamentalmente axiológico y finalista, pues 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 queremos destacar la Ley 87 de 1993 que en su articulado describe la funcionalidad y características del Jefe de la Oficina de Control Interno, robustecida por la Ley 1474 de 2011 que determina la designación del Jefe de dicha Oficina por parte del Presidente de la República con el fin de viabilizar autonomía e independencia en la valoración del control, así como el Decreto 1537 de 2001 que reglamenta parcialmente la aludida Ley 87 de 1993 donde se precisa el rol que deben desempeñar las oficinas de control interno dentro de las organizaciones públicas, enmarcado en cinco tópicos: valoración de riesgos, acompañamiento y asesoría, evaluación y seguimiento, fomento de la cultura de control y relación con entes externos.

Dando alcance a lo expuesto anteriormente y en especial al rol de evaluación y seguimiento, la Oficina de Control Interno realizará evaluación y conceptos actuales sobre el tema de la subrogación de los aeródromos de la AEROCIVIL a la ANI, de acuerdo con lo estipulado en los Decretos 4164 de 2011 y 4165 de 2011.

II. OBJETIVOS

Realizar evaluación para emitir conceptos de utilidad al interior de la Agencia Nacional de Infraestructura que proponemos tener en cuenta para el proceso de subrogación de los aerodromos de la AEROCIVIL hacia la ANI, de acuerdo a la Ley y las normas vigentes.

III. ALCANCE.

Evaluando los documentos entregados por la Gerencia de Proyectos Aeroportuarios en Enero de 2013, y teniendo en cuenta las diferentes reuniones que hemos sostenido con esa dependencia, presentaremos a través de este informe algunas recomendaciones de diferente orden, tendientes a optimizar el proceso de la subrogación de las concesiones de Aeropuertos vistas desde la perspectiva de control.

IV. METODOLOGÍA.

Con el propósito de conseguir la información relacionada con el tema que interesa para el presente informe, se solicitó en su momento mediante memorandos internos, la documentación relacionada con el Plan de Acción que se tiene previsto para el año 2013 con el propósito de generar la subrogación de los contratos de concesión de Aeropuertos.

- ◆ Memorando No. 2013-102-000358-3 de fecha 15 de Enero de 2013. (se anexa al presente informe)

Con fecha 24 de Enero de 2013, la Oficina de Control Interno-OCI recibe memorando No. 2013-601-000663-3 por parte de la Gerencia de Proyectos Aeroportuarios, donde se entregó el cronograma, hasta ese momento propuesto, para el tema de la subrogación de los Aeropuertos hacia la ANI.

Por otro lado, la OCI convoca una reunión con los profesionales de la Gerencia de Proyectos Aeroportuarios, para tratar temas más específicos y detallados del procedimiento y metodologías proyectadas para el tema de transferencia de los proyectos de concesión y sus interventorías desde la Aeronáutica Civil hacia la ANI. Por ello, el 5 de febrero de 2013, se llevó a cabo la citada reunión. (Se anexa a éste informe la lista de asistencia a la reunión). Producto de ella, la mencionada gerencia envía, vía correo electrónico, a la Oficina de Control Interno el 11 de febrero de 2013 los siguientes archivos a saber:

- ◆ Borrador Convenio ANI-Aerocivil.
- ◆ Presentación de Gerencia de Proyectos Aeroportuarios: documento que contiene las estrategias que hasta esa fecha tenía contemplado y direccionada la gerencia para los fines de subrogación.
- ◆ Listado de concesiones aeroportuarias vigentes.

A región seguido, la OCI inició tanto el estudio de la información suministrada, como la búsqueda de información específica sobre temas aeroportuarios que fueran de utilidad para la generación de conceptos y recomendaciones, que se expondrán en capítulos posteriores del presente informe.

V. MARCO LEGAL

A continuación se describe el marco legal e institucional:

- ◆ Decreto 4164 de 2011, "Por el cual se reasignan unas funciones y se dictan otras disposiciones".
- ◆ Decreto 4165 de 2011, "Por el cual se cambia la naturaleza jurídica, cambia de denominación y se fijan otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones -INCO."

VI. DESARROLLO DEL INFORME

Producto del momento en el cual se encuentra la ANI frente al tema de la subrogación de contratos de concesión aeroportuaria que, hasta el momento, ha manejado la Aeronáutica Civil, y de sus respectivas interventorías externas que también pasará a controlar y manejar la ANI, consideramos de vital importancia como oficina asesora, dar recomendaciones y conceptos específicos a la Presidencia de la Agencia en el sentido de los alcances, metodologías y las responsabilidades asociadas a dicho modo y que deben ser estructuradas de manera integral, completa y estratégicamente estudiadas desde un principio.

Por tratarse de un tema interinstitucional, se parte de la base fundamental que el documento tipo convenio, que se debe celebrar entre las dos entidades estatales, es de relevante importancia ya que le da al proyecto el sustento jurídico integral que ello implica y exige. Es por esta razón, que la legalización debe darse en primera instancia lo antes posible, estando hoy a menos de ocho (8) meses de culminar el plazo estipulado en el decreto 4164 de 2011.

Una vez se tenga legalizado y aprobado entre las partes el convenio interadministrativo requerido, podemos enumerar los cuatro (4) componentes fundamentales en los cuales se basaría el proceso de subrogación:

1. Componente Jurídico: que incluye procesos de selección de nuevas interventorías, ajustes de los actuales contratos de concesión y sus interventorías debido a que la Entidad Contratante será la ANI, apoyo jurídico de la Aeronáutica Civil a la ANI en los hallazgos y procesos que las entidades de control estatal tengan en curso en los proyectos a subrogar.
2. Componente Técnico: debe contener la identificación y verificación del estado de avance de las obligaciones de Modernización, Explotación, Operación y Mantenimiento.
3. Componente Financiero: debe contener los siguientes informes: encargo fiduciario, evolución de contraprestaciones, evolución de movimiento de pasajeros nacionales e internacionales y evolución de movimiento de carga.

4. Componente Operativo: que incluya los últimos planes aprobados a saber: plan maestro, plan de mantenimiento, plan operativo, plan de seguridad, plan ambiental, plan de contingencia, plan de emergencia de aeronaves, plan de facilitación aprobado, plan de manejo de mercancías peligrosas y plan de SMS.

Además de lo anterior, se deberán tener presente los recursos con que deberá contar la ANI para el recibo y manejo de las diferentes concesiones e interventorias para atender los diferentes alcances, tareas y necesidades propias de los proyectos; el componente humano que se requerirá al interior de la ANI deberá ser lo suficientemente sólido e idóneo para atender estas importantes funciones públicas. De lo contrario, se presentarían traumatismos y/o inconvenientes en detrimento de la misma Agencia y sus proyectos.

Con el sustento jurídico debidamente legalizado y el grupo de trabajo definido al interior de la ANI, con sus tareas claras y las responsabilidades que de ello se deriva, pasaremos a proponer un esquema de proceso de la entrega de los aeropuertos hacia la ANI. (Ver tabla No.1)

1. Instalaciones concesionadas: de cada uno de los aeródromos se debe solicitar los registros fotográficos al igual que los planos del lado aire y lado tierra actualizados, además se deben solicitar las escrituras públicas y los estudios de cada uno de los aeródromos, si a ello hubiere lugar.
2. Bases de datos y/o sistemas de información: se debe solicitar el estado de cada una de las licencias necesarias para el normal funcionamiento de los aeródromos.
3. Estado del contrato: de cada una de las concesiones se debe tener en cuenta los siguientes lineamientos:
 - a. Inventario de los documentos, los cuales deben contener los Contratos de concesión, los Subcontratos de vigilancia, parqueaderos, etc., y los Convenios que existan entre la Aerocivil y organismos o instituciones al interior de los aeródromos (bomberos, estaciones de servicio, etc.) estos deben estar en soporte físico (original) y medio magnético.
 - b. Nivel de cumplimiento de las obligaciones: debe contener los informes de las diferentes interventorias y de los supervisores de cada una de las concesiones, las actas donde se refleje el nivel de cumplimiento de las interventorias, el estado de los procesos judiciales o arbitramentos donde tenga intervención o representación la Aerocivil.
 - c. Multas en curso o definidos a favor o en contra de la Aerocivil.
 - d. Hallazgos o investigación que tengan los diferentes Entes de control hacia alguno o algunos de los contratos de concesión
4. Bienes muebles: se debe solicitar un inventario detallado de los muebles, enseres, equipos de oficina, equipos de seguridad, equipos de transporte, hardware, etc., subcontratos de arrendamientos de locales al interior de las instalaciones del aeropuerto que hagan parte de la concesión como tal, de cada una de las concesiones y que hagan parte de los contratos propios de las concesiones.
5. Documentación: se debe solicitar la documentación de cada una de las concesiones debidamente foliadas, cumpliendo las normas de archivo vigentes (Ley 594 de 2000).
6. Entrega y/o recepción Física: para la recepción física de cada una de las concesiones se deben haber ejecutado los cinco pasos anteriores, de la misma manera se recomienda realizar un acta de recibo por cada concesión y aeródromo.
7. Back ups: copia de seguridad (digital) de toda la documentación existente en cada una de las concesiones aeroportuarias.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para lograr una subrogación con éxito y sustentada desde los diferentes puntos de vista de este traspaso de importantes funciones de Infraestructura, la Oficina de Control Interno ratifica los siguientes aspectos y recomendaciones, en beneficio de nuestra Entidad.

Se sugiere estudiar la posibilidad de proyectar una reglamentación del tema, por parte del Ministerio de Transporte, que permita generar reglas del juego claras para la asunción de las responsabilidades asociadas a las concesiones aeroportuarias. De plano, el término dispuesto por la norma vigente, es decir, el 31 de Diciembre de 2013, como plazo máximo para la asunción de las responsabilidades creemos que debe ser tenido en cuenta para un acto de entrega matriz que permita a la postre ejecutar un plan articulado y sustentado de subrogación.

Así mismo, se hace recomendación para tener en cuenta los planteamientos expuestos por la Oficina de Control Interno en el Capítulo VI. del presente informe. Para tal efecto rogamos observar el esquema anexo al presente informe.

Por otro lado, se hace necesario el convenio interadministrativo, que por diferentes motivos e innumerables mesas de trabajo y versiones del mismo, a la fecha no ha sido firmado por las partes.

Detallando otro elemento complementario al anterior, deben quedar definidos y ajustados en el tiempo, los cronogramas de las tareas relevantes y prioritarias para la entrega de los contratos de concesiones y dar cumplimiento a los mismos. Esto requeriría paralelamente, el personal idóneo y los esquemas gerenciales específicos para encomendar las innumerables tareas y responsabilidades al interior de la ANI para efectos de recibir y mejorar los procedimientos que hasta el momento maneja la Aerocivil.

Para el componente jurídico, se hace especial recomendación al interior de la Agencia con respecto a los procesos de orden sancionatorio que se tengan en relación con cada una de las concesiones aeroportuarias, para lo cual es necesario contar con un acompañamiento jurídico por parte de la Aerocivil, que incluso está definido en el decreto 4164, en su parágrafo Primero que dice *"En todo caso, para garantizar la debida defensa del Estado, la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil prestará el apoyo y acompañamiento necesario al Instituto Nacional de Concesiones – INCO en los tribunales de arbitramento y procesos judiciales que éste asuma"*.

Cordialmente,



DIEGO ORLANDO BUSTOS FORERO
Jefe de Oficina de Control Interno

Anexo: 1 folio.

Proyecto:
Juan Carlos Sáenz Baquero-Contratista Control Interno.
Héctor Eduardo Vanegas Gámez-Contratista Control Interno. 

Informe de Seguimiento Recepción Aeropuertos-PEI 98

Vigencia Abril 2013

Página 7



Proceso de entrega por concesión aeroportuaria.

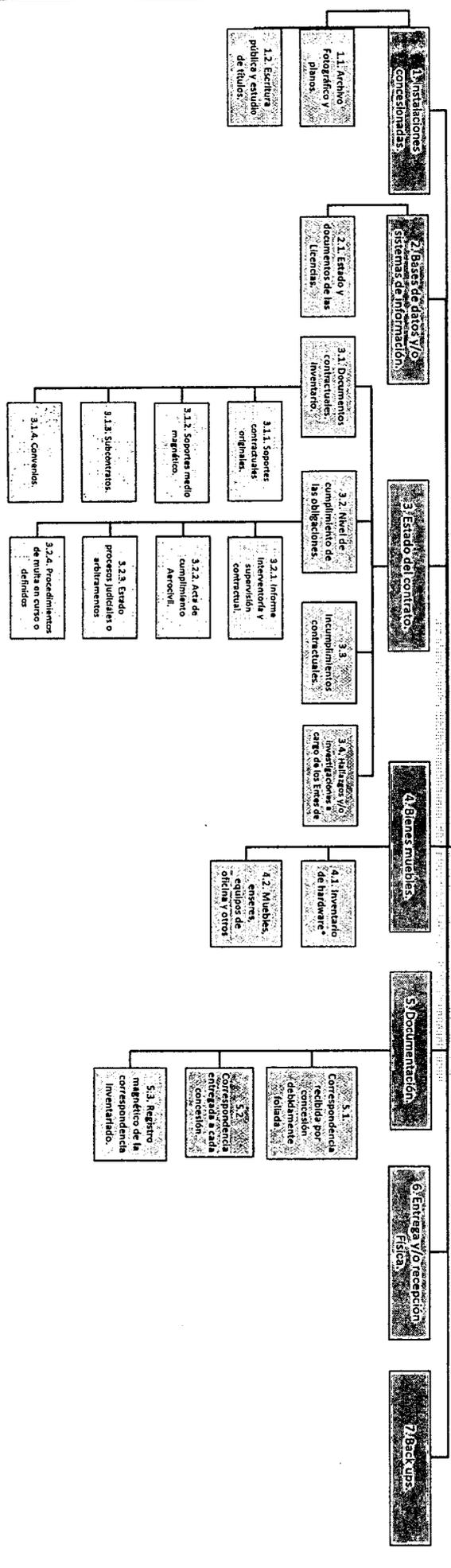


Tabla No. 1