

INFORME DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

AUDITORÍA DE DESEMPEÑO AL MINISTERIO DE TRANSPORTE, A LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, AL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS Y A LA SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE, EN LA ESTRUCTURACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE CONCESIONES VIALES 4G, EN EL MARCO DE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO 2010-2014 Y 2014-2018

CGR-CDSI-No. 012
Junio de 2020



**MINISTERIO DE TRANSPORTE – MT, AGENCIA NACIONAL DE
INFRAESTRUCTURA – ANI, INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS y
SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE - ST**

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor (E)	Julián Mauricio Ruíz Rodríguez (E)
Contralor Delegado Sector Infraestructura	Sebastián Montoya Mejía (Ad hoc)
Director de Vigilancia Fiscal	Diego Alberto Ospina Guzmán
Directora de Estudios Sectoriales	Martha Marlene Sosa Hernández
Supervisora	Rosa Concepción Díaz de Arrieta
Experto Temático	Luis Edgar Michaels Rodríguez
Equipo de Auditores	
Líder de Auditoría	Teresa Bonilla de la Torre Luis Guillermo Hernández Ochoa
Orientación Metodológica	Teresa Bonilla de la Torre
Integrantes del Equipo Auditor	Alfonso Ricardo Becerra Alarcón María Elena Carrillo Soto Yadira Gómez Palomares Jerminson Fonseca González Sandra Manuela Moreno Escobar Fredy Yubeimar Pérez Mojica Hernán Alexander Sarmiento Bejarano



LISTADO DE SIGLAS Y ACRONISMOS

SIGLA / ACRONISMO	DEFINICION
4G	Concesión de Cuarta Generación
AC	Amigable Componedor
ANI	Agencia Nacional de Infraestructura
ANIF	Asociación Nacional de Instituciones Financieras
ANISCOPIO	Plataforma Digital para el Seguimiento en Tiempo Real de Proyectos de Infraestructura
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ANSV	Agencia Nacional de Seguridad Vial
ANT	Agencia Nacional de Tierras
APP	Asociación Público Privada
CAC – CCB	Centro de Arbitraje y Conciliación – Cámara de Comercio de Bogotá
CAM	Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CAR	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
CARDER	Corporación Autónoma Regional de Risaralda
CARDIQUE	Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique
CARSUCRE	Corporación Autónoma Regional de Sucre
CAS	Corporación Autónoma Regional de Santander
CDA	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico
CDMB	Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga
CII	Comisión Intersectorial de Infraestructura
CIIFE	Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos
CODECHOCO	Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó
COLFECAR	Federación Colombiana de Transportadores de Carga por Carretera
CONFECAMARAS	Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CORANTIOQUIA	Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

SIGLA / ACRONISMO	DEFINICION
CORMACARENA	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena
CORNARE	Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare
CORPAMAG	Corporación Autónoma Regional del Magdalena
CORPOAMAZONIA	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia
CORPOBOYACÁ	Corporación Autónoma Regional de Boyacá
CORPOCALDAS	Corporación Autónoma Regional de Caldas
CORPOCESAR	Corporación Autónoma Regional del Cesar
CORPOCHIVOR	Corporación Autónoma Regional de Chivor
CORPOGUAJIRA	Corporación Autónoma Regional de La Guajira
CORPOGUAVIO	Corporación Autónoma Regional del Guavio
CORPOMOJANA	Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Mojana y El San Jorge
CORPONARIÑO	Corporación Autónoma Regional de Nariño
CORPONOR	Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental
CORPORINOQUIA	Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia
CORPOURABA	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá
CORTOLIMA	Corporación Autónoma Regional del Tolima
COTELCO	Asociación Hotelera y Turística de Colombia
CRA	Corporación Autónoma Regional del Atlántico
CRC	Corporación Autónoma Regional del Cauca
CRIT	Comisión de Regulación de Infraestructura de Transporte
CRQ	Corporación Autónoma Regional del Quindío
CSB	Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar
CVC	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
CVS	Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge
DAA	Diagnóstico Ambiental de Alternativas
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EER	Evento Eximente de Responsabilidad
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6° Código Postal 111071. PBX (57 1) 518 7000. Bogotá D.C., Colombia.
cgr@contraloria.gov.co•www.contraloria.gov.co•Bogotá, D. C., Colombia.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

SIGLA / ACRONISMO	DEFINICION
FDN	Financiera de Desarrollo Nacional
FEDEGAN	Federación Nacional de Ganaderos
FEDESARROLLO	Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
FEDETRANSCARGA	Federación de Empresarios del Transporte de Carga
FENALCO	Federación Nacional de Comerciantes
FONADE	Fondo Financiero de proyectos de Desarrollo
GPI	Gestor de Proyectos de Infraestructura
ICA	Impuesto de Industria y Comercio
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INGEOMINAS	Instituto Colombiano de Geología y Minería
INVIAS	Instituto Nacional de Vías
IP	Iniciativa Privada
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MASC	Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MT	Ministerio de Transporte
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OLYMPUS	Herramienta creada para el almacenar hacer seguimiento a la gestión predial de los proyectos de concesión APP e IP de la agencia nacional de infraestructura ANI.
PAC	Panel de Amigable Compondedor
PAGA	Programa de Adaptación de Guías Ambientales
PINES	Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POT	Planes de Ordenamiento Territorial
PVCF	Plan de Vigilancia y Control Fiscal
RNDC	Registro Nacional de Despachos de Carga
SAC	Sociedad de Agricultores de Colombia
SGC	Servicio Geológico Colombiano
SINC	Sistema Integrado Nacional de Carreteras

Carrera 69 No. 44-35 Piso 6° Código Postal 111071. PBX (57 1) 518 7000. Bogotá D.C., Colombia.
cgr@contraloria.gov.co•www.contraloria.gov.co•Bogotá, D. C., Colombia.

SIGLA / ACRONISMO	DEFINICION
SINERGIA	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
SINITT	Sistema Inteligente Nacional para la Infraestructura, el Tránsito y el Transporte
SIT	Sistemas Inteligentes para la Infraestructura, el Tránsito y el Transporte
SNR	Superintendencia de Notariado y registro
ST	Superintendencia de Transporte
UF	Unidad Funcional
UPIT	Unidad Técnica de Planeación de Infraestructura de Transporte
URT	Unidad de Restitución de Tierras
VOC	Compuestos Orgánicos Volátiles. Contaminantes del aire
ZODMES	Zona de Manejo de Escombros y Material de Excavación



Tabla de Contenido

LISTADO DE SIGLAS Y ACRONISMOS	3
Tabla de Contenido.....	7
1. CONTEXTO.....	10
ANTECEDENTES	10
2. CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS	27
2.1. OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS	28
2.2 ENFOQUE Y ALCANCE.	29
2.3. METODOLOGÍA.....	32
2.4. LIMITACIONES.....	45
2.5. CONCEPTO SOBRE EL DESEMPEÑO	45
2.6. EVALUACIÓN DE RIESGOS Y MECANISMOS DE CONTROL.	48
2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS Y BENEFICIOS.....	50
2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO	50
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	52
3.1 OBJETIVO GENERAL	52
3.2 OBJETIVO ESPECÍFICO 1	52
3.2.1 Pregunta 1	52
3.2.2 Pregunta 2	75
3.3 OBJETIVO ESPECÍFICO 2	85
3.3.1. Pregunta 1.....	86
3.3.2. Pregunta 2.....	86
3.3.3. Pregunta 3.....	86

3.3.4.	Pregunta 4.....	87
3.3.5.	Pregunta 5.....	87
3.3.6.	Pregunta 6.....	113
3.3.7.	Pregunta 7.....	152
3.4.	OBJETIVO ESPECÍFICO 3.....	159
3.4.1.	Pregunta 1.....	159
3.4.2.	Pregunta 2.....	169
3.4.3.	Pregunta 3.....	169
3.4.4.	Pregunta 4.....	170
3.4.5.	Pregunta 5.....	180
3.4.6.	Pregunta 6.....	185
3.5.	OBJETIVO ESPECÍFICO 4.....	185
3.5.1.	Pregunta 1.....	186
3.5.2.	Pregunta 2.....	190
3.6.	OBJETIVO ESPECÍFICO 5.....	190
3.6.1.	Pregunta 1.....	190
4.	CONCLUSIONES.....	191
5.	ANEXOS.....	200
	ANEXO 1 – CADENA DE VALOR.....	201
	ANEXO 2 – ACTORES E INTERVINIENTES PROGRAMA DE CONCESIONES VIALES 4G.....	202
	ANEXO 3 – COMPETENCIAS, ROLES DE CADA ENTIDAD EN LA ENTREGA DE PRODUCTOS Y SERVICIOS DEL ASUNTO AUDITADO: PROGRAMA DE CONCESIONES VIALES 4G.....	206
	ANEXO 4 – FUENTES Y CRITERIOS DE LA AUDITORIA.....	212
	ANEXO 5 – HALLAZGOS POR OBJETIVOS Y PREGUNTAS.....	218
	ANEXO 6 – LISTADO DE HALLAZGOS.....	223

ANEXO 7 – DEFICIENCIAS DE COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL MT Y LA ANI.....	225
ANEXO 8 – CONCESIONARIOS CON TRÁMITES SIN APOYO DE PINES.....	239
ANEXO 9 – KILÓMETROS CONCESIONADOS EN EL PROGRAMA VIAL 4G.....	240
ANEXO 10 – INFORMACIÓN DE ESTRUCTURACION Y ESTUDIOS	241
ANEXO 11 – ESTADO ACTUAL DEL PROYECTO PERIMETRAL DEL ORIENTE DE CUNDINAMARCA	248
ANEXO 12 – INFORMACION DE OLYMPUS.	252
GLOSARIO	253



1. CONTEXTO

ANTECEDENTES

Las Concesiones Viales de Cuarta Generación constituyen el proyecto de infraestructura más revolucionario que se ha puesto en marcha en el país, para apalancar el crecimiento económico y hacerlo más competitivo.

Existe un rezago general en la infraestructura de transporte en Colombia, lo que ha generado unos efectos negativos¹ en términos de productividad y competitividad en la economía², por lo cual el Gobierno Nacional ha impulsado nuevos programas para superar estas dificultades. El objeto a auditar es de importancia en la medida en que aún con la existencia del Programa de Concesiones Viales 4G, que implicó la vinculación del sector privado, persisten las deficiencias ya identificadas en las primeras generaciones de concesiones³.

La construcción de infraestructura más que un fin, se constituye en un medio a través del cual las demás actividades económicas crecen y se desarrollan. En este sentido, según Fedesarrollo, por cada peso de valor agregado en obras civiles, se impulsa 1,4 pesos⁴ de producción de la economía por la utilización de la infraestructura como insumo.

El Programa de Concesiones Viales 4G es un instrumento concebido por el Gobierno Nacional para: (a) Cerrar la brecha de infraestructura, aumentando el nivel de inversión como porcentaje del PIB; (b) Aumentar la participación privada en el desarrollo de infraestructura de transporte; (c) Reducir los costos de transporte y tiempos de desplazamiento; (d) Contar con los estudios previos y estructuraciones adecuadas.

Este Programa involucra la construcción y la rehabilitación de más de 7.000 kilómetros de vías, que contemplan dobles calzadas (más de 1.370 km); 1.300 viaductos (146 km) y 141 túneles (125 km) a través de 40 proyectos que se tiene

¹ Documento Conpes 3760 de 20 de agosto 2013: "Proyectos viales bajo el esquema de asociaciones público privadas: cuarta generación de concesiones viales", página 6.

² Basado en el documento "Infraestructura del transporte en Colombia", página 2, publicado por Fedesarrollo en marzo de 2013.

³ Documento Conpes 3760 de 20 de agosto 2013: "Proyectos viales bajo el esquema de asociaciones público privadas: cuarta generación de concesiones viales", páginas 12 y 13.

⁴ Héctor Augusto Clavijo García, PMI Bogotá Colombia Chapter. Análisis del Sector de Infraestructura en Colombia. Pág.5.

programado tener ejecutados en máximo seis años a partir de la fecha de su adjudicación⁵.

Con los Planes Nacionales de Desarrollo 2010 – 2014 y 2014 – 2018, el Gobierno Nacional estableció los lineamientos y los programas para continuar con el desarrollo de la infraestructura vial en el país. En el primer Plan se establecieron reformas institucionales que buscaban mejorar la eficiencia de la gestión pública orientada a fortalecer la gobernabilidad y la transparencia. En el segundo Plan, el Gobierno Nacional planteó la necesidad de continuar con el desarrollo de la infraestructura a través del Programa de Concesiones Viales 4G.

El Plan Nacional de Desarrollo – PND 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos”, en el artículo 2, estableció como prioridad, en el programa de dobles calzadas para la prosperidad, la terminación de proyectos, promoviendo la homogenización de la capacidad vial. Dicha estrategia continúa en el siguiente PND⁶, con el Programa de Concesiones Viales 4G; desarrollando una serie de instrumentos normativos y de intervención, como son: la Ley de Asociaciones Público Privadas (Ley 1508 de 2012) y la de Infraestructura (Ley 1682 de 2013).

En este PND la identificación de la infraestructura de transporte, como locomotora estratégica de crecimiento, reflejaba la obligación de articular el territorio y llevar con mayor seguridad, prontitud y, a menores costos, los productos de los colombianos al resto del país y al mundo. En su perspectiva, según este PND, mejorar esta infraestructura permitiría generar empleo, dinamizar la economía y fortalecer la competitividad del sector productivo en los mercados internacionales⁷.

Posteriormente, con el Conpes 3760 de 2013, el Gobierno Nacional declara de importancia estratégica para el país el Programa de Concesiones Viales 4G, que permitiría al país desarrollarse aceleradamente y ser más competitivo para enfrentar los retos del comercio global, generando más empleos y entregando a los colombianos vías de primera calidad al final de ésta década, reduciendo los tiempos de desplazamiento entre los centros productivos y los puertos en un 30% y disminuyendo los costos de operación vehicular en un 20%.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”, quedó establecido que el Programa de Concesiones Viales 4G tiene como objetivos ampliar la capacidad de las vías con el mayor tráfico, consolidar los corredores

⁵ Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. “Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: todos por un nuevo país”. Página 184.

⁶ 2014-2018 Anexo - Ley 1753 de 2015; Art. 2

⁷ Tomado de PND 2010 – 2014, prosperidad para todos, tomo I, página 66.



estratégicos del comercio exterior y disminuir los costos de transporte, para hacer más competitivo al país.

Se establece en este Plan que “(...) con el objetivo de continuar la política de regularización y aceleración del ritmo de construcción, durante el cuatrienio 2014-2018, la ANI se fijará como metas, la construcción de 300 km anuales de doble calzada y, mantener este ritmo de construcción hasta finalizar la década. Todo ello con el objetivo de ampliar la capacidad de las vías con el mayor tráfico, consolidar los corredores estratégicos de comercio exterior y disminuir los costos de transporte para hacer más competitivo al país”⁸.

De acuerdo con el PND 2014 – 2018 el Programa de Concesiones Viales 4G reduciría los tiempos de desplazamiento entre los centros productivos y los puertos hasta en un 30 % y disminuiría los costos de operación vehicular hasta en un 20 %⁹, resultados que no se alcanzaron debido a aplazamientos en los cronogramas de los contratos, dificultades en cierres financieros reales a cargo de los concesionarios, adquisición de predios e intervención de redes de servicios públicos, entre otras variables, y la inversión prevista¹⁰ presentó un comportamiento inferior.

Al comparar la tasa de inversión en el periodo 2010 - 2017, a partir del año 2015, se aprecia un rezago entre la tasa estimada y la real. En el 2015 una brecha del 39%, mientras que en el 2016 es del 36.75% y en el 2017 del 51.20%. (Ver Gráfica).

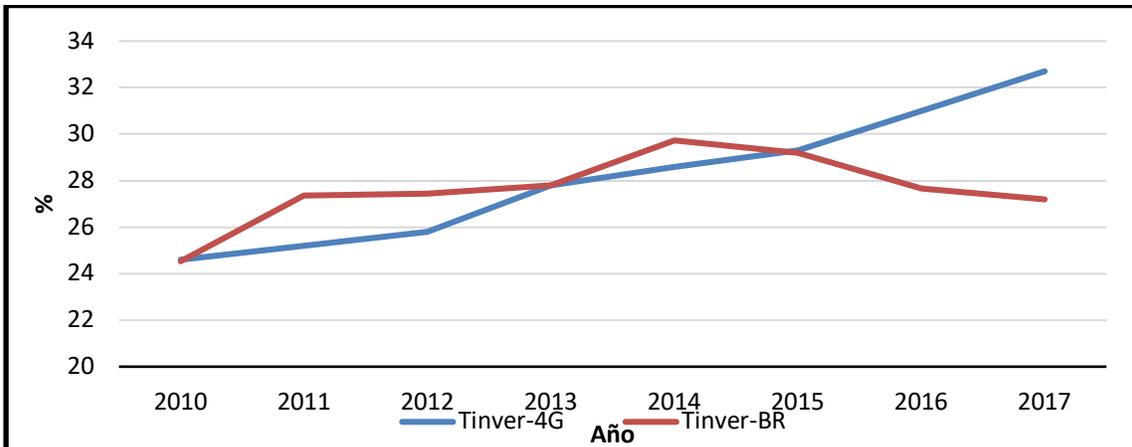
⁸ Tomado de PND 2014 – 2018, tomo I, página 185.

⁹ Tomado de PND 2014 – 2018, tomo I, página 184.

¹⁰ Conpes 3760 página 25



Gráfica 1: Tasa de inversión proyectada Conpes 3760 de 2013 vs Tasa inversión real 2010-2017



Fuente: Elaboración DES Infraestructura con datos Conpes 3760 de 2013 y Banco de la República 2018

Lo anterior evidencia la importancia que tiene para el país este Programa, pues se espera que los proyectos de infraestructura 4G traigan beneficios sociales, económicos y ambientales a las comunidades ubicadas en las zonas de influencia; el crecimiento nacional esperado, con la consecuente generación de empleo regional y mejora en los índices de competitividad de comercio exterior, contribuyendo a la conexión y al crecimiento productivo del país, en el marco de los lineamientos de los PND 2010 – 2014 y 2014 – 2018.

CADENA DE VALOR Y ACTORES

La cadena de valor que se anexa es la remitida por la Agencia Nacional de Infraestructura. Ver ANEXO 1: “CADENA DE VALOR”.

Los actores e intervinientes que conforman el marco institucional del Programa, se enuncian a continuación:

- Ministerio de Transporte – MT
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MCHP
- Departamento Nacional de Planeación – DNP
- Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS
- Consejo de Ministros
- Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES
- Presidencia de la República
- Vicepresidencia de la República



- Ministerio del Interior – MI
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS
- Ministerio de Minas y Energía – MME
- Ministerio de Cultura – Mincultura
- Ministerio de Defensa Nacional – Mindefensa
- Autoridades Ambientales (Corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible y las autoridades ambientales urbanas)
- Entidades Territoriales
- Agencia Nacional de Tierras – ANT
- Unidad de Restitución de Tierras – URT
- Oficinas de Registros e Instrumentos Públicos
- Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH
- Superintendencia Transporte – ST
- Parques Nacionales Naturales de Colombia – PNN
- Instituto Nacional de Vías – INVIAS
- Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA
- Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH
- Sociedad de Activos Especiales – SAE
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC
- Autoridades locales

PRIVADOS Y EXTERNOS

- Interventorías
- Concesionarios
- Financiadores
- Fiduciarias
- Bancas de Inversión
- Comunidades en general

Ver ANEXO 2: “ACTORES Y/O INTERVINIENTES PROGRAMA DE CONCESIONES VIALES 4G”.

RELACIONAMIENTO INSTITUCIONAL

A continuación, se presenta el relacionamiento entre las entidades que intervienen en el Programa, de acuerdo con sus competencias. Ver ANEXO 3: “COMPETENCIAS, ROLES DE CADA ENTIDAD EN LA ENTREGA DE PRODUCTOS Y SERVICIOS DEL ASUNTO AUDITADO: PROGRAMA DE CONCESIONES VIALES 4G”.

En su respuesta¹¹ a las observaciones de la CGR el MT y la ANI reiteran con la mayoría de los casos presentados por la CGR en relación con las CAR, el que *“Actualmente, se siguen presentando dificultades en la obtención de tramites ambientales ante algunas autoridades ambientales, situación que (...) no está relacionada con el grado de eficiencia de la articulación interinstitucional, algunas de las causas de acuerdo con lo que las mismas autoridades ambientales manifiestan, están relacionadas con limitaciones en las capacidades operativas y administrativas de estas, situación que se escapa del control y de la eficiencia en el despliegue de sus funciones de seguimiento por parte de esta Agencia.”*

Sobre los trámites de traslado de redes, El MT y la ANI consideran necesario precisar lo regulado en el Contrato de Concesión¹² y lo señalado en la Ley 1682 de 2013, en la medida en que afirman que *“(...) La gestión con las empresas titulares de las Redes es a cuenta y riesgo del Concesionario, por tanto, es este quien, de acuerdo con lo establecido en el Contrato, debe implementar todas las acciones que le otorga el ordenamiento jurídico y la legislación colombiana en materia de traslado de redes, con el fin de evitar que estos traslados afecten la ejecución de la obra. No obstante, la Agencia siempre ha manifestado ante el Concesionario su disposición en brindar el acompañamiento que se considere necesario ante la gestión de redes frente a los operadores y/o propietarios.”¹³*

Sobre el tema de las invasiones del espacio público, en los corredores de los proyectos la ANI señala que la recuperación de estas zonas afectadas es competencia de las autoridades del orden municipal, lo cual se escapa de la órbita de acción de las entidades del nivel central del sector transporte.

Sobre el tema ambiental, el MT y la ANI en su respuesta, informan que: *“(...) La Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha informado a esta agencia sobre limitaciones en su capacidad operativa y administrativa, situación que impide dar mayor celeridad en las respuestas a los trámites requeridos, más aún, considerando que el desarrollo de los proyectos de cuarta generación representa un incremento en la demanda de solicitudes del sector ante esta entidad”¹⁴*.

En relación con las CAR, indican: *“Actualmente, se siguen presentando dificultades en la obtención de tramites ambientales ante algunas autoridades ambientales, situación que (...) no está relacionada con el grado de eficiencia de la articulación*

¹¹ Ministerio de Transporte. Radicado MT No.: 20191220561091 del 18 de noviembre de 2019, página 23.

¹² Numeral 3.2.1 (d) del Apéndice Técnico 5: Interferencias con Redes

¹³ Página 44.

¹⁴ Página 56.



interinstitucional, algunas de las causas de acuerdo con lo que las mismas autoridades ambientales manifiestan, están relacionadas con limitaciones en las capacidades operativas y administrativas de estas, situación que se escapa del control y de la eficiencia en el despliegue de sus funciones de seguimiento por parte de esta Agencia.”¹⁵

Así mismo, indican que: “(...) los tramites de Levantamiento de Veda, aprobaciones de planes de rescate y traslado y demás trámites que se requieren pronunciamiento de la citada Dirección, no tienen términos o plazos establecidos en la normatividad ambiental.”¹⁶

Sobre los problemas que enfrenta el programa para realizar los trámites ante el IGAC el MT en su respuesta menciona: “(...) Es pertinente mencionar que, la Concesión Costera Cartagena Barranquilla S.A.S intento celebrar en el presente año, un acuerdo de cooperación con el IGAC, pero, a la fecha no ha sido posible realizar tal suscripción; el IGAC manifestó que, pese a que dicho acuerdo de cooperación se encuentra aprobado, el problema lo tienen con el Sistema Nacional y no se pueden comprometer con la realización de los mencionados tramites (sic)

(...) La Concesión Costera Cartagena Barranquilla S.A.S, en el mes de octubre de 2019, presentó tutela en contra, de dicha Entidad con el fin de que la misma procediera a dar respuesta a cinco solicitudes presentadas por el Concesionario, esto, para tratar de avanzar con el proceso.”¹⁷

NORMATIVIDAD

El actual marco jurídico normativo de las Concesiones de Cuarta Generación (4G) en Colombia se origina en la Constitución Política de 1991, artículos 60 y 365, los cuales permiten a los particulares una participación activa para contribuir en el cumplimiento de los objetivos trazados en los niveles de Gobierno.

La cuarta generación de concesiones viales tiene su nacimiento en el año 2012 y mediante la expedición de la Ley 1508 de 2012 se estableció el régimen jurídico para las Asociaciones Público Privadas, se dictaron normas orgánicas de presupuesto y otras disposiciones.

¹⁵ Página 23.

¹⁶ Página 56.

¹⁷ Ministerio de Transporte. oficio Radicado MT No.: 20191220561091 del 18-11-2019, página 11.



Luego de la expedición de esta ley han entrado en vigor otras normas, cuya finalidad ha sido la de modificarla y reglamentarla. En el ANEXO 4 FUENTES Y CRITERIOS DE AUDITORIA, se detalla la normatividad vigente.

FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA

El Programa de Concesiones Viales 4G está fundamentado en torno a dos pilares: uno el esquema de Asociaciones Público Privadas – APP y otro el modelo de financiación “Project Finance”.

Según la Ley 1508 de 2012 art. 1: *“Las Asociaciones Público Privadas son un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio”,* donde el sector privado tiene la responsabilidad en el diseño, construcción, operación y mantenimiento de las vías y la entidad pública en la retribución de la inversión, de acuerdo con la disponibilidad de las obras y servicios anexos, los contratos incluyen la distribución de los riesgos atendiendo lo establecido en el CONPES 3107¹⁸ de 2001, donde se establece la política de riesgos para el sector transporte (carreteras, puertos, canales de acceso, aeropuertos, ferrocarriles, transporte fluvial y transporte urbano).

El segundo pilar en el que se basa el Programa de Concesiones Viales de 4G, es el modelo de financiación denominado “Project Finance”, que consiste en que la financiación de un proyecto está sustentada en deuda y tiene como principal garantía y medio de pago los flujos de efectivo generados por el proyecto, como lo indica Richard Tinsley, *“Project Finance es la confianza en los flujos de efectivo futuros procedentes de un proyecto como los principales medios para el pago de su financiación. Los activos, derechos e intereses del mismo se toman como garantías”*¹⁹.

¹⁸ Documento CONPES 3107 de 2001 *“Política de Manejo de Riesgo Contractual del Estado para Procesos de Participación Privada en Infraestructura”*. Departamento Nacional de Planeación – DNP.

¹⁹ TINSEY, Richard. *“Project Finance, Introduction and glossary”*. Londres: Euromoney Publications PLC, 1996. p 2. Citado en CARRIZOSA FRANKY, Camilo. Galvis, Jorge E. PEREZ, José L. Aspectos Jurídicos del Project Finance. En negocios Internacionales, Tendencias, Contratos e instrumentos. Santa fe de Bogotá: Tercer Congreso Iberoamericano de Derecho Empresarial, Editorial Cámara de Comercio de Bogotá, octubre, 1998. p. 466. Citado en Trabajo de grado *“Project Finance”*. Santafé de Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Derecho y Ciencias Jurídicas, Departamento de Derecho Económico, 2000. página 12.

El cierre financiero de los proyectos de Concesiones Viales 4G comprende dos etapas, la primera denominada como Cierre Financiero – ANI y la segunda como Cierre Financiero Real, así:

El Cierre Financiero – ANI, implica que el Concesionario presente ante la ANI la carta de intención de los prestamistas, en donde manifiestan la intención de financiar el proyecto, la cual es avalada por la ANI, lo que permite continuar con la ejecución contractual; esta regla está pactada contractualmente en la parte general del Contrato de Concesión.

El Cierre Financiero – Real, implica la firma del contrato de crédito por parte del Concesionario, donde financieramente se logra el cruce de los egresos (costos) e ingresos (fuentes) del proyecto, lo que permite realizar la negociación con las entidades financieras y firmar los contratos de crédito para asegurar los desembolsos de los recursos, por parte de los prestamistas que garanticen la financiación del proyecto.

A corte de noviembre de 2019, el estado de los proyectos 4G respecto al Cierre Financiero – ANI es:

Tabla 1: Cierre financiero ANI. Noviembre 2019

No.	PROYECTO	NUMERO CONTRATO	FECHA SUSCRIPCION CONTRATO	VALOR DEL CONTRATO (Billones de pesos)	CIERRE FINANCIERO - ANI
1	IP Llanos	004 de 2015	5/05/2015	\$ 3.20	No
2	Ibagué – Mariquita – Honda – Cambao – Manizales	08 de 2015	7/07/2015	\$ 1.33	No
3	Girardot- Honda - Puerto Salgar	003 de 2014	9/09/2014	\$ 1.47	Si
4	Cartagena - Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad	004 de 2014	10/12/2014	\$ 1.71	Si
5	Pacífico 3	005 de 2014	10/09/2014	\$ 2.24	Si
6	Perimetral Oriental Cundinamarca	APP 002 de 2014	8/09/2014	\$ 1.65	Si
7	Pacífico 1	007 de 2014	15/09/2014	\$ 2.09	Si
8	Pacífico 2	006 de 2014	11/09/2014	\$ 1.30	Si
9	Magdalena 2	008 de 2014	10/12/2014	\$ 1.74	Si
10	Autopista Nordeste (Conexión Norte)	009 de 2014	10/12/2014	\$ 1.30	Si
11	Mulaló - Loboguerrero	001 de 2015	22/01/2015	\$ 1.59	Si
12	Sisga - El secreto	009 de 2015	10/07/2015	\$ 0.97	Si

No.	PROYECTO	NUMERO CONTRATO	FECHA SUSCRIPCION CONTRATO	VALOR DEL CONTRATO (Billones de pesos)	CIERRE FINANCIERO - ANI
13	Villavicencio - Yopal	010 de 2015	23/07/2015	\$ 2.94	Si
14	Puerta de Hierro – Cruz del Viso	007 de 2015	3/07/2015	\$ 1.24	Si
15	Neiva - Santana - Mocoa	012 de 2015	14/08/2015	\$ 2.97	Si
16	Popayán - Santander de Quilichao	011 de 2015	11/08/2015	\$ 1.70	Si
17	Bucaramanga - Barrancabermeja - Yondó	013 de 2015	21/08/2015	\$ 2.69	Si
18	Autopista al Mar 1	014 de 2015	3/09/2015	\$ 1.87	Si
19	Rumichaca - Pasto	015 de 2015	11/09/2015	\$ 2.32	Si
20	Autopista al Mar 2	018 de 2015	25/11/2015	\$ 2.57	Si
21	Bucaramanga - Pamplona	002 de 2016	7/06/2016	\$ 1.41	Si
22	Cúcuta - Pamplona	002 de 2017	2/06/2017	\$ 2.07	Si
23	Neiva -Espinal - Girardot	APP 017 de 2015	30/10/2015	\$ 2.02	Si
24	GICA Segunda Calzada Ibagué - Cajamarca	APP 002 de 2015	12/02/2015	\$ 1.81	Si
25	Antioquia - Bolívar	016 de 2015	14/10/2015	\$ 2.75	Si
26	IP Vías del Nus	001 de 2016	25/01/2016	\$ 2.49	Si
27	Tercer Carril	004 de 2016	18/10/2016	\$ 4.20	Si
28	Accesos Norte	001 de 2017	10/01/2017	\$ 1.23	Si
29	IP - Chirajara - Fundadores	005 de 2015	9/06/2015	\$ 5.09	Si

Fuente: ANI (2019) – Elaboró CGR 2019 AD 4G (Oficio No. 2019-601-028406-1 de 22/08/2019 – Oficio No. 2019-601-032196-1 de 18/09/2019 – Oficio No. 20191220573831 de 21/11/2019)

A noviembre de 2019, el estado de los proyectos 4G respecto al Cierre Financiero – Real es:



Tabla 2: Cierre financiero – Real. Proyectos Programa Vial 4G

No.	PROYECTO	FECHA CONTRACTUAL PARA EL CIERRE FINANCIERO CONTRACTUAL	FECHA OBTENCION CIERRE FINANCIERO- ANI	CONTRATO DE CREDITO	CONTRATO DE CRÉDITO PARCIAL
1	Magdalena 2	06/02/2016	25/02/2016	No	
2	Mulaló - Loboguerrero	07/09/2016	12/09/2016	No	
3	Neiva - Santana - Mocoa	18/09/2016	16/09/2016	No	
4	Popayán - Santander de Quilichao	18/09/2016	15/09/2016	No	
5	Bucaramanga - Pamplona	11/11/2017	06/02/2018	No	
6	Tercer Carril	27/11/2017	16/02/2018	No	
7	GICA Segunda Calzada Ibagué - Cajamarca	10/03/2016	13/04/2016	No	Si
8	Accesos Norte	03/03/2018	14/03/2018	No	Si
9	IP Vías del Nus	02/02/2017	02/03/2017	No	Si
10	Pacifico 1	07/10/2015	26/10/2015	No	Si
11	Cúcuta - Pamplona	26/06/2018	01/08/2018	No	Si
12	Puerta de Hierro – Cruz del Viso	10/01/2017	06/02/2018	Si	Si
13	Cartagena - Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad	01/09/2015	24/07/2015	Si	
14	Girardot- Honda - Puerto Salgar	01/10/2015	24/07/2015	Si	
15	Pacifico 3	01/10/2015	24/07/2015	Si	
16	Pacifico 2	08/10/2015	22/10/2015	Si	
17	Perimetral Oriental Cundinamarca	16/10/2015	26/10/2015	Si	
18	Autopista Nordeste (Conexión Norte)	02/01/2016	21/01/2016	Si	
19	Sisga - El Secreto	23/06/2016	08/07/2016	Si	
20	IP - Chirajara - Fundadores	23/07/2016	26/07/2016	Si	
21	Villavicencio - Yopal	03/08/2016	29/08/2016	Si	
22	Neiva -Espinal - Girardot	22/08/2016	13/09/2016	Si	
23	Autopista al Mar 1	09/09/2016	21/10/2016	Si	
24	Bucaramanga - Barrancabermeja - Yondó	13/09/2016	27/09/2016	Si	
25	Rumichaca - Pasto	22/09/2016	11/10/2016	Si	
26	Autopista al Mar 2	08/12/2016	04/01/2017	Si	
27	Antioquia - Bolívar	22/12/2016	18/01/2017	Si	

Fuente: ANI (2019) – Elaboró CGR 2019 AD 4G (Oficio No. 2019-601-028406-1 de 22/08/2019 – Oficio No. 2019-601-032196-1 de 18/09/2019 – Oficio No. 20191220573831 de 21/11/2019)

Las demoras presentadas en la consecución de los cierres financieros de los proyectos del Programa de Concesiones Viales 4G han sido generadas por los desafíos institucionales y económicos que presenta el mismo, entre ellos, el alto monto de las inversiones y la aplicación del modelo de financiación “Project Finance” en la estructuración financiera de los contratos.

Algunos factores que afectaron la oportuna financiación de los recursos para la consecución de los cierres financieros en los proyectos de Concesiones Viales 4G han sido el limitado número de entidades financieras nacionales financiadoras de proyectos de infraestructura, así como de instrumentos de financiación ofertados por la Banca Nacional y el riesgo reputacional por actos de corrupción²⁰.

La ANI estableció contractualmente diferentes modalidades de financiación acordes a la realidad económica, entre ellas, la implementación dentro de los contratos de Concesión de la política tendiente a facilitar mayor participación de inversionistas extranjeros como prestamistas en los proyectos de Concesión 4G, así mismo se permitió la inclusión de las instituciones financieras de desarrollo de propiedad de estados soberanos que tiene como fin la vinculación de inversionistas extranjeros. Igualmente, propendió por la expedición de la Ley 1882 de 2018 con el fin de darle seguridad jurídica a los financiadores respecto al reconocimiento de las obligaciones financieras con los bancos, cuando se presente una terminación anticipada del contrato de concesión.

Los cierres financieros²¹ de los proyectos de Concesiones Viales 4G, tienen un respaldo de la banca nacional, internacional, multilateral, fondos de deuda y mercados de capitales por valor de \$23,85 billones, de los cuales la banca local ha respaldado \$9,48 billones en 13 proyectos, la banca extranjera y el mercado de capitales han respaldado \$14,37 billones en 13 proyectos.

Los proyectos de Concesiones Viales 4G, cuentan con créditos parciales o créditos puentes por valor de \$1,35 billones, de los cuales \$1,04 billones son respaldados por la banca nacional y \$0,31 billones por la banca extranjera.

La Financiera de Desarrollo Nacional - FDN ha respaldado directamente a través de sus productos de deuda senior, línea de liquidez y garantías Equity a 11 proyectos Concesiones Viales 4G por un monto de \$3,73 billones; igualmente, ha desempeñado un papel importante en la atracción de recursos de la banca

²⁰ Ministerio de Transporte con oficio 20193000399091 del 21 de agosto de 2019, ANI con oficio 2019-601-028406-1 del 22 de agosto de 2019, FDN con oficio 20194010022751 del 26 de agosto de 2019.

²¹ Proyectos con contrato de crédito.

extranjera y de entidades multilaterales a través del diseño de mecanismos de inversión como línea de fondeo en pesos e inversionista ancla de fondos de deuda, lo que ha permitido el cierre financiero de los proyectos.

Por último, la ANI como responsable de la estructuración técnica, legal y financiera de los proyectos de concesión de iniciativa pública y como entidad garante de la estructuración de los proyectos de concesión de iniciativa privada, tiene la responsabilidad de velar para que dichas estructuraciones se realicen con los mayores estándares de calidad, que permitan dimensionar el verdadero alcance de los proyectos de concesión vial 4G, asegurando así la adecuada valoración y mitigación de los riesgos e inconvenientes que se presenten en la gestión predial, ambiental, social y técnica, que han demorado la consecución de los cierres financieros de los proyectos²².

AUDITORÍAS REALIZADAS A LAS DIFERENTES GENERACIONES DE CONCESIONES VIALES A DICIEMBRE DE 2019:

La Contraloría General de la República entre los años 2007 y 2017 auditó 27 concesiones viales, 9 de primera generación, 1 de segunda generación, 14 de tercera generación y 3 de cuarta generación, por medio de 17 auditorías y 3 actuaciones especiales de fiscalización – AEF²³.

De acuerdo con las conclusiones y resultados de las auditorías a las concesiones se evidenciaron deficiencias en la planeación y ejecución de los contratos de concesión en aspectos prediales, sociales, ambientales, financieros y constructivos, que impactaron los cronogramas de las etapas de construcción y ejecución de algunos contratos de concesión y generaron 17 hallazgos con presuntas connotaciones fiscales relacionados con aspectos constructivos, prediales, ambientales y financieros²⁴.

En junio de 2014 se culminó una auditoría al cumplimiento de las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos 2010 - 2014”, para la locomotora de Infraestructura de Transporte. Se tomaron en consideración las políticas contenidas en este PND, relacionadas con el modo carretero, para lo cual se evaluó el cumplimiento de las metas de los programas:

²² Decreto 4165 de 2011 en su artículo 14, numerales 1, 6 y 7²², tiene dentro de algunas de sus funciones la de elaborar y evaluar la estructuración de proyectos viales.

²³ Documento Panorama de las concesiones viales DES Infraestructura.

²⁴ Consolidación CGR DES Infraestructura 2018.

Corredores Prioritarios: Para este caso se evaluó el impacto de la política, por lo cual fue necesario basarse en los resultados y deficiencias referenciadas en los informes de auditoría realizadas al INVIAS, vigencias 2011 a 2013.

Caminos para la prosperidad: Se analizó la ejecución y los resultados obtenidos en los periodos del Plan Nacional de Desarrollo; de igual forma, se evaluaron varios convenios de las vigencias 2011, 2012 y 2013.

Construcción, Mejoramiento, Rehabilitación, Mantenimiento y Operación de Corredores viales por Concesión: Se evaluó el cumplimiento de la meta del PND, examinando las causas que generaron su incumplimiento.

En los Programas Construcción de Grandes Proyectos de Conectividad, Construcción de Infraestructura Binacional, se tuvieron en cuenta los resultados de los informes de auditoría de las vigencias de 2011 a 2013 y en el de Mantenimiento de la Red Vial Nacional se evaluó el cumplimiento de las metas.

En julio de 2016 se emitió el informe de auditoría a la ANI sobre la vigencia 2015, de la cual se resalta el inicio de la ejecución de 10 contratos de concesión de la primera ola y la adjudicación de 17 proyectos de iniciativa privada; se menciona, además, el desembolso de recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación por \$7.8 billones a los Patrimonios Autónomos de los proyectos de concesión, con cargo a compromisos de diferentes modalidades, de los cuales se han efectuado pagos por \$5.2 billones, es decir, el 66% de dichos recursos, por lo que, a 31 de diciembre de 2015, existía un saldo de \$2.5 billones en las subcuentas “Aportes ANI”, que se encontraban disponibles en las respectivas fiducias.

Para los contratos de 4G Autopistas para la Prosperidad, Pacifico 1 y 2, se evidenció que los estudios realizados para determinar los montos de las subcuentas de predios, compensaciones ambientales y redes, tendientes a compensar y adquirir los predios o compensaciones socioeconómicas, pago de estudios de impacto, sustracción de reserva y traslado de redes, entre otros, registran déficits, debido a que los estudios efectuados por la ANI presentan desfases en la proyección realizada, generando que los recursos apropiados por el concesionario en las diferentes subcuentas, indiquen una subvaloración y no sean congruentes con la cifra real requerida, en porcentajes que superan en más del doble los montos tendientes a adquirir predios, compensaciones socioeconómicas, pagos de estudios de impacto, sustracción y traslado de redes; esta situación, evidenciaba que con las concesiones 4G, no se superaron los inconvenientes relacionados con los aspectos



prediales y ambientales que caracterizaron a las anteriores generaciones de concesiones.²⁵

El proyecto de Concesión Autopista Conexión Pacífico 3, en el alcance del proyecto, estableció que las obras objeto de la concesión consistían en el mejoramiento de la calzada actual de los tramos de: La Felisa – La Pintada, Irra – La Felisa, La Manuela – Tres Puertas – Irra, La Virginia – Asia y la construcción de la variante Tesalia, basadas en los diseños realizados con anterioridad por parte de la Interconexión Eléctrica S.A. (ISA). Sin embargo, debe resaltarse que el alcance de las concesiones se ha visto modificado con respecto a estos. La diferencia fundamental residió en que en ellos se contempló la construcción de doble calzada a lo largo de todo el recorrido, mientras que la concesión a la que hace referencia el alcance de la citada concesión, comprende únicamente la construcción de una calzada, afectando el beneficio de los usuarios.

En noviembre de 2016, el informe de auditoría a la Concesión vial Cartagena – Barranquilla – Adicional 9 de junio de 2010²⁶, evidenció deficiencias en las obras de construcción y en el mantenimiento de las mismas, tales como incumplimiento de las especificaciones técnicas y daños generalizados en el semi – deprimido del Anillo Vial de Crespo, que generaron un presunto detrimento en el patrimonio público, deficiencias constructivas en el Parque Lineal e incumplimiento del Índice de Estado del Pavimento de las obras de doble calzada ejecutadas mediante este adicional; así mismo, se detectaron falencias en aspectos ambientales en la ejecución de las obras, en relación con la señalización provisional de éstas y el manejo ambiental del Ojo de Agua en el Tramo IV, entre otros.

Para la concesión Ruta del Sol sector 2 de 3G, se realizó análisis en auditoría culminada en agosto de 2017²⁷, al otrosí 6 que está incluido como concesión 4G, se estableció que la ANI había efectuado desembolsos por conceptos de vigencias futuras de mayo de 2011 a diciembre de 2016, por valor de \$2.6 billones, de los cuales, había realizado pagos (en precios corrientes) por avance de hitos y/o fracciones por \$1.2 billones.

En el mismo informe, en relación con Transversal de las Américas Sector 1 de 3G, se estableció que las obras correspondientes a las áreas administrativas y de servicio de los peajes denominados Cirilo y Río Grande de los tramos Turbo –

²⁵ Tomado del Informe de Auditoría CGR-CDSIFTCEDR No. 010 de julio de 2016, a la Agencia Nacional de Infraestructura, vigencia 2015, página 21.

²⁶ Informe de Auditoría al Adicional 9 de junio de 2010 del proyecto de Concesión vial Cartagena – Barranquilla, CGR-CDSIFTCEDR No. 039 de noviembre de 2016, Agencia Nacional de Infraestructura.

²⁷ Informe de Auditoría, CGR-CDSIFTCEDR No. 017 de agosto de 2017, Agencia Nacional de Infraestructura, vigencia 2016.

Necolí y Turbo – El Tigre, respectivamente, se encuentran suspendidas, el primer tramo desde junio 2 de 2016 y, el segundo, desde el 29 de septiembre de 2016, por imposición de sellamiento mediante medidas policivas por parte de la Alcaldía de Turbo (Antioquia), por no contar con la licencia de construcción, lo que indica que estos peajes no se encontraban operando y por lo tanto, a 30 de mayo de 2017 no captaban ingresos por recaudo²⁸.

En auditoría financiera de la vigencia 2017²⁹, realizada a la ANI, se relacionan 11 hallazgos sobre los proyectos de Concesiones Viales 4G Perimetral del Oriente de Cundinamarca y Cartagena – Barranquilla – Circunvalar de la Prosperidad; y 2 hallazgos más que tiene que ver con “Aportes de Vigencias Futuras” y “Rendimientos Financieros de los Aportes ANI con Recursos del Presupuesto General de la Nación”.

Como resultado de la auditoría realizada por la CGR en el segundo semestre de 2018, se determinó que el cumplimiento de la normatividad relacionada con los criterios aplicados a la gestión predial adelantada en desarrollo de los proyectos modo carretero de las concesiones Bucaramanga-Barrancabermeja-Yondó, Autopista Conexión Pacífico 3 y Transversal del Sisga, todas de 4G, no resulta conforme en todos los aspectos significativos, razón por la cual, el concepto emitido por este Órgano de Control, sobre la base del trabajo de auditoría efectuada y la información acerca de la materia controlada es adverso.

En cuanto a la Actuación Especial de Fiscalización realizada sobre el seguimiento a las acciones impartidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, relacionadas con la Concesión de la Ruta del Sol sector 2 de 3G, se verificó el cumplimiento, por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura, de las medidas cautelares decretadas en Providencias por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de la acción popular incoada por la Procuraduría General de la Nación; como resultado de esta actuación se determinó un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal denominado “Pagos Comisiones de Éxito”.

En noviembre de 2018 se liberó el informe de auditoría de cumplimiento a la Gestión Predial de la ANI, dentro del cual se incluye el modo carretero y las concesiones 4G. Se estableció que, al 30 de abril de 2018, la ANI reportaba un valor ejecutado por gestión de predios de \$456,04 millones, de un valor inicial para la adquisición de \$2.2 billones, correspondientes a 18.875 predios. Por otra parte, en el informe *“Se identificaron seis (6) predios que fueron adquiridos para el desarrollo de cuatro*

²⁸ Esta concesión en la actualidad hace parte de los corredores de “Autopista Mar 2”.

²⁹ Informe de Auditoría, CGR-CDSIFTCEDR No. 022 de junio de 2018, Agencia Nacional de Infraestructura, vigencia 2017.



(4) proyectos viales para los cuales se ejecutaron recursos del orden de \$2.590 millones en la adquisición de predios que no fueron utilizados para la ejecución de las obras, y sin acciones efectivas para recuperar los recursos.

En tres (3) proyectos de concesión vial, se superó significativamente el monto de los recursos estimados en materia de adquisición predial, al pasar de \$8.626 millones a \$82.810 millones, para una diferencia de \$74.184 millones, representada en 18 procesos de expropiación judicial, con lo cual se afectó el valor final de los proyectos y la disponibilidad de recursos para la adquisición de los demás predios requeridos en los distintos proyectos”³⁰.

En mayo de 2019, en el informe de auditoría de cumplimiento al Corredor Vial Bogotá Villavicencio, vigencia 2018³¹, se indica que “(...) se observaron deficiencias en el proceso de comparación entre la iniciativa pública y la privada, que generan incertidumbre sobre si la propuesta seleccionada fue la más óptima para la satisfacción del interés general y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, en el marco de la política pública para el sector de infraestructura vial. Además, se observó que los contratos de concesión del corredor vial Bogotá - Villavicencio, no dan solución a los permanentes cierres de la vía en los sitios críticos, por cuanto no prevén una atención integral y definitiva de los mismos, que permitan un servicio continuo, permanente y de calidad para los usuarios; aspecto que se encuentra sin financiamiento a partir de la entrega del corredor vial al nuevo concesionario (Contrato 005 de 2015), dado que los recursos de peajes están destinados para la construcción del Sector 3 (Chirajara - Fundadores) y la operación y mantenimiento de todo el corredor, excluyendo del alcance los puntos críticos”.

³⁰ Informe de Auditoría Gestión Predial, CGR-CDSIFTCEDR No. 077 de noviembre de 2018, Agencia Nacional de Infraestructura, vigencia 2017.

³¹ Informe de Auditoría de Cumplimiento, CGR-CDSIFTCEDR No. 06 de mayo de 2019, Agencia Nacional de Infraestructura – Corredor Vial Bogotá - Villavicencio, vigencia 2018.

2. CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

85111

Doctores
ANGELA MARÍA OROZCO GÓMEZ
Ministra de Transporte
MANUEL FELIPE GUTIÉRREZ TORRES
Presidente Agencia Nacional de Infraestructura
JUAN ESTEBAN GIL CHAVARRÍA
Director Instituto Nacional de Vías – INVIAS
CAMILO PABÓN ALMANZA
Superintendente Transporte
Bogotá D. C.

La Contraloría General de la República, en cumplimiento del Plan de Vigilancia y Control Fiscal 2018, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría de Desempeño al Ministerio de Transporte – MT, Agencia Nacional De Infraestructura – ANI, Instituto Nacional De Vías - INVIAS y a la Superintendencia de Transporte - ST, a través de la evaluación de los principio(s) de la gestión fiscal de eficiencia, eficacia y economía, con que fueron administrados los recursos, así como los resultados de la gestión adelantada por el administrador en las áreas, actividades o procesos examinados.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por las entidades auditadas y analizada por la Contraloría General de la República. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA’s), las normas internacionales de entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI) y con políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable para fundamentar nuestro informe.



2.1. OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS

Se fijó como objetivo general de la auditoría: Evaluar el desempeño institucional del sector transporte en el programa de concesiones viales 4G, respecto de la coordinación interinstitucional, ejecución, seguimiento, vigilancia y control, así como la aplicación de los principios de eficacia, eficiencia y economía, en el marco de la política pública de infraestructura de transporte carretero, prevista en los Planes Nacionales de Desarrollo 2010 – 2014 y 2014 – 2018. Con el fin de desarrollar este objetivo se formularon los siguientes objetivos específicos:

Objetivo Específico 1 (Coordinación Interinstitucional y seguimiento)

Evaluar el desempeño del Ministerio de Transporte en la coordinación interinstitucional y seguimiento relacionado con el Programa de Concesiones Viales 4G y su contribución para alcanzar las metas e indicadores establecidos en los Planes Nacionales de Desarrollo para el periodo 2010-2018.

Objetivo Específico 2 (ANI - estructuración de proyectos)

Evaluar el desempeño institucional de la ANI en la estructuración de los proyectos del Programa de Concesiones Viales 4G para gestionar los riesgos de orden predial, ambiental, social, económico y financiero, en cuanto a la identificación, asignación, calificación, cuantificación, valoración y su administración, con base en los principios de **eficiencia y economía**.

Objetivo Específico 3 (Ejecución - predial, social y ambiental)

Evaluar el desempeño de la ANI y de las interventorías en la ejecución contractual de los proyectos del Programa de Concesiones Viales 4G, relacionado con la gestión predial, ambiental, social, económica y financiera, de acuerdo con los criterios de **eficacia, eficiencia y economía** en el periodo 2010-2018.

Objetivo Específico 4 (Sistemas de información)

Evaluar la **eficiencia** en la implementación de los procedimientos estándar para la consolidación e interoperabilidad de los sistemas de información del Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas; así como los aplicativos relacionados con los procesos de estructuración y ejecución de los proyectos del Programa de Concesiones Viales 4G.



Objetivo Específico 5 (Inspección, vigilancia y control)

Evaluar la **eficacia** del seguimiento que realiza la Superintendencia de Transporte al programa de concesiones viales 4G y su contribución al alcance y mejora de los indicadores para la prestación del servicio.

2.2 ENFOQUE Y ALCANCE.

De conformidad con el conocimiento obtenido de la información y datos recopilados, sobre los actores involucrados³² en la formulación, desarrollo e implementación del Programa de Concesiones Viales 4G; y en consideración a los postulados constitucionales para el control fiscal y posterior y selectivo, la presente auditoría se realizó con un enfoque combinado, es decir, orientado al resultado, al problema y al sistema.

En relación con la orientación de resultados, se realizó la evaluación del cumplimiento de las metas e indicadores establecidos en los planes nacionales de desarrollo³³ y las entidades del sector. La orientación a problemas, en la medida en que se identificaron aspectos críticos en aspectos prediales, ambientales, sociales y financieros; respecto a la orientación de sistemas, se examinó el funcionamiento adecuado de los sistemas de gestión, en lo relacionado con los procesos y procedimientos de estructuración y ejecución de proyectos del Programa de Concesiones Viales 4G.

Para ejecutar el alcance solicitado, el análisis comprendió la estructuración, la contratación y la ejecución de los proyectos del Programa de Concesiones Viales 4G a nivel general, focalizando los proyectos en donde se materializaron riesgos que afectaron la terminación de algunas unidades funcionales, al 31 de diciembre de 2019.

Entidades auditadas

Se auditaron: el Ministerio de Transporte – MT, la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, el Instituto Nacional de Vías - INVIAS y la Superintendencia de Transporte - ST, como principales actores intervinientes del Programa:

³² MT, ANI y DNP.

³³ 2010-2014 y 2014 – 2018.



- *Ministerio de Transporte – MT*

El Ministerio de Transporte, como lo establece el Decreto 087 de 2011, es el organismo del Gobierno Nacional encargado de formular y adoptar las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica del transporte, el tránsito y la infraestructura, en los modos carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo del país.

Con respecto al Programa de Concesiones Viales 4G, le corresponde al MT, como cabeza del sector: *“2.9. Apoyar y prestar colaboración técnica a los organismos estatales en los planes y programas que requieran asistencia técnica en el área de la construcción de obras y de infraestructura física, con el fin de contribuir a la creación y mantenimiento de condiciones que propicien el bienestar y desarrollo comunitario.”*

- *Agencia Nacional de Infraestructura – ANI.*

La Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, es una Agencia Nacional estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica, adscrita al Ministerio de Transporte, según decreto 4165 del 03 noviembre de 2011.

La Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, tiene por objeto 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.

Con respecto al Programa de Concesiones Viales 4G, le corresponde a la ANI como ejecutor:

2. Planear y elaborar la estructuración, contratación y ejecución de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública y de los servicios conexos o relacionados, que hayan sido previamente identificados por el Ministerio de Transporte o asignados por el Gobierno Nacional.

4. Definir metodologías y procedimientos en las etapas de planeación, pre – adjudicación, adjudicación, post – adjudicación y evaluación de proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo.

11. *Identificar, analizar y valorar los riesgos de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo e incorporar en todos los contratos de concesión y sus modificaciones las reglas de distribución de riesgos de forma que sea explícita la asunción de riesgos de cada una de las partes.*

12. *Evaluar y hacer seguimiento a los riesgos contractuales e institucionales y proponer e implementar medidas para su manejo y mitigación.*

- *Instituto Nacional de Vías – INVIAS*

El Instituto Nacional de Vías es un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Transporte; quien tiene a cargo la titularidad de las vías concesionadas y la implementación y cargue del SINC.

- *Superintendencia de Transporte – ST*

La Superintendencia de Puertos y Transporte es un organismo de carácter administrativo y técnico, adscrito al Ministerio de Transporte, que goza de autonomía administrativa y financiera encargada de cumplir las funciones previstas en la Ley 01 de 1991 y las delegadas en el Decreto 101 del 2 de febrero de 2000.

La Superintendencia de Transporte vigila, inspecciona y controla la prestación del servicio público de transporte marítimo, fluvial, terrestre, férreo y aéreo en el país, en cuanto a la calidad de la infraestructura y la prestación del servicio se refiere. Dichas funciones han sido ejercidas sobre el Programa de Concesiones Viales 4G

Ámbito Geográfico Nacional y Territorial

Todas las regiones de la geografía nacional donde se desarrolla la infraestructura vial del Programa de Concesiones Viales 4G.

Período auditado

La auditoría comprende el período 2010 a 2018; teniendo en cuenta que en los Planes Nacionales de Desarrollo se identificó la problemática de las Concesiones Viales de primera, segunda y tercera generación y el Gobierno Nacional estableció



los lineamientos, las políticas y los programas para dar continuidad al desarrollo de la infraestructura vial en el país³⁴, con el Programa de Concesiones Viales 4G.

2.3. METODOLOGÍA

Para abordar los objetivos propuestos, comprobar las hipótesis y dar respuestas a las preguntas formuladas en la Auditoría de Desempeño al Programa de Concesiones Viales 4G, el equipo auditor ejecutó los métodos cualitativos y cuantitativos, adoptados en la planeación, etapa de diseño, así como la aplicación de las siguientes técnicas de recolección de evidencia:

Solicitudes de información y respuesta a cuestionarios

La CGR remitió a las entidades relacionadas a continuación, solicitudes de información, para que, dentro de las competencias de cada una, dieran respuesta a las preguntas planteadas en la etapa de diseño de la auditoría, de tal manera que contribuyeran a evaluar el desempeño del sector transporte dentro del Programa de Concesiones Viales 4G, en el período 2010 – 2018.

Con el fin de evaluar el desempeño institucional del sector transporte en el Programa de Concesiones Viales 4G, respecto de la coordinación interinstitucional, ejecución, seguimiento, vigilancia y control, así como la aplicación de los principios de eficacia, eficiencia y economía, en el marco de la política pública de infraestructura de transporte carretero, prevista en los Planes Nacionales de Desarrollo 2010 – 2014 y 2014 – 2018.

Sujetos de control

- Ministerio de Transporte
- Agencia Nacional de Infraestructura - ANI
- Instituto Nacional de Vías - INVIAS
- Superintendencia de Transporte – ST

Otros actores nivel central

- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA
- Agencia Nacional de Tierras - ANT
- Departamento Nacional de Planeación - DNP

³⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para todos” y Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. En el primer plan se establecieron reformas institucionales que buscaban mejorar la eficiencia de la gestión pública y orientada a fortalecer la gobernabilidad y la transparencia. En el segundo, el Gobierno Nacional planteó la necesidad de continuar con el desarrollo de la infraestructura a través del programa de concesiones de cuarta generación (4G). 

- Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP
- Superintendencia de Notariado y Registro
- Ministerio del Interior
- Financiera de Desarrollo Nacional - FDN
- Agencia Nacional de Seguridad Vial - ANSV
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Otros actores (gremios y otros)

- Centro de Arbitraje y Conciliación – Cámara de Comercio de Bogotá
- Cámara de Comercio de Villavicencio
- Gobernación del Meta
- Asociación Hotelera y Turística de Colombia - COTELCO
- Federación Nacional de Comerciantes -FENALCO
- Federación de Empresarios del Transporte de Carga - COLFECAR
- Federación Nacional de Ganaderos - FEDEGAN
- Federación Colombiana de Transportadores de Carga por Carretera - FEDETRANSCARGA
- Sociedad de Agricultores de Colombia – SAC
- Asociación Nacional de Instituciones Financieras – ANIF

Otros actores nivel descentralizado y CAR

- Alcaldía Municipio de Choachí
- Alcaldía Municipio de Cáqueza
- Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena - CAM
- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR
- Corporación Autónoma Regional de Risaralda - CARDER
- Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique - CARDIQUE
- Corporación Autónoma Regional de Sucre - CARSUCRE
- Corporación Autónoma Regional de Santander - CAS
- Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico - CDA
- Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga - CDMB
- Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó - CODECHOCO
- Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia - CORANTIOQUIA
- Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena - CORMACARENA



- Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare - CORNARE
- Corporación Autónoma Regional del Magdalena - CORPAMAG
- Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia - CORPOAMAZONIA
- Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ
- Corporación Autónoma Regional de Caldas - CORPOCALDAS
- Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR
- Corporación Autónoma Regional de Chivor - CORPOCHIVOR
- Corporación Autónoma Regional de La Guajira - CORPOGUAJIRA
- Corporación Autónoma Regional del Guavio - CORPOGUAVIO
- Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Mojana y El San Jorge - CORPOMOJANA
- Corporación Autónoma Regional de Nariño - CORPONARIÑO
- Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental - CORPONOR
- Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia - CORPORINOQUIA
- Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá - CORPOURABA
- Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA
- Corporación Autónoma Regional del Atlántico - CRA
- Corporación Autónoma Regional del Cauca - CRC
- Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ
- Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar - CSB
- Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC
- Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge – CVS

Circular a Concesionarios e Interventorías

Se realizó cuestionario mediante Circulares 2019EE0041480 y 2019EE0041484 a los concesionarios e interventorías, respectivamente, del Programa de Concesiones Viales 4G, con el propósito de contar con la información suficiente que permitiera contrastar los datos de los demás actores involucrados y consultados en el curso de la Auditoría de Desempeño, en los siguientes aspectos:

- Interacción con las diferentes entidades para realizar la gestión en materia predial, ambiental, social y otras, considerando aspectos como oportunidad en los trámites, capacidad de resolución de situaciones, temas pendientes, tiempos de respuesta, reprocesos en los trámites adelantados, suficiencia y oportunidad en la gestión, apoyo y coordinación por parte de la ANI y el Ministerio de Transporte.



- En cuanto a los riesgos asociados a los contratos de concesión, se requirió la información sobre su identificación, materialización, mitigación, suficiencia y si los mismos están bien asignados.
- En temas prediales, de acuerdo con los procedimientos de la ANI, se requirieron los tiempos estimados para la gestión predial y los tiempos reales en ejecución, así como las dificultades encontradas en temas prediales, ambientales y sociales, las soluciones presentadas y la participación de la ANI en la atención de la problemática identificada.
- Utilización del mecanismo de amigable componedor.

Los concesionarios e interventorías a quienes se les circularizó fueron:

Concesiones:

1. Autopista Conexión Pacífico 1
2. Autopista Conexión Norte
3. Autopista Conexión Pacífico 2
4. Autopistas al río Magdalena 2
5. Autopista Conexión Pacífico 3
6. Perimetral de Oriente de Cundinamarca
7. Autopista Mulaló-Loboguerrero
8. Autopista Cartagena-Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad
9. Autopista Girardot-Honda-Puerto Salgar
10. Autopista Bucaramanga-Barrancabermeja-Yondó
11. Autopistas al Mar 1
12. Autopista Santana-Mocoa-Neiva
13. Autopista Villavicencio-Yopal
14. Autopista Popayán-Santander de Quilichao
15. Autopista Pasto-Rumichaca
16. Autopista Puerta de Hierro-Palmar de Varela y Carreto-Cruz del Viso
17. Transversal Sisga-El Secreto
18. Autopista al Mar 2
19. Concesión Pamplona-Cúcuta
20. Bucaramanga – Pamplona
21. IP Chirajara-Fundadores
22. Accesos Norte de Bogotá – ACCENORTE
23. APP GICA - Girardot-Ibagué-Cajamarca
24. Ampliación a Tercer Carril Doble Calzada Bogotá – Girardot



- 25. IP Antioquia – Bolívar
- 26. IP Vía al Puerto
- 27. IP Vías del Nus
- 28. IP Malla Vial del Meta
- 29. IP Cesar-Guajira
- 30. IP Neiva- Espinal-Girardot
- 31. IP Cambao – Manizales**

Al cuestionario enviado respondieron 23 Concesionarios.

Interventorías:

- 1. Autopista Conexión Pacífico 1
- 2. Autopista Conexión Norte
- 3. Autopista Conexión Pacífico 2
- 4. Autopistas al río Magdalena 2
- 5. Autopista Conexión Pacífico 3
- 6. Perimetral de Oriente de Cundinamarca
- 7. Autopista Mulaló-Loboguerrero
- 8. Autopista Cartagena-Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad
- 9. Autopista Girardot-Honda-Puerto Salgar
- 10. Autopista Bucaramanga-Barrancabermeja-Yondó
- 11. Autopistas al Mar 1
- 12. Autopista Santana-Mocoa-Neiva
- 13. Autopista Villavicencio-Yopal
- 14. Autopista Popayán-Santander de Quilichao
- 15. Autopista Pasto-Rumichaca
- 16. Autopista Puerta de Hierro-Palmar de Varela y Carreto-Cruz del Viso
- 17. Transversal Sisga-El Secreto
- 18. Autopista al Mar 2
- 19. Concesión Pamplona-Cúcuta
- 20. Bucaramanga – Pamplona
- 21. IP Chirajara-Fundadores
- 22. Accesos Norte de Bogotá – ACCENORTE
- 23. APP GICA - Girardot-Ibagué-Cajamarca
- 24. Ampliación a Tercer Carril Doble Calzada Bogotá – Girardot
- 25. IP Antioquia – Bolívar



- 26. IP Vía al Puerto
- 27. IP Vías del Nus
- 28. IP Malla Vial del Meta
- 29. IP Cesar-Guajira
- 30. IP Neiva- Espinal-Girardot
- 31. IP Cambao – Manizales

Al cuestionario enviado respondieron 24 Interventorías.

Reunión con DNP

Dentro de las técnicas de recolección de datos e información, se adoptó la realización de reuniones temáticas con entidades que intervienen directa e indirectamente en el desarrollo del Programa, como el Departamento Nacional de Planeación – DNP.

Los temas tratados correspondieron a sus actividades, roles o funciones dentro del desarrollo del Programa, específicamente en lo relacionado con la aplicación de la metodología para el Comparador Público Privado.

Mesas de Trabajo con el Ministerio de Transporte y ANI

Con base en la información suministrada por los diferentes actores, luego de ser analizada, cruzada y contrastada, se realizaron mesas de trabajo con algunas dependencias de la ANI³⁵ y el MT, con el fin de aclarar, discutir y corroborar temas relevantes y puntuales, las cuales se desarrollaron bajo el siguiente procedimiento:

Solicitud de las mesas: requeridas mediante correo electrónico, con los temas a tratar.

Realización de las mesas: con el personal designado por el MT y la ANI.

Sustentación de los temas: Se elaboran las respectivas actas. El MT y la ANI, aportaron los documentos que soportaron los temas objeto de las mesas de trabajo, vía correo electrónico o mediante oficio.

³⁵ Vicepresidencia Ejecutiva, Vicepresidencia de Estructuración, Vicepresidencia de Gestión Contractual, Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno, Vicepresidencia Jurídica.

Grupo Focal

Teniendo en cuenta la importancia en el sector transporte de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo – FEDESARROLLO, Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio - CONFECAMARAS, Cámara Colombiana de Infraestructura – CCI y a la Asociación Nacional de Instituciones Financieras – ANIF, la CGR consultó la percepción de estas entidades respecto del desarrollo de los proyectos viales de cuarta generación – 4G, en el marco del Grupo Focal realizado el 11 de junio de 2019.

CONFECAMARAS y la Cámara Colombiana de Infraestructura - CCI, respondieron cada una de las preguntas del cuestionario previamente remitido, donde se destacó lo siguiente:

En las respuestas al cuestionario fue un denominador común de los dos invitados manifestar que han evidenciado deficiencias en la coordinación interinstitucional, situación que ha afectado la gestión de las concesiones viales 4G.

La Cámara Colombiana de Infraestructura – CCI considera que en el marco de la existencia de contratos de asociación público-privado, el Estado como asociado debe colaborar, lo cual no se hace evidente. Hay casos en los cuales el Estado debe asumir los riesgos establecidos previamente, como el predial, dada la complejidad, la falta de control o impertinencia para concluir la legalización de muchos de ellos y por los mayores tiempos y costos que su demora en la gestión incluye.

Para que se concrete el cierre financiero los proyectos, según la CCI, es necesario demostrarle al financiador que el proyecto tiene una debida asignación de riesgos; que los contratos de concesión tienen una manera de mitigar el acaecimiento de esos riesgos; y que el proyecto está en condiciones de ser ejecutado. De acuerdo con el cronograma de adquisición predial que se tiene con el financiador, esto no es posible si se tienen este tipo de problemas y si no se tiene un colaborador que realice la coordinación interinstitucional, por lo anterior los bancos no autorizan los desembolsos, generando un efecto sobre los cronogramas de obra.

Otro ejemplo, es el ambiental, en donde para la obtención de las licencias ambientales se necesitan unos permisos ambientales regionales que están a cargo de las CAR autónomas constitucionalmente, que no tienen unos tiempos de respuesta desde el punto de vista administrativo, ni legal. Que son tan autónomas, que a veces los tiempos se exceden. La CCI no ve una debida coordinación interinstitucional con las CAR. Para la CCI el Estado debe tener el riesgo de obtener la licencia ambiental, como ocurre en otros países. Y el cumplimiento de las

obligaciones derivadas de la licencia ambiental deben estar a cargo del privado, pero no ocurre eso en Colombia donde la obligación contractual delegada al privado para que obtenga licencia ambiental, pero con estos problemas de coordinación.

En Gestión de redes la CCI señala que hay un problema muy complicado en Colombia dado que no hay censo de redes. No hay una entidad administrativa, o una entidad pública que haya ordenado realizarlo, por ejemplo, la Comisión de Regulación que le solicite a los operadores y a los propietarios de las redes de servicios públicos y de hidrocarburos que presenten la información relacionada con las redes que cada uno opera y que se pudiera consultar en una base de datos por parte de los estructuradores de proyectos de infraestructura, para determinar si hay o no interferencia de redes. En opinión de la CCI esto no existe en Colombia, por lo que muchas veces durante la construcción de los proyectos se han presentado circunstancias de interferencias de redes.

ANIF - Su representante manifestó mediante correo electrónico la no disponibilidad de tiempo para participar de este evento; sin embargo, compartió algunos documentos de la página web de la Entidad, donde indica que podrían ser útiles en el desarrollo de la auditoría, en la medida que ellos han realizado investigaciones de temas relacionados desde una óptica más general, en relación con el financiamiento y el impacto macro económico.

FEDESARROLLO - No se recibió respuesta a la invitación realizada por parte de la CGR.

Reuniones con Banca de Inversión

Sobre Modelos Financieros

El martes 20 de agosto, la firma Structure S.A.S. Banca de Inversión, dictó una charla sobre Modelos Financieros de proyectos de concesiones viales 4G. Se precisa que *“Structure es una boutique de Banca de Inversión que presta sus servicios de Asesoría, combinando un óptimo manejo de la información y la aplicación creativa de herramientas financieras, legales y de negocios, para analizar y estructurar oportunidades de inversión.*

Las funciones de Banca de Inversión incluyen un amplio portafolio de servicios de finanzas corporativas, que se complementan con la búsqueda de inversionistas y la gestión de consecución de créditos para proyectos y/o empresas en los mercados financieros nacional y extranjero.”



En el desarrollo de la charla, se realizó una presentación general de la estructuración de un modelo financiero, enfatizando en los principales componentes del flujo de caja del inversionista, así como de los requerimientos que observan los financiadores en el momento de evaluar un proyecto, como por ejemplo el nivel de cobertura del servicio de deuda.

Sobre estructuración de las concesiones

El martes 27 de agosto, la firma Bonus Banca de Inversión, abordó el tema de la estructuración de las concesiones desde la perspectiva de Estado, exponiendo entre otros las posibles causas por las cuales no se logra el cierre financiero en algunas de las concesiones; por ejemplo, problemas con los financiadores de los proyectos, riesgos del sistema, riesgos asociados al proyecto (problemas con comunidades, conflictos sociales, y falta de normatividad); así como una perspectiva de las problemáticas no desde la estructuración si no desde la ejecución en el trámite llevado a cabo por terceros en temas ambientales, prediales, redes y consultas previas.

“BONUS es una firma de Banca de Inversión y Asesorías Financieras enfocada en la estructuración de proyectos y productos financieros para empresas, gobiernos e inversionistas privados.”

Seminario Temático Infraestructura

El 9 de mayo de 2019, el equipo de auditoría participó en el Seminario Temático organizado por la Asociación Nacional de Instituciones Financieras – ANIF “Sector de Infraestructura Crecimiento y Competitividad”, con la intervención de:

Cámara Colombiana de infraestructura –CCI³⁶: Infraestructura ¿qué sigue después de las 4G?

“... ¿En qué vamos en 4G?”

El Programa 4G debe ser una prioridad en la agenda del gobierno, pues le falta más de 20 años de ejecución.

¿Que necesita el Programa 4G?

³⁶ Tomado de Memorias Seminario Temático Infraestructura. <http://www.anif.co/evento/seminario-tematico-infraestructura-2>
- Juan Martín Caicedo - CCI

- *Gestión Contractual*
- *Ley estatutaria de consulta previa*
- *Fortalecimiento institucional de la ANI*
- *Reglas claras y seguridad jurídica*
- *Completar los cierres financieros*

Fuentes de Financiación: Ante las restricciones fiscales de la Nación, hay que buscar fuentes alternativas de financiación y potenciar el uso de la ya existentes.

Ajustes institucionales: Para mejorar el desarrollo de los proyectos de infraestructura se requiere el fortalecimiento institucional del sector transporte.

- *Promover la articulación institucional de las entidades del orden nacional para agilizar los trámites de licencias ambientales, consultas previas, gestión predial, etc.*
- *Revisar la normatividad vigente de modo que sea posible castigar los casos de corrupción y/o colusión, garantizando la terminación de la obra*
- *Reformar el gobierno corporativo y la estructura organizacional de la ANI de modo que la entidad tenga una junta directiva independiente, períodos fijos de presidencia y personal calificado para cumplir su misión*
- *El gobierno debe asegurar estructuraciones eficientes de los proyectos de infraestructura de transporte*
- *Promover la figura del amigable componedor para la solución de las controversias que emergen durante la vida de un contrato de largo plazo*
- *Generar condiciones de estabilidad jurídica y ambiente macroeconómico para que la inversión privada nacional y extranjera, se consolide como una fuente de financiación relevante*
- *Implementar la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte UPIT (Ley 1682 de 2013), garantizando que la iniciativa privada se complemente con los proyectos estructurados por el Estado*
- *Estandarizar los procesos de revisión de las iniciativas privadas a nivel nacional y*
- *territorial contratos, estructuración financiera, exigencias de capacidad jurídica y financiera de los originadores, etc*
- *Poner en marcha un sistema de información que permita monitorear los avances de la infraestructura en tiempo real*
- *Conseguir los recursos necesarios para financiar las inversiones de obra pública y/o que requieren aporte de recursos públicos, así como los programas de mantenimiento*



Conclusiones - ¿Qué sigue después de la 4G?

- *Generar condiciones de estabilidad jurídica y ambiente macroeconómico para que la inversión privada se consolide como una fuente de financiación relevante.*
- *Culminar proyectos de corredores estratégicos de comercio exterior. ¿Enajenación de activos como posible fuente de financiación?*
- *Las APP de iniciativa privada deben mantener los incentivos adecuados para que los particulares continúen estructurando y presentando proyectos.*
- *Promover la implementación del sistema intermodal de transporte para reducir el costo logístico del país*
- *Dar condición vinculante al PMTI y otorgarle el estatus de “Plan de Estado”*
- *Profundizar la inversión en vías terciarias*
- *Profundizar en el fortalecimiento institucional del sector de infraestructura de transporte”*

Financiera de Desarrollo Nacional – FDN³⁷: Avances en cierres financieros de Proyectos de infraestructura

“ ...

- *Al cierre de 2019, el 70% de los proyectos tendrá asegurada su financiación.*
- *Diversificación en las fuentes de financiación (Banca local, Banca Internacional, Mercado de Capitales, FDN, Fondos de deuda, otras fuentes)*
- *Participación de la FDN al programa 4G a través de productos*
 - *Facilidad de liquidez multipropósito FDN, 5 bonos emitidos para 3 proyectos (sic) - \$2.5 BN con grado de inversión, \$1.1 BN comprometidos en el programa 4G*
 - *3 líneas aprobadas por \$1.5 BN, \$1.15 BN comprometidos en el programa 4G*
 - *Fondos de Deuda de infraestructura, 3 Fondos cerrados por \$3.7 BN, \$2.5 BN comprometidos en el programa 4G*
- *Potenciales fuentes para cierres financieros 4G 2020*
 - *5 Proyectos por \$8.7 BN (FDN 1.5 Billones, Banca Internacional 4.3 Billones, Fuentes Locales 2.8 Billones)*
 - *Dificultades por resolver*
 - *Problemas reputacionales*

³⁷ Tomado de Memorias Seminario Temático Infraestructura. <http://www.anif.co/evento/seminario-tematico-infraestructura-2> - Carlo Bongiani - FDN

- Reconocimiento de eventos eximentes por temas prediales, ambientales y sociales
- Licencias ambientales pendientes ANLA
- Conceptos ambientales por parte de Corporaciones Autónomas
- Decreto compra de plazo
- *Madurar la cartera de proyectos es una prioridad*
 - *Adecuada estructuración: Inversión en el desarrollo de estudios de factibilidad técnica y financiera*
 - *Nuevas fuentes de pago: Viabilizar nuevas fuentes de pago tarifas, contribuciones, valor residual de concesiones, valorización, captura de valor, entre otros)*
 - *Predios y licencias ambientales: Gestión predial y licenciamiento obtenido previo a la adjudicación de los proyectos*
 - *Capacidades Institucionales: Talento humano, Enfoque programático, Superar ciclos políticos”*

Brigard Urrutia³⁸: ¿Cómo va la financiación y competitividad de la infraestructura?

“ ...

- *Plazos del Contrato de Concesión de 4G:*
 - *Problemática, ¿Qué hacer con aquellos proyectos que requieren plazos mayores para terminar las UFs y sin los cuales los Prestamistas no están dispuestos a financiar?*
 - *Problemas actuales: Estructuración en los proyectos de infraestructura, Licencias Ambientales, Demoras en los cierres financieros y Compliance”*

KPMG³⁹: ¿Cuál ha sido el recorrido y cuáles son los retos?

“ ...

- *se han realizado varios esfuerzos para mejorar y desarrollar infraestructura de competitividad en el país: Ley de APP, Creación de la ANI y la FDN, entre 2008 y 2015, se ha invertido en Gobierno Central promedio el 4,2% del PIB en infraestructura, entre los programas que sobresalen está el Programa 4G de carreteras.*

³⁸ Tomado de Memorias Seminario Temático Infraestructura. <http://www.anif.co/evento/seminario-tematico-infraestructura-2> - Carlos Fradique - Brigard & Urrutia

³⁹ Tomado de Memorias Seminario Temático Infraestructura. <http://www.anif.co/evento/seminario-tematico-infraestructura-2> - David Villalva - KPMG

- *¿Cómo se puede traducir una ventaja en el Mercado financiero a infraestructura más competitiva?:*
 - *Institucionalidad: Mejorar la gestión para promover el sector: FDN ANI, FINDETER, FONADE.*
 - *Normatividad: Normatividad definida sin embargo falta desarrollar algunas temáticas para impulsar los proyectos*
 - *Proyectos: Estructuración adecuada proyectos acordes con el mercado financiero y que puedan ser bancables.*
- *Una adecuada estructuración de proyectos permite acceder a buenas condiciones de financiación (Proyectos financiados, promueven la libre competencia, adecuado manejo de recursos públicos, una buena distribución de los Riesgos, Responde a una necesidad específica)*

FIDUOCCIDENTE⁴⁰: ¿Cómo va la financiación y la competitividad de la infraestructura en Colombia?

“ ...

- *Para mejorar nuestra competitividad es indispensable avanzar en infraestructura, las necesidades del país son desafiantes y demandan recursos.*
- *¿Qué se ha hecho para compensar la disminución de apalancamiento en la banca local?*
 - *Búsqueda de alternativas de financiamiento internacional haciendo de los proyectos de infraestructura un asset class internacional (Marco regulatorio e institucional, Pliegos tipo, Estándares Internacionales de Project Finance, Madurez del esquema de APP)*
 - *Innovación de la FDN ha sido clave para involucrar actores alternativos en el financiamiento de los proyectos (En el último año cobran relevancia los fondos de deuda llegando a un 12% de participación en proyectos 4G, •3 Fondos creados, Inversionistas institucionales locales, Línea de liquidez y Garantías de equity*
- *Desafíos de la infraestructura en Colombia para los próximos años*
 - *Soluciones estructurales*
 - *Definición de plazos para la determinación de eventos eximentes de responsabilidad*
 - *Demoras en la gestión predial*
 - *Demoras en la gestión y traslado de redes*
 - *Agilidad y oportunidad en las licencias ambientales ANLA*

⁴⁰ Tomado de Memorias Seminario Temático Infraestructura. <http://www.anif.co/evento/seminario-tematico-infraestructura-2> - Mario Estupiñán - Fiduoccidente

- *Oposición a la instalación de peajes*

La información obtenida con esta metodología fue suficiente y relevante para la evaluación en el proceso de auditoría y sustenta los hallazgos relacionados en el contenido del informe.

2.4. LIMITACIONES

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran su alcance.

2.5. CONCEPTO SOBRE EL DESEMPEÑO

Como resultado de la auditoría adelantada para evaluar el desempeño institucional del sector transporte en el Programa de Concesiones Viales 4G, respecto de la coordinación interinstitucional, ejecución, seguimiento, vigilancia y control, así como la aplicación de los principios de **eficacia, eficiencia y economía**, en el marco de la política pública de infraestructura de transporte carretero, prevista en los Planes Nacionales de Desarrollo 2010 – 2014 y 2014 – 2018, la CGR conceptúa:

El Ministerio de Transporte – MT cuenta con mecanismos de coordinación interinstitucional, seguimiento y control, que han sido utilizados por esa Cartera y por la ANI, pero no han sido **efectivos**, como quiera que los trámites prediales, sociales, ambientales y de financiamiento de los proyectos de concesiones viales 4G han sido inoportunos y se presentan demoras en la gestión por parte de las entidades que intervienen en el otorgamiento de licencias, permisos autorizaciones, registros, escrituras, entre otros.

Ineficacia en la consecución de objetivos y metas propuestos en el PND 2014 – 2018 para la ejecución del Programa de Concesiones Viales 4G, en razón a que los compromisos de “*Construir 300 kilómetros anuales de dobles calzadas*” (es decir 1.200 km en el cuatrienio), “*Construcción de 7.000 km de la Red Vial Nacional*” y el “*Número de Proyectos en Ejecución Programa 4G*”, no se cumplieron de acuerdo con lo programado.

Por otra parte, los indicadores establecidos por el MT y la ANI son insuficientes para evaluar el avance del Programa en términos de **eficiencia, eficacia y economía**, toda vez que en Sinergia no se contemplaron algunos de los compromisos establecidos en el PND 2014 – 2018. Además, en el nivel operativo, no se evidencia una batería de indicadores, con responsabilidades a nivel de entidades vinculadas con el Programa de Concesiones Viales 4G, que les permita realizar seguimiento y

monitoreo a las gestiones que se adelantan ante estas entidades en la ejecución del mismo.

En cuanto a los indicadores del SISCONPES para el sector transporte, no hay una batería de indicadores que permita monitorear y evaluar el avance de las variables planteadas en los estudios de factibilidad, que soportan los documentos Conpes 3760, 3770, 3820 y 3844 y utilizados para la viabilidad del Programa de Concesiones Viales 4G, es decir, no se realiza seguimiento al esquema de diseño y planeación de los beneficios que se esperan obtener de los proyectos viales del Programa, lo que impide medir en el corto plazo, en términos de **economía**, los beneficios logrados con la asignación de recurso en el periodo 2014-2018.

La Comisión Intersectorial, creada en noviembre de 2018, no está cumpliendo de manera **eficiente** con la función de generar nuevos instrumentos propositivos, preventivos y orientadores en la gestión de los proyectos de este Programa, toda vez que persisten deficiencias en la atención de los trámites prediales, ambientales y sociales en entidades vinculadas con el mismo, de conformidad con las competencias de cada una de ellas.

En cuanto a la no implementación de la UPIT y la CRIT, se evidenció la falta de **eficacia** desde el nivel central de Gobierno, para que éstas operen como organismos responsables de planear y regular el desarrollo de la infraestructura del país, respectivamente.

Teniendo en cuenta la situación particular de dos de las concesiones⁴¹ en las que se evidencia la materialización de riesgos que conllevan a que a la fecha no se puedan culminar algunas de las unidades funcionales, se evidenciaron debilidades en la estructuración y planeación por parte de la ANI y el Ministerio de Transporte, en la identificación, tipificación, estimación y asignación de los riesgos, al no profundizar en los estudios correspondientes, con el fin de reducir la incertidumbre asociada al proyecto, y por no considerar todos los aspectos que busquen la minimización de costos de cada uno de ellos, afectando los principios de **eficiencia** y **economía**.

En el proceso de estructuración de algunos proyectos se evidenciaron deficiencias en el componente ambiental dado que no se tuvieron en cuenta todas las condiciones de las áreas a intervenir de los proyectos del Programa, que requerían licencias y permisos, situaciones que afectaron la **eficiencia** y la **economía** en la ejecución de los proyectos.



⁴¹ Perimetral del Oriente de Cundinamarca, Cambao – Manizales.

La ANI no cuenta con una metodología para la determinación de la comisión de éxito, lo que evidencia debilidades en los mecanismos de control que permitieron que mediante interpretaciones no vinculantes se efectuaran pagos no pactados que elevan los costos de los proyectos y se pagaran comisiones de éxito en proyectos que no pudieron ser ejecutados, afectando el principio de **economía** para el Programa de Concesiones Viales 4G.

Por otra parte, para la utilización del mecanismo de asociación público-privada como instrumento de ejecución de los proyectos viales 4G, donde el DNP emite concepto previo favorable, la ANI en el Sistema Integrado de Gestión, no cuenta con procedimientos específicos para establecer los tiempos de radicación y aprobación de los trámites, lo que redundaría en beneficio del Programa 4G y contribuiría a la **eficiente** planeación de la estructuración de los proyectos.

Sobre el estado del cierre financiero con desembolso de los proyectos del Programa de Concesiones Viales 4G, se evidenció que de los 29 proyectos con cierre financiero contractual, 13 proyectos que equivale al 44,8% no tienen cierre financiero con desembolso, que financie el total del valor de los contratos, por las dificultades para la consecución de los recursos de deuda, por parte de los concesionarios que asumieron el riesgo de financiación, lo cual podría afectar la **economía** y la **eficiencia** para sostenibilidad de estos proyectos y generar pasivos contingentes para el Estado.

El Ministerio de Transporte y la ANI han establecido mecanismos como el programa que declara como “Proyectos de Interés Nacional –PINES a las concesiones”, el “Cuarto de Reactivación” y la “Comisión Intersectorial para Proyectos de Infraestructura de Transporte”, para destrabar los proyectos de concesiones viales 4G; sin embargo, se evidencia que se siguen presentando inconvenientes en los trámites de la gestión predial, ambiental, social y financiera, que aunados al límite de la capacidad de financiación del mercado local y al aumento del riesgo reputacional de algunos concesionarios, han generado retrasos y la exigencia de mayores garantías para la obtención de los cierres financieros con desembolsos en estos proyectos, aumentando el riesgo de liquidez de los concesionarios, afectando el inicio de la remuneración de los contratos de concesión, afectando los principios de **eficacia, eficiencia y economía**.

Por otra parte, el tratamiento que se le ha dado a los puntos críticos en 29 proyectos del Programa Vial 4G, por parte de las entidades del sector transporte, ha afectado directamente el riesgo de construcción que fue establecido en cada uno de los contratos. No obstante, contar con la identificación de puntos inminentes y necesarios por mitigar, no incluyen las soluciones definitivas que amerita cada uno

de éstos de acuerdo con sus particularidades, que en el evento de materializarse afectaría los beneficios esperados e implicaría la causación de pasivos contingentes, por la disminución del tráfico promedio diario de autos, buses y camiones e incidirían en la productividad de las regiones circundantes a los corredores viales; así como prestar un servicio de calidad y garantizar la conectividad, operación y tránsito sin interrupciones y condiciones de seguridad vial necesarias, lo que afecta el principio de **eficiencia**.

En cuanto al uso del mecanismo de amigable componedor, utilizado en los contratos viales de 4G de manera permanente, encarece los proyectos, lo cual afecta el principio de **economía**, por cuanto el mecanismo permanecerá activo desde el momento de la designación de sus miembros y hasta la fecha en que se suscriba el acta de reversión, tal como se señala en los contratos de concesión evaluados. Adicionalmente, se han realizado pagos a los paneles de amigables componedores sin que exista controversia.

Para los predios a cargo del INVIAS, se identificaron dificultades por invasión de terceros, situación que afecta la **eficiencia** en la gestión predial que se viene adelantando en los proyectos del Programa por demoras en los tiempos de entrega y en la disponibilidad predial.

En lo relacionado con el Sistema Integrado de Información del Sector Transporte, su implementación fue tardía y respecto del Sistema Integrado Nacional de Carreteras - SINC, la implementación y cargue presenta un atraso considerable, afectando los principios de **eficacia** y eficiencia.

Por último, los resultados de los informes generados por la Superintendencia de Transporte, en cumplimiento de sus funciones, contribuyen **eficaz y eficientemente** a mejorar la gestión del Programa de Concesiones Viales 4G, en lo relacionado con la calidad del servicio en la operación y mantenimiento de los corredores viales concesionados.

2.6. EVALUACIÓN DE RIESGOS Y MECANISMOS DE CONTROL.

El diseño y efectividad de los mecanismos de los controles establecidos por el Ministerio de Transporte – MT y la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, relacionadas con el Programa de Concesiones Viales 4G, es **CON DEFICIENCIAS**, con una calificación de 1,6. La Sumatoria y ponderación de la evaluación del diseño y la efectividad de los controles arrojó una calificación de 1,64, que corresponde a un nivel de riesgo combinado **Medio**.



Lo anterior como consecuencia de las deficiencias frente a los controles debido a:

- El Ministerio de Transporte – MT cuenta con mecanismos de coordinación, seguimiento y control, que han sido utilizados por esa Cartera y por la ANI, pero no han sido efectivos.
- No se evidencian metas e indicadores asociados a compromisos contenidos en el PND 2014-2018.
- La batería de indicadores que tiene el Programa de Concesiones Viales 4G no permite realizar el seguimiento a las gestiones y avances del mismo.
- El Ministerio de Transporte y las entidades involucradas en el Programa 4G, carecen de una batería de indicadores que permita monitorear y evaluar el avance de las variables planteadas en los estudios de factibilidad.
- Los mecanismos e instrumentos de articulación interinstitucional utilizados por el Ministerio de Transporte y la ANI no han garantizado la oportunidad en la gestión ambiental.
- La ANI no cuenta con una metodología para la determinación de la comisión de éxito.
- Debilidades en la estructuración y planeación, por parte de la ANI y el Ministerio de Transporte, en la identificación, tipificación, estimación y asignación de los riesgos de algunos proyectos del Programa de concesiones viales 4G.
- La ANI, no establece tiempos para los trámites de radicación y aprobación para el concepto previo que emite el DNP.
- De los 29 proyectos con cierre financiero contractual el 44,8% de los proyectos no tiene aún el cierre financiero con desembolso que financie el total del valor de los contratos.
- Dificultades para la consecución de los recursos de deuda, por parte de los concesionarios que asumieron el riesgo de financiación.
- Inconvenientes en la gestión predial, ambiental y social de los proyectos del Programa de concesión 4G, pese a que el Ministerio de Transporte y la ANI han establecido mecanismos como “El cuarto de reactivación” y la “Comisión Intersectorial para Proyectos de Infraestructura de Transporte”.
- Deficiencias en la estructuración de los proyectos del Programa de Concesiones Viales 4G, debido a que, dentro de los procedimientos, evaluaciones y estudios, no se contempló la atención total de los puntos críticos, y que no se incluyen las soluciones definitivas que amerita cada uno de éstos de acuerdo con sus particularidades.
- Debilidades en el desarrollo de la estructuración donde no se identifican eventos que afectarían directamente la gestión predial, tal como es el caso de la presencia de cuerpos de agua, interferencia de redes, condiciones geotécnicas, entre otros.

- Atrasos en la ejecución de algunos de los proyectos del Programa de Concesiones Viales 4G.
- Uso del mecanismo de amigable componedor, utilizado de manera permanente y pago realizado a los paneles de amigables componedores sin que exista controversia, lo que encarece el valor de los contratos del Programa de Concesiones Viales 4G.
- Dificultades respecto a los predios a cargo del INVIAS, que afectan la gestión predial que se viene adelantando en los proyectos del Programa vial 4G.
- Implementación tardía del Sistema de Información del Sector Transporte y atraso considerable en la implementación y cargue del Sistema Integrado Nacional de Carreteras – SINC.

2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS Y BENEFICIOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron 20 hallazgos administrativos, otras posibles situaciones, serán trasladadas al Directivo Superior de la Contraloría Delegada del Sector de Infraestructura Física, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional, para que en actuación particular se evalúe el eventual impacto de los mismos en los términos del numeral 2.2.3.4 de la Guía de Auditoría de Desempeño de la Contraloría General de la República. (Ver ANEXO 5 HALLAZGOS POR OBJETIVOS Y PREGUNTAS y ANEXO 6 LISTADO DE HALLAZGOS)

2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

El MT, la ANI, el INVIAS y la ST deben suscribir un Plan de Mejoramiento conjuntamente con las entidades estatales del Orden Nacional vinculadas con la implementación del programa vial 4G, con las acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en este informe.



El Plan de Mejoramiento debe ser presentado por la ANI a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI), de la CGR, conforme a la Resolución 07350 de 2013, dentro de los sesenta (60) días calendario, siguientes al recibo del presente informe, teniendo en cuenta la complejidad y los diferentes actores que intervienen.

Bogotá, D. C, junio 26 de 2020



SEBASTIAN MONTOYA MEJÍA

Contralor Ad Hoc

Contraloría Delegada Sector de Infraestructura

Aprobado: Comité de Evaluación Sectorial N. 69 de diciembre 23 de 2019 y Comité de Evaluación Sectorial N. 23 de junio 26 de 2020.

Revisado: Diego Alberto Ospina Guzmán-DVF, Rosa Díaz de Arrieta-Supervisora, Luis Guillermo Hernández Ochoa - Líder de Auditoría, Teresa Bonilla de la Torre, Orientadora Metodológica

Preparó: Equipo Auditor

TRD: 85111-011 INFORME DE AUDITORÍA



3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 OBJETIVO GENERAL

Evaluar el desempeño institucional del sector transporte en el programa de concesiones viales 4G, respecto de la coordinación interinstitucional, ejecución, seguimiento, vigilancia y control, así como la aplicación de los principios de eficacia, eficiencia y economía, en el marco de la política pública de infraestructura de transporte carretero, prevista en los Planes Nacionales de Desarrollo 2010 – 2014 y 2014 – 2018.

Pregunta General

¿El desempeño institucional del Ministerio de Transporte y la ANI como actores principales en el Programa de Concesiones Viales 4G, ha sido efectivo en la medida que ha contribuido a mejorar la coordinación interinstitucional, la ejecución y el seguimiento de los proyectos de este programa?

3.2 OBJETIVO ESPECÍFICO 1

Evaluar el desempeño del Ministerio de Transporte en la coordinación interinstitucional y seguimiento relacionado con el Programa de Concesiones Viales 4G y su contribución para alcanzar las metas e indicadores establecidos en los Planes Nacionales de Desarrollo para el período 2010-2018.

Hipótesis Objetivo Específico 1

La coordinación interinstitucional y el seguimiento a cargo del Ministerio de Transporte han sido eficientes y han contribuido a alcanzar las metas e indicadores establecidos para el Programa de Concesiones Viales 4G, en los Planes Nacionales de Desarrollo para el período 2010-2018.

3.2.1 Pregunta 1

¿A través de qué mecanismos y con cuáles instrumentos el Ministerio de Transporte ha realizado la coordinación interinstitucional y el seguimiento al Programa de Concesiones Viales 4G?

Hallazgo N°1 Administrativo. Papel de las comisiones intersectoriales como mecanismo de articulación y coordinación sectorial

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley 489 de 1998, el Gobierno Nacional puede crear comisiones intersectoriales con el objeto de coordinar y orientar la ejecución de ciertas funciones cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias propias de cada entidad.

Así, el Decreto 2306 de noviembre 8 de 2012 creó la Comisión Intersectorial de Infraestructura – CII, para la articulación de los órganos públicos que tienen dentro de sus funciones la estructuración, financiación, contratación y ejecución de proyectos de infraestructura en el país. La CII tenía por objetivo articular el sector de infraestructura de transporte y coordinar la ejecución eficiente de los proyectos⁴²; buscaba implementar ajustes en la utilización de instrumentos administrativos en el marco de atender principios constitucionales⁴³ a través de la descentralización, delegación y desconcentración⁴⁴.

El documento Conpes 3762 de 2013 estableció los lineamientos de política para la identificación y priorización de proyectos en infraestructura, hidrocarburos, minería y energía considerados como de interés nacional y estratégicos, en donde definió los proyectos de interés nacional y estratégicos – PINES, como aquellos que: “(...) puede ser de origen público o privado, pues es habitual que el único ejecutor de proyectos no sea el Estado; un privado puede desarrollar proyectos que, si bien no cuentan con recursos públicos, tienen un impacto en el desarrollo del país y coadyuvan a su crecimiento económico y social”⁴⁵. Además, los criterios comunes a los PINES de origen público o privado para ser seleccionados.

⁴² La Comisión estaba integrada por: el Ministro del Interior; el Ministro de Hacienda y Crédito Público; el Ministro de Minas y Energía; el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible; el Ministro de Transporte, quien la preside; y el Director del Departamento Nacional de Planeación.

⁴³ De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia la función administrativa se encuentra al servicio de los intereses generales y siempre se debe ejercer dentro de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad,

⁴⁴ Bien se trate de desconcentración o de delegación de funciones, lo que se busca con estas figuras, es el mismo fin: descongestionar los órganos superiores que conforman el aparato administrativo y, facilitar y agilizar la gestión de los asuntos administrativos, con el objeto de realizar y desarrollar los fines del Estado en beneficio de los administrados, en cumplimiento y desarrollo de los preceptos constitucionales. (Sentencia C-561/99)

⁴⁵ Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3762. “Lineamientos de Política para el Desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos-PINES”. Bogotá D.C., agosto 20 de 2013. Página 12.

Con el Decreto 2445 de 2013 se creó la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos – CIPE, cuyo objeto es la coordinación y orientación superior de las funciones de las entidades públicas que participan en la estructuración, financiación, contratación y ejecución de proyectos de infraestructura, hidrocarburos, minería, energía y demás proyectos estratégicos de interés nacional⁴⁶.

Conviene recordar que un informe de la Comisión Intersectorial en 2013 recomendó que: *“Que, para atender los retos actuales y futuros de los proyectos de infraestructura de transporte, que requieran un alto nivel de coordinación, para generar conectividad, servicios de calidad y desarrollo sostenible, se ha evidenciado la necesidad de contar con una **instancia dedicada exclusivamente a la coordinación y orientación** de los mismos, que permita atenderlos con mayor eficiencia y eficacia”.* (**Negrilla fuera de texto**)⁴⁷

Esta Comisión agrupó muchos sectores y no fue un instrumento que contribuyera en forma efectiva a agilizar la ejecución del programa de concesiones viales concebido en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018⁴⁸. Además, el no contar con una comisión intersectorial de infraestructura solo para los programas de transporte puede haber afectado el avance del programa, para la vigencia 2014 – 2018, ya que, de 40 proyectos programados, se están ejecutando 29, es decir el 72,5%. De los 1.200 km planeados para el cuatrienio, sólo se han contratado 448,6 km⁴⁹, es decir el 37%. De 7.000 km programados para ser parte de la red vial nacional del programa vial 4G, se han adjudicado 4.644,7 km⁵⁰, es decir el 66,35%.

El Decreto 2163 de 2018 creó una Comisión Intersectorial para los proyectos de infraestructura de transporte, para la coordinación integral y orientación superior de las funciones de las entidades públicas que participan en la estructuración, financiación, contratación y ejecución de proyectos de infraestructura de transporte en el país. Esta Comisión *“(…) tiene por objetivo articular las entidades públicas que tienen relación con los proyectos de infraestructura de transporte en el país, coordinar y orientar la planeación integral y el seguimiento a la ejecución eficiente de*

⁴⁶ La cual estuvo integrada por: (1) El Ministro del Interior. (2) El Ministro de Hacienda y Crédito Público. (3) El Ministro de Minas y Energía. (4) El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (5) El Ministro de Transporte. (6) El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o su delegado, quien la presidirá. (7) El Director del Departamento Nacional de Planeación

⁴⁷ Decreto 2163 de 2018 “(noviembre 26) “Por la cual se crea una Comisión Intersectorial para los proyectos de infraestructura de transporte”.

⁴⁸ Primer programa del Objetivo 4 que buscaba proveer la infraestructura y servicios de logística y transporte para la integración territorial. Páginas 184 y 185.

⁴⁹ CGR. Cálculos establecidos a partir de la respuesta ANI 2018ER0125011 del 28 de noviembre de 2018, numeral 30.

⁵⁰ Ministerio de Transporte. Radicado 20186000485221 del 27 de noviembre de 2018.

los referidos proyectos.”⁵¹ Está integrada por: 1. La Vicepresidenta de la República, quien la preside. 2. La Ministra del Interior. 3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público. 4. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 5. El Ministro de Transporte. 6. El Director del Departamento Nacional de Planeación.

La Comisión Intersectorial, creada en noviembre de 2018, no está cumpliendo de manera **eficiente** con el objetivo señalado toda vez que persisten deficiencias en entidades como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR, las entidades gubernamentales del nivel regional (alcaldías municipales, secretarías de planeación, inspecciones de policía y gobernaciones, especialmente), las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, la Agencia Nacional de Tierras – ANT y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, quienes intervienen de manera activa y decisiva en la ejecución de los proyectos del programa de concesiones viales 4G, de conformidad con las competencias de cada una de ellas.

Por otra parte, las actas de la Comisión Intersectorial de 18 de diciembre de 2018, 15 de enero, 14 de febrero, 5 de marzo, 8 de abril y 21 de mayo de 2019 enuncian algunos proyectos del programa 4G; sin embargo, no evidencian, las situaciones que implican inconvenientes, las decisiones y acciones a implementar para subsanar las dificultades y deficiencias de orden predial, ambiental, social y financiera que se presentan en cada concesión. Es decir, no se evidencia cómo lleva a cabo esta Comisión Intersectorial una de sus funciones, en la que debe: *“Participar en la coordinación, planeación integral y el seguimiento a la ejecución eficiente de los proyectos de infraestructura priorizados y de los recursos asignados a los mismos”*⁵².

Adicionalmente, conviene recordar que un informe de la Comisión Intersectorial en 2013 recomendó que: *“La dirección de la Comisión podría quedar a cargo de un Alto Consejero Presidencial mientras que la secretaría técnica preferiblemente debería corresponder al DNP, en coordinación con la ANI. La creación de la CII debe estar acompañada de un excelente decreto reglamentario, para que realmente tenga poderes suficientes y no se convierta en un círculo académico”*⁵³.

⁵¹ Artículo 2°.

⁵² Numeral 2, artículo 4°. Funciones de la Comisión de Decreto 2163 de 2018, *“Por la cual se crea una Comisión Intersectorial para los proyectos de infraestructura de transporte”*.

⁵³ Comisión de Infraestructura. Informe. Bogotá, octubre de 2012. Páginas 16 y 17.

Sin embargo, estas recomendaciones no se tuvieron en cuenta dado que el Alto Consejero Presidencial no se nombró, la Secretaría Técnica de la Comisión sólo fue asumida por el DNP y no se expidió el Decreto reglamentario que sugería este informe, como se deduce de lo revisado en todos los Decretos ya citados, suscritos por el Gobierno Nacional en esta materia.

Así, la incorporación de la Vicepresidencia de la República como integrante de la Comisión Intersectorial para los proyectos de Infraestructura de Transporte⁵⁴, se entendería en el marco de las facultades, que el artículo 202 de la Constitución Política de Colombia le confiere al Presidente de la República para confiarle misiones o encargos especiales y no dentro de un esquema permanente, con un funcionario de dedicación exclusiva y que permita abordar un programa de largo plazo en el sector transporte, como bien lo recomienda el informe de la Comisión de Infraestructura de 2012.

Para la CGR en el marco de las funciones de “coordinación integral y orientación superior” a cargo de la Comisión Intersectorial, el hallazgo va dirigido a profundizar en esa labor y no sugiere invadir funciones de las entidades que tienen alguna responsabilidad en el proceso de ejecución del programa de concesiones viales 4G.

En lo relacionado con las recomendaciones de la Comisión Intersectorial en 2013, conviene precisar que el informe de esta comisión advierte que: “(...) *en infraestructura de transporte, y no obstante algunas reformas recientes (...) la institucionalidad sigue siendo precaria y ello se refleja en los resultados en esta materia. De aquí que este informe se concentre en los problemas relativos a la infraestructura de transporte y haga especial énfasis en el ordenamiento institucional que la gobierna*”⁵⁵.

En el marco de este diagnóstico, es que la CGR presenta los argumentos de este hallazgo, en aras de fortalecer una Comisión Intersectorial que genere nuevos instrumentos propositivos, preventivos y orientadores de un esquema institucional.

⁵⁴ Con Decreto 2163 de noviembre 26 de 2018.

⁵⁵ Comisión de Infraestructura. Informe. Bogotá, octubre de 2012. Páginas 16 y 17.

Hallazgo N°2 Administrativo. Gestión Gubernamental con trámites pendientes de los concesionarios del programa 4G

El Decreto 87 de 2011 establece como una de las funciones del Ministerio de Transporte⁵⁶ la de *“coordinar, promover, vigilar y evaluar las políticas del Gobierno Nacional en materia de tránsito, transporte e infraestructura de los modos de su competencia”*, que en particular incluye obligatoriamente el programa de concesiones viales 4G.

El Decreto 165 de 2011⁵⁷ establece como una de las funciones de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI⁵⁸ la de *“Coordinar y gestionar, directa o indirectamente, la obtención de licencias y permisos, la negociación y la adquisición de predios y la realización de las acciones requeridas en el desarrollo de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público-Privada a su cargo”*.

Según el Ministerio de Transporte, esa entidad ha implementado tres mecanismos de coordinación interinstitucional y de seguimiento al programa de concesiones viales 4G: (I) El programa que declara como Proyectos de Interés Nacional –PINES a las concesiones; (II) el Cuarto de Reactivación Económica; y (III) La Comisión Intersectorial para Proyectos de Infraestructura de Transporte.

Sin embargo, aunque esa Entidad cuenta con estas instancias de coordinación, seguimiento y control, hay un grupo importante de concesionarios e interventores de proyecto del Programa Vial 4G, que informaron a la CGR⁵⁹ sobre la identificación de dificultades en los trámites ante varios entes gubernamentales del nivel central y regional, que han afectado la ejecución de las concesiones viales del Programa Vial 4G, por demoras en la gestión gubernamental para atender con oportunidad las gestiones adelantadas ante ellas, demostrando escasa capacidad de resolución e ineficiencia en su gestión para agilizar la solución de estos requerimientos.

De acuerdo con información recibida de distintos concesionarios, habían trámites represados con amplios períodos de radicación, especialmente en entidades como: el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, las Corporaciones Autónomas

⁵⁶ Artículo 2, numeral 12.

⁵⁷ Por el cual se cambia la naturaleza jurídica, cambia de denominación y se fijan otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones -INCO.

⁵⁸ Artículo 4. Funciones Generales, numeral 9.

⁵⁹ Entre los meses de mayo y junio de 2019 y en respuesta a un cuestionario remitido por la CGR a los concesionarios e interventores de los proyectos del Programa vial 4G:

Regionales – CAR, las entidades gubernamentales del nivel regional (alcaldías municipales, secretarías de planeación, inspecciones de policía y gobernaciones, especialmente), las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, la Agencia Nacional de Tierras – ANT, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, el Ministerio de Transporte y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia - ICANH, los cuales se sintetizan en el ANEXO 7: “DEFICIENCIAS DE COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL MT Y LA ANI”, que resume todas las deficiencias reportadas.

En muchas entidades del orden nacional y regional estas deficiencias para gestionar asuntos a su cargo siguen siendo estructurales y reflejan limitaciones del proceso de modernización institucional impulsado desde el Gobierno Nacional. En ese sentido, no se trataría de invadir la (...) *órbita de competencia de cada una de las entidades que interviene en los trámites (...)*⁶⁰, como lo apunta la respuesta del MT y la ANI.

Es pertinente precisar que la afirmación del MT en el sentido en que: *“los concesionarios desde la suscripción de los contratos aceptan y asumen los riesgos del proyecto, de acuerdo con las condiciones establecidas contractualmente, gestionando los trámites correspondientes ante las entidades y autoridades competentes”* no implica que el Estado no deba cumplir con sus responsabilidades institucionales en el marco de sus funciones y con la generación de nuevos mecanismos para contribuir con el fortalecimiento de las entidades, diagnosticada desde los planes de desarrollo económico.

Si bien el MT y la ANI en su respuesta, reportan que muchos de los trámites pendientes en la fecha del cuestionario de la CGR a los Concesionarios, ya han sido atendidos y han concluidos en forma positiva para muchos de los peticionarios, lo que ha querido evidenciar la CGR son los amplios tiempos que han tomado algunas entidades, lo cual genera efectos sobre los cronogramas de los proyectos.

Con relación a lo afirmado por el MT, al referirse a la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha precisado que la colaboración armónica *“(...) no implica que determinada rama u órgano llegue a asumir la función de otro órgano, pues no debe olvidarse que cada uno de ellos ejerce funciones separadas (...)*⁶¹, la CGR no ha sugerido que se invadan las funciones de ningún órgano del sector público. El

⁶⁰ Ministerio de Transporte. Radicado MT No.: 20191220561091 del 18 de noviembre de 2019, página 6.

⁶¹ Corte Constitucional- Sentencia C-246/04

hallazgo se fundamenta desde las funciones de la ANI y el Ministerio de Transporte y los tres mecanismos de coordinación o instancias, señaladas en anteriores comunicaciones a la CGR y no desde las funciones de otras entidades.

Corporaciones Autónomas Regionales - CAR

- El MT y la ANI, en su respuesta sobre las solicitudes realizadas a Corporinoquia por parte del Concesionario de “Autopista Villavicencio - Yopal” el MT y la ANI afirman que: *“(…), es importante resaltar que si bien, algunos de los trámites relacionados anteriormente, se prohirieron después de transcurrido un periodo de tiempo importante para el pronunciamiento final de la Autoridad Ambiental Regional, los mismos no han generado retrasos o suspensiones de obra de la etapa constructiva del proyecto”⁶²; sobre el Concesionario de "IP - Malta Vial del Meta" el MT y la ANI precisan que: “es necesario aclarar que, ningún trámite ambiental genero retrasos en el plan de obras”⁶³.*
- Según la respuesta dada por el MT y la ANI, de las 67 peticiones del Concesionario de “Transversal Sisga-El Secreto”, la mayoría de ellas ya se atendieron, sin embargo, el tiempo que tomaron para gestionarlos fueron entre 110 y 210 días.

Entidades nivel regional

- Sobre los trámites de traslado de redes, El MT y la ANI consideran necesario precisar lo regulado en el Contrato de Concesión⁶⁴ y lo señalado en la Ley 1682 de 2013, en la medida en que afirman que *“(…) La gestión con las empresas titulares de las Redes es a cuenta y riesgo del Concesionario, por tanto, es este quien, de acuerdo con lo establecido en el Contrato, debe implementar todas las acciones que le otorga el ordenamiento jurídico y la legislación colombiana en materia de traslado de redes, con el fin de evitar que estos traslados afecten la ejecución de la obra. No obstante, la Agencia siempre ha manifestado ante el Concesionario su disposición en brindar el acompañamiento que se considere necesario ante la gestión de redes frente a los operadores y/o propietarios.”⁶⁵.*

⁶² Página 41.

⁶³ Página 43.

⁶⁴ Numeral 3.2.1 (d) del Apéndice Técnico 5: Interferencias con Redes

⁶⁵ Página 44.

En ese sentido, la CGR no desconoce las responsabilidades de un contrato en temas como la gestión de redes a cargo de los concesionarios, pero si ha evidenciado deficiencias en cálculos de los costos en este ítem, que han tenido efectos sobre el Fondo de Contingencias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por la materialización de riesgos asociados, lo que generó nuevos aportes por \$52.500 millones (Ver Tabla).

Tabla 3: Sobrecostos por interferencia de redes. Nuevo plan de aportes

Proyecto	Valor
Cartagena – Barranquilla:	11.863
Girardot - Honda - Puerto Salgar	23.618
Conexión Autopista Pacífico 1	1.778
Conexión Autopista Pacífico 2	1.788
Conexión Autopista Pacífico 3	3.513
Proyecto vial Pamplona – Cúcuta	9.940
Total	52.500

Fuente: Ministerio de Hacienda. Oficios con radicados 20184091312002 CB 4G; 20194090260482- GHPS; 2-2019-036521; 20184090811892 P2; 20154090057562 -P3; y 20184090414982 PAM CU. Millones de pesos

- En el caso de lo afirmado por el Concesionario de la vía “Autopista Mulaló - Loboguerrero” quien califica como deficiente la atención de la alcaldía del municipio de Dagua a una la solicitud de disponibilidad de un predio de su propiedad en favor del Consejo Comunitario de Loboguerrero, el MT y la ANI precisan que: *“(…) como se ha manifestado a lo largo de este documento hay aspectos que desbordan la órbita competencial del sector y cuya responsabilidad es de entes que gozan de su propia autonomía.”*
- En el caso de la Concesión “Malla vial del Meta”, hay represadas solicitudes ante las Alcaldías de Villavicencio, Acacias y Puerto Gaitán para la suscripción de cuatro documentos básicos de acuerdo con lo definido en el Apéndice Técnico 5 del contrato de concesión: (a) Acuerdo de confidencialidad; (b) Aprobación del diseño de la interferencia de red con el proyecto; (c) Expedición del presupuesto estimado para la solución de la interferencia; y (d) Acuerdo de colaboración.

Sin embargo, aunque la ANI haya adelantado gestiones de coordinación esta problemática no ha tenido solución. En su respuesta la ANI informa que, ante una solicitud de la Alcaldía de Acacías, para la celebración de un convenio entre la ANI, como estructurador del proyecto, y el municipio para financiar estas obras, *“no resulta posible acceder a su solicitud en tanto la órbita obligacional*

del concesionario en lo atinente a la gestión del traslado y protección de redes se encuentra claramente delimitada por la ley y el contrato de concesión 004 de 2015, debiendo este último por su cuenta y riesgo, asumir dicha gestión, contar con la disponibilidad de los recursos necesarios y sufragar la totalidad de los costos asociados al replanteo de redes (...)⁶⁶, pero la ANI no aporta una solución concreta y se limita a concluir que “(...) se requiere de una acción conjunta interinstitucional en aras de culminar las tareas de replanteo de redes en dicho sector”⁶⁷.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

- Para el MT y la ANI “(...) *Es pertinente aclarar, que los tramites de Levantamiento de Veda, aprobaciones de planes de rescate y traslado y demás trámites que se requieren pronunciamiento de la citada Dirección, no tienen términos o plazos establecidos en la normatividad ambiental.*⁶⁸ Sin embargo, en el caso de la solicitud presentada de la Concesión “Autopista Mulaló - Loboguerrero” aunque culminó con Resolución 2451 de diciembre 17 de 2018⁶⁹ y ello demuestra para estas entidades que *realizó el seguimiento a estos trámites y verificó que los mismos se hubiesen culminado, lo que demuestra que ha efectuado todas las gestiones interinstitucionales necesarias para lograr la pronta y efectiva respuesta por parte de dicha Entidad*”, para la CGR lo informado confirma que este proceso se tomó dos años y cuatro meses para decidir sobre el requerimiento.
- Otro caso en el que el MADS emplea amplios periodos para atender requerimientos presentados se evidencia con la solicitud del Concesionario de “Autopista Villavicencio – Yopal”, ya que según el MT y la ANI “(...) *es necesario mencionar que si bien, las solicitudes de modificación fueron presentadas a la Autoridad Ambiental, mediante los radicados 0027 del 28 de noviembre de 2018, E1-2018- 034140 del 16 de noviembre de 2018 y E1-2018-024642 del 23 de agosto de 2018, respectivamente, el MADS solicitó información al Concesionario, a los 167 días posteriores a la solicitud para el caso del trámite del radicado 0027 del 28 de noviembre de 2018; para el caso de la solicitud con radicado E1-2018-024642 del 23 de agosto de 2018, el MADS solicitó información*

⁶⁶ Página 51.

⁶⁷ Página 51.

⁶⁸ Página 56.

⁶⁹ “Por medio de la cual se sustrae de manera definitiva y temporal unas áreas de la Reserva Forestal del Pacifico, establecida en la Ley 2da e 1959 y se toman otras determinaciones”.

*al Concesionario a los 264 días posteriores a la solicitud de COVIORIENTE S.A.S (...)*⁷⁰

- El MT y la ANI, en su respuesta, remiten una tabla con los actos administrativos expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de 4 trámites concluidos, pero no muestra cuanto tiempo empleó el MADS en atender cada uno de estos trámites presentados por El Concesionario de “Transversal Sisga-El Secreto”.
- El MT y la ANI, en su respuesta, remiten una tabla con los actos administrativos expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de 8 trámites ya concluidos de las solicitudes presentadas por el Concesionario “Autopista al Mar 2” pero no muestra el tiempo que empleó el MADS en atender cada uno de éstos. La excepción corresponde al trámite UF 2.2 Variante Fuemia – Dabeiba, con el cual se reporta 531 días vencidos en el trámite correspondiente.
- Para las solicitudes presentadas por el Concesionario “Autopista al Mar 2”, el MT y la ANI en su respuesta precisan que: *“(…) para todas las unidades funcionales se ha generado la necesidad de optimización de los estudios de detalle, lo que requirió para las UF2,UF3, UF4 y UF5 radicar ante el MADS un documento técnico dando alcance al radicado inicialmente de levantamiento parcial de veda, el cual incluía nuevas áreas necesarias para el proyecto, lo que le implicó un periodo adicional de tiempo para la culminación de los tramites de alrededor 60 a 70 días, dando como resultado plazos aproximados de 180 días para obtener el levantamiento de veda*⁷¹, argumentos que ratifican las demoras en los trámites reportados por este Concesionario.

Agencia Nacional de Infraestructura

- Sobre la acumulación de más de 120 solicitudes presentadas por el Concesionario de "Autopista Cartagena – Barranquilla, en su respuesta el MT y la ANI precisan que: *“(…) Es de tener en cuenta que entre los años 2018 y 2019, se presentaron las terminaciones de Unidad Funcional de un alto número de proyectos de 4G de primera y segunda ola, situación que generó que los concesionarios remitieran a la Agencia un gran número de expedientes de los predios faltantes. (...) Para el caso puntual del proyecto de Infraestructura Vial*

⁷⁰ Página 66.

⁷¹ Página 69.

Cartagena Barranquilla y Circunvalar de la prosperidad, durante los años 2018 y 2019 se presentaron la terminación total o parcial de las Unidades Funcionales 2, 4, 5 y 6, situación que generó la remisión de un gran volumen de expedientes prediales para el inicio del trámite de expropiación”⁷².

Además, según la ANI “(...) dada las medidas implementadas al interior de la entidad por el área competente se ha logrado ejecutar el 100% de los expedientes”, lo que ratifica lo observado por la CGR.

- Para el proyecto “Mulaló – Loboguerrero”, la ANI y el MT en su respuesta aclara que: “(...) sobre la actualización de la Resolución No. 310 del 7 de febrero de 2014, mediante la cual se declaró de utilidad pública e interés social el proyecto Mulaló – Loboguerrero, ésta se encuentra condicionada a la expedición de la licencia ambiental, a fin de que sean plenamente establecidas las áreas de intervención para el proyecto”⁷³.

Agencia Nacional de Licencias Ambientales

En La Concesión del corredor “Autopista al Rio Magdalena 2”, en su respuesta el MT y la ANI precisan que: “se considera que las demoras producidas obedecen a las circunstancias presentadas en el proceso de modificación de licencia, sin embargo, es importante señalar que los tramites mencionados en la observación ya fueron obtenidos”⁷⁴, lo que ratifica lo informado por el Concesionario sobre los amplios plazos que toma la ANLA para decidir sobre algunas solicitudes.

Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH

- Sobre el Concesionario de “Transversal Sisga – El Secreto”, en su respuesta el MT y la ANI manifiestan que: “La entidad debe indicarle al ente de control que al revisar el documento soporte mencionado en las observaciones bajo el número No. CTS-1359-2019, no se encontró el mismo en los archivos del concesionario, ni de la interventoría, y ANI. A su vez, y verificado el archivo adjunto las fechas no concuerdan con ningún radicado que sea de conocimiento de las partes, por lo que se solicita a la CGR a efectos de poder ejercer el derecho de defensa y

⁷² Página 69.

⁷³ Página 71.

⁷⁴ Página 105.

*contradicción allegar dicho soporte, para dar respuesta oportuna de fondo a la observación*⁷⁵.

La CGR precisa que en la comunicación de observaciones⁷⁶ sobre esta concesión se dijo lo siguiente:

“10. Ante el Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH hay trámites pendientes, así:

- a. Para solicitar una “(...) autorización arqueológica (vía y edificaciones)”, radicada 01 de marzo de 2019 y de conformidad con el Concesionario de “Transversal Sisga – El Secreto”⁷⁷, lleva un total de 56 días en trámite, sin obtener respuesta del ICANH.”*
- En su respuesta el MT y la ANI ratifican lo informado por el concesionario a la CGR, sobre el corredor “Autopista Bucaramanga-Barrancabermeja- Yondó”: *“Según el concesionario: “Es un proceso muy complejo, en el que el ICANH no tenía tiempos de respuesta de las diferentes etapas del proceso de solicitud. Adicionalmente, la autorización se otorga a un arqueólogo y no al Proyecto, lo que limita en muchas situaciones al mismo. El proyecto Ruta del Cacao ha sido afectado por la condición descrita anteriormente, debido a la renuncia del arqueólogo titular de la licencia, antes de terminar las actividades del Plan de Arqueología Preventiva, situación que genero un retraso de 6 meses para el proyecto”⁷⁸.*

Hallazgo N°3 Administrativo. Mecanismos de coordinación - Diferencias en las estrategias de atención de trámites de Concesionarios

La Ley 489 de 1998, en el Artículo 6 estableció que *“en virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o*

⁷⁵ Página 108.

⁷⁶ Contraloría General de la República. Oficio comunicación de observaciones 2019EE0140928 del 6 de noviembre de 2019, página 19.

⁷⁷ Concesión Transversal del Sisga S.A.S. Oficio del Concesionario con radicado CTS-1359-2019 del 26 de abril de 2019 y 2019ER0041227 del 29-04-2019 de la CGR.

⁷⁸ Página 109.

estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares”.

El Decreto 87 de 2011 establece como una de las funciones del Ministerio de Transporte - MT⁷⁹ la de *“coordinar, promover, vigilar y evaluar las políticas del Gobierno Nacional en materia de tránsito, transporte e infraestructura de los modos de su competencia”*, que en particular incluye obligatoriamente el programa de concesiones viales 4G.

El Decreto 165 de 2011⁸⁰ establece como una de las funciones de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI⁸¹ la de *“Coordinar y gestionar, directa o indirectamente, la obtención de licencias y permisos, la negociación y la adquisición de predios y la realización de las acciones requeridas en el desarrollo de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público-Privada a su cargo”*.

Según el MT se han implementado tres mecanismos de coordinación interinstitucional⁸² y de seguimiento al programa de concesiones viales 4G: (I) El programa que declara como Proyectos de Interés Nacional – PINES a las concesiones; (II) el Cuarto de Reactivación Económica; y (III) La Comisión Intersectorial para Proyectos de Infraestructura de Transporte.

El mecanismo de PINES nace como una estrategia de gestión pública que facilita la ejecución eficiente y oportuna de un grupo de proyectos y que en opinión del MT permite impulsar la gestión y obtención de todos los permisos y trámites ambientales que se requieran para poder iniciar y avanzar en las obras, con la coordinación interinstitucional y el seguimiento desde el Viceministerio de Infraestructura mediante reuniones semanales para la revisión del avance de los PINES⁸³.

Se evidencian **deficiencias** en la atención a tres (3) Concesiones del Programa Vial 4G, las cuales informan a la CGR no haber contado con el apoyo y la coordinación del MT y de la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, situación que se ha hecho evidente con los trámites que algunos Concesionarios adelantan, en aspectos ambientales, prediales y sociales, ante entidades del orden nacional y regional, bien

⁷⁹Artículo 2, numeral 12.

⁸⁰ Por el cual se cambia la naturaleza jurídica, cambia de denominación y se fijan otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones -INCO.

⁸¹ Artículo 4. Funciones Generales, numeral 9.

⁸²Nombrar mecanismos.

⁸³Ministerio de Transporte. Oficio con radicado 20193000203011 del 7 de mayo de 2019. Página 1.

porque no se han atendido sus peticiones, con mecanismos como las mesas PINES o porque se han gestionado con mayores tiempos a los establecidos en la norma.

Concesionarios con trámites sin apoyo de PINES

En el caso de la Concesión “*Autopistas al Mar 1*”⁸⁴, el Concesionario reporta que para los trámites pendientes con Corpourabá no se realizó la mesa PINES, ni se contó con la coordinación de la ANI, situación que ha incidido en los tiempos de atención establecidos en la norma. Con el IGAC, este Concesionario considera que los tiempos de respuesta son muy amplios; son muy demorados en la entrega de avalúos; tampoco ha contado con el respaldo de la ANI; tiene pendiente varios avalúos y no se brinda información al respecto (ANEXO 8: CONCESIONARIOS CON TRÁMITES SIN APOYO DE PINES).

El Concesionario de “*Perimetral de Oriente*” precisa que en los trámites gubernamentales no ha contado con el apoyo de la ANI ni del Ministerio de Transporte⁸⁵. Sus efectos se evidencian en que no hay oportunidad en el trámite, ni en la respuesta de entidades como el IGAC, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, las CAR de Cundinamarca y la Orinoquía, las Secretarías de Planeación y la Unidad de Restitución de Tierras.

Como se evidencia en el ANEXO 8 “CONCESIONARIOS CON TRÁMITES SIN APOYO DE PINES”, las entidades emplean amplios márgenes de tiempo, frente al término legal, para atender solicitudes del Concesionario de “*Perimetral de Oriente*” que demoran hasta 3 veces el tiempo establecido para la atención de las solicitudes en las Secretarías de Planeación Municipal, hasta 18 veces el tiempo para resolver temas como una solicitud para la ejecución de obras en áreas de protección de manantiales o una petición para el desenglobe de predios a favor de la ANI. Además, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos emplean hasta 20 veces más del tiempo legal estipulado para solicitar la conversión de folio antiguo a folio magnético.

En la concesión “*Autopista al Mar 2*”⁸⁶ para los trámites ante entidades regionales como las Alcaldías Municipales de Necoclí, Uramita, Cañasgordas, Frontino, Chigorodó, Carepa, Apartadó, Dabeiba, Mutatá y Turbo, no se ha recibido el apoyo

⁸⁴ Concesión Vial Desarrollo Vial al Mar S.A.S. – DEVIMAR. Oficio con radicado 02-01-20190426008118 del 26 de abril de 2019.

⁸⁵ Perimetral Oriental de Bogotá S.A.S. Oficio concesionario con radicado D-1050 del 14 de mayo de 2019 y 2019-409-049374-2 del 15-05-2019 de la ANI. Anexo 1.

⁸⁶ Autopistas Urabá. Oficio con radicado 2019ER0042962 del 2 de mayo de 2019.

de la ANI, ni del Ministerio de Transporte y, en todos los casos, hay trámites pendientes sobre la invasión del espacio público, dado que la autoridad competente no ha realizado el debido procedimiento, lo que genera atraso en la obra y en la operatividad de la vía. En particular, el Concesionario señala que en el caso de la Alcaldía de Uramita, se evidencia un desorden administrativo, relacionado con los archivos del catastro Municipal (los planos y el EOT⁸⁷ del municipio) lo que dificulta contar con la información requerida para los trámites prediales (ANEXO 8: CONCESIONARIOS CON TRÁMITES SIN APOYO DE PINES).

En suma, en estas concesiones se evidencia que la ANI y el Ministerio de Transporte no extienden su labor de coordinación interinstitucional y de apoyo ante las entidades gubernamentales del orden regional, que sí se adelanta con otros concesionarios, para que se cumplan oportunamente los términos establecidos para los trámites mencionados, teniendo en cuenta que los mayores tiempos utilizados para gestionar trámites solicitados reflejan deficiencias administrativas de estos organismos locales. Esto permite inferir la existencia de una atención desigual frente a los requerimientos de los concesionarios mencionados.

Por otra parte, en un documento de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras - ANIF, que evaluó la magnitud de los principales riesgos inherentes a los programas de concesiones viales 4G se considera que: *“(...) es evidente que prevalecen serios obstáculos institucionales que han empezado a presionar negativamente los cronogramas originales, lo cual afecta de forma grave la expectativa de rentabilidad de muchos de esos proyectos”⁸⁸.*

Además, para la Cámara Colombiana de Infraestructura estas deficiencias generarían posibles incumplimientos en la gestión contractual⁸⁹, en alusión a los efectos de la problemática en el avance de las obras en aspectos predial, ambiental y social.

En ese sentido, para la CGR el Ministerio de Transporte, como cabeza de sector, es quien está obligado a implementar permanentes mecanismos de coordinación interinstitucional y de seguimiento al programa de concesiones viales 4G, con acciones de apoyo y fortalecimiento en las cuales participen otras esferas

⁸⁷ Esquema de Ordenamiento Territorial Municipal.

⁸⁸ Anif. “Crédito Bancario e Infraestructura Vial en Colombia: Exigencias de Basilea III y Concesiones 4G”. Documento realizado por Anif para Bancolombia. Julio de 2017. Página 4.

⁸⁹ En el Grupo Focal convocado por la CGR el 11 de junio de 2019.

gubernamentales, que permitan atender en forma oportuna y eficiente los trámites para la ejecución de las concesiones en el marco del programa vial 4G.

Para la CGR es pertinente considerar que algunos de los obstáculos en los trámites que se han presentado en la ejecución del programa de concesiones viales 4G, están relacionados con deficiencias administrativas de entidades del orden regional que no forman parte de las agendas de coordinación y orientación superior de las funciones de las entidades públicas que participan en el Programa de Concesiones Viales 4G, el cual está incluido en la agenda de la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos – CIPE. Es decir, no se evidencian instrumentos y mecanismos explícitos que permitan realizar seguimientos a las ineficiencias administrativas informadas por los concesionarios en sus trámites ante las Alcaldías Municipales, Secretarías de Planeación Municipal, Gobernaciones y Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.

Aunque las evidencias aportadas por el Ministerio de Transporte y la Agencia Nacional de Infraestructura indican que funciones como las de coordinación y articulación interinstitucional se ejercieron por parte de ellas, en muchos casos no fueron efectivas.

En su respuesta el MT y la ANI precisan que no hay tratamiento diferencial en la articulación institucional que despliega el sector para los proyectos, en tanto para todos se cuenta con los diferentes mecanismos expuestos en ella. Sin embargo, no desvirtúan que no hayan existido tratos diferenciados hacia los concesionarios.

Hallazgo N°4 Administrativo. Creación de la Unidad Técnica de Planeación de Infraestructura de Transporte (UPIT)

En el marco del fortalecimiento institucional del sector transporte y con el objetivo de articular las nuevas directrices sectoriales y procurar hacer más eficiente la actuación del Gobierno Nacional, el Plan Nacional de Desarrollo – PND 2010 – 2014 estableció la necesidad de revisar y actualizar las disposiciones normativas del sector, la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales, la planeación y gestión en el sector, lo que implicaría un rediseño organizacional de sus instituciones, la formulación de una ley de concesiones, que mejore las funciones y actividades estatales de planeación, regulación técnica y económica, gestión

contractual, supervisión, inspección, control y vigilancia e incorporando la función de gestión de riesgos en sus distintas fases⁹⁰.

En el diagnóstico de este PND se precisaba sobre la necesidad de que: “(...), para que exista un verdadero cambio en la situación presentada, se debe conformar un conjunto de instituciones robustas técnicamente independientes y nuevos marcos de financiamiento que recojan las lecciones aprendidas para la construcción exitosa, mantenimiento, operación y conservación de infraestructura plenamente integrada con la prestación del servicio al usuario”⁹¹.

Así y en consonancia con el proceso de modernización y globalización del país⁹² y de la Agenda Nacional de Competitividad 2014-2018⁹³, el Gobierno Nacional estableció en el PND 2014 – 2018 la necesidad de crear instancias de coordinación institucional articuladoras de tareas y responsabilidades frente a los retos que implica la consolidación de infraestructura de transporte. Por ello, en Ley 1682 de 2013⁹⁴ se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República para crear la Unidad Técnica de Planeación de Infraestructura de Transporte (UPIT), que según lo determinado en el PND 2014 – 2018 entraría en operación a partir de 2015⁹⁵.

Sin embargo, aunque con el Decreto 946 de 2014 se creó la UPIT y se determinó su estructura y funciones, según el Ministerio de Transporte a abril de 2019 esta Unidad Administrativa al interior del Sector Transporte “no se encuentra en operación por tanto no ha adelantado ninguna de las funciones establecidas en el Decreto 946 de 2014, lo anterior dado que los recursos asignados no son suficientes para suplir la planta de personal mínima para su funcionamiento.”⁹⁶

Aunque el Gobierno Nacional mediante las leyes de presupuesto de rentas, recursos de capital y de apropiaciones para las vigencias fiscales 2015 a 2019, asignó recursos para atender los gastos de funcionamiento de la UPIT (Ver Tabla), éstos no se ejecutaron dado que para el Ministerio de Transporte, esta dependencia no ha contado con los recursos necesarios para suplir la planta de personal mínima para

⁹⁰ República de Colombia. Plan Nacional de Desarrollo – PND 2010 – 2014, tomo 1, página 254.

⁹¹ Tomado de PND 2010 – 2014, tomo I, página 252.

⁹² PND 2014 – 2018, tomo 1, página 218.

⁹³ PND 2014 – 2018, tomo 1, página 111.

⁹⁴ Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias. Artículo 66.

⁹⁵ PND 2014 – 2018, tomo 1, página 131.

⁹⁶ Ministerio de Transporte. Oficio con radicado de Mintransporte 20193000182071 y de la CGR 2019ER0040736 del 25 de abril de 2019. Página 1.

su funcionamiento⁹⁷, en la medida en que el Gobierno Nacional⁹⁸ en la viabilidad presupuestal establecida para la UPIT creó una planta de personal con 80 cargos, estimando un costo anual⁹⁹ de \$10.502 millones constantes de 2018, pero no los apropió en ninguna de las vigencias posteriores a la creación de la UPIT.

Además, según el Ministerio de Transporte, si bien se asignaron recursos para el periodo citado: “...no ha tenido ejecución debido a varios factores: 1. Los recursos de 2015 fueron reducidos a través del Decreto 2240 de 2015. 2. La primera viabilidad presupuestal de creación de planta fue dada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el 30 de enero de 2017 (se anexa copia). 3. En una segunda viabilidad presupuestal emitida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el 30 de noviembre de 2018, se establece que la planta total de la UPTI consta de 80 cargos con un costo anual de \$10.502,5 millones constantes de 2018, recursos que no han sido apropiados en ninguna de las vigencias (Se adjunta copia).”¹⁰⁰

Tabla 4: Recursos asignados a la Unidad Técnica de Planeación de Infraestructura de Transporte (UPIT)

Vigencia	Ley de presupuesto	Presupuesto asignado (millones de \$)
2014	Ley 1737 de 2014	\$2.500
2015	Ley 1769 de 2015	\$2.500
2016	Ley 1815 de 2016	\$2.500
2017	Ley 1873 de 2017	\$2.361
2018	Ley 1940 de 2018	\$2.361
Total		\$12.222

Fuente: Ministerio de Transporte. Oficio con radicado de Mintransporte 20193000182071y de la CGR 2019ER0040736 del 25 de abril de 2019. Página 3

En ese sentido, la CGR considera que con los argumentos expuestos por el Ministerio de Transporte se evidencia falta de efectividad desde en el nivel central de Gobierno, para que opere la UPIT como organismo responsable de planear, de manera integral, el desarrollo de la infraestructura del país; además que es concebido como un medio necesario para la coordinación institucional, articuladora de tareas y responsabilidades con los agentes del sector de infraestructura de transporte.

⁹⁷ Ministerio de Transporte. Oficio con radicado del Mintransporte 20193000182071 y de la CGR 2019ER0040736 del 25 de abril de 2019. Página 1.

⁹⁸ Por intermedio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁹⁹ El 30 de noviembre de 2018.

¹⁰⁰ Ministerio de Transporte. Oficio con radicado del Mintransporte 20193000182071 y de la CGR 2019ER0040736 del 25 de abril de 2019. Página 3.

Para la CGR la falta de operación de la UPIT indica deficiencias en la implementación de un instrumento de política pública, contemplado para abordar fundamentalmente tareas de dirección en la formulación y evaluación de los planes y programas del sector de infraestructura; de coordinación de las actividades de planeación integral, indicativa, permanente y coordinada con los agentes del sector transporte; y para responder por tareas propias de una instancia de planeación, ya establecidas en los últimos Planes Nacionales de Desarrollo - PND.

Así, de conformidad con lo establecido en el PND 2014 -2018¹⁰¹ el Gobierno Nacional al crear la UPIT contaría con una Entidad que debió liderar los procesos de actualización y fortalecimiento del Plan Maestro de Transporte, facilitando la toma de decisiones por parte del Ministerio de Transporte como ente rector¹⁰². Además de ejercer su papel para la articulación de los diversos estudios y establecer, en forma coordinada, la actualización y fortalecimiento de los componentes complementarios, incluyendo entre ellos las recomendaciones y medidas de mediano plazo tendientes a la modernización del Transporte Automotor de Carga¹⁰³.

Otra responsabilidad consignada en el PND 2014 -2018 era la de dar continuidad a la Política de Libertad Vigilada en materia de regulación de las relaciones económicas, y por tanto era fundamental para tal efecto garantizar la puesta en marcha de la UPIT¹⁰⁴ quien debería ser un aliado estratégico sectorial de la Unidad Técnica de Ejecución Logística del DNP¹⁰⁵.

A su vez, la UPIT debió consolidar y divulgar la información del sector requerida para la formulación de políticas de infraestructura de transporte. Otra tarea de la UPIT era la centralización y administración de información del sector, previa reglamentación de los protocolos¹⁰⁶ de transferencia de la información entre las entidades adscritas al Ministerio de Transporte¹⁰⁷.

En suma, el Gobierno Nacional actuó con ineficacia al no impulsar decididamente la implementación de la UPIT y cumplir con los compromisos establecidos en el PND

¹⁰¹ Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, tomo 1, página 219

¹⁰² Tomado de PND 2014 – 2018, tomo I, páginas 202.

¹⁰³ Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, tomo 1, página 200.

¹⁰⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, tomo 1, página 219

¹⁰⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, tomo 1, página 196.

¹⁰⁶ El Ministerio de Transporte en concordancia con las políticas de Buen Gobierno relacionadas con la publicación de información del sector para la ciudadanía y las entidades adscritas, debió reglamentar estos protocolos

¹⁰⁷ Tomado de PND 2014 – 2018, tomo I, páginas 202.

2014 -2018 que están entrelazados con los otros sectores estratégicos responsables de procesos de modernización y globalización del país.

Para la CGR conviene recordar que el Plan Nacional de Desarrollo es el principal insumo para la programación presupuestal de la inversión pública que incluye las estrategias y políticas en materia económica, social, financiera, administrativa y ambiental¹⁰⁸, como la relacionada con la creación de instancias de planeación y coordinación en el sector de infraestructura que estableció el PND 2014-2018.

En ese sentido, en las actuaciones del Gobierno Nacional no se atendió el principio de continuidad, como uno de los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales en materia de planeación, con el cual se busca *“asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos y tengan cabal culminación”*¹⁰⁹, en la medida en que en el PND 2014-2018 se establecieron responsabilidades para ejecutar tareas relacionadas con procesos de actualización y fortalecimiento del Plan Maestro de Transporte; modernización del Transporte Automotor de Carga; centralización, consolidación, administración y divulgación de información requerida para la formulación de políticas de infraestructura de transporte; y dar continuidad a la Política de Libertad Vigilada en materia de regulación de las relaciones económicas.

Ahora, otro efecto inmediato de la inexistencia de la UPIT fue la necesidad que tuvo el Gobierno Nacional de asignar¹¹⁰ algunas de las funciones de la UPIT al Viceministerio de Infraestructura, pero que de acuerdo con su respuesta¹¹¹ esta dependencia solamente es la responsable de la coordinación interinstitucional y el seguimiento a los programas de infraestructura, funciones no establecidas para la UPIT como se evidencia en la revisión a las funciones de esa Unidad según el Decreto 946 de 2014¹¹², las cuales están orientadas a tareas de formulación y elaboración de planes y programas; coordinación de acciones de planeación integral; elaboración de estudios; elaboración y actualización del Plan de infraestructura; administración de la información del sector; entre otras y que para la CGR, se

¹⁰⁸ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *“Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano”*. Cuarta edición revisada. Abril de 2019. Página 39.

¹⁰⁹ Literal f, artículo 3, Ley 152 de 1994 (por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo).

¹¹⁰ Con el Decreto 087 de 2011.

¹¹¹ Ministerio de Transporte. Oficio con radicado 20193000182071 del 25 de abril de 2019.

¹¹² Artículo 5º.

evidencia que no han sido asumidas por instancia alguna dentro del sector transporte.

Hallazgo N°5 Administrativo. Creación de la Comisión de Regulación de Infraestructura de Transporte (CRIT)

En el marco del fortalecimiento institucional del sector transporte y con el objetivo de articular las nuevas directrices sectoriales y procurar hacer más eficiente la actuación del Gobierno Nacional, el Plan Nacional de Desarrollo – PND 2010 – 2014 estableció la necesidad de revisar y actualizar las disposiciones normativas del sector, la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales, la planeación y gestión en el sector, lo que implicaría un rediseño organizacional de sus instituciones, la formulación de una ley de concesiones, que mejore las funciones y actividades estatales de planeación, **regulación técnica y económica**, gestión contractual, supervisión, inspección, control y vigilancia e incorporando la función de gestión de riesgo en sus distintas fases¹¹³.

El Gobierno Nacional inició la reglamentación para contar con una CRIT, para lo cual en la Ley 1682 de 2013¹¹⁴ se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República para crear la CRIT, que según lo determinado en el PND 2014 – 2018 entraría en operación a partir de 2015¹¹⁵, a través del Decreto 947 de 2014.

Con el PND 2014 – 2018 se estableció la obligación de desarrollar aspectos regulatorios que garantizaran una adecuada prestación de los servicios en todos los modos de transporte, facilitando el acceso a terceros, y regulando en caso que aparezcan fallas de mercado¹¹⁶.

Según el PND 2014 – 2018 una Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte - CRIT: *“... será la encargada de la revisión, fortalecimiento y regulación de la Ley 105 de 1993¹¹⁷, además de la actualización de la normatividad vigente y la centralización de información a través de una herramienta de fácil consulta. La*

¹¹³ República de Colombia. Plan Nacional de Desarrollo – PND 2010 – 2014, tomo 1, página 254.

¹¹⁴ Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias. Artículo 66.

¹¹⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, tomo 1, página 131.

¹¹⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, tomo 1, página 218.

¹¹⁷ "Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones"

comisión será la encargada de incentivar requerimientos que permitan promover la competencia del sector”¹¹⁸.

En abril de 2019 el Ministerio de Transporte informa que: “... la CRIT no se encuentra en operación por tanto no ha adelantado ninguna de las funciones establecidas en el Decreto 947 de 2014, lo anterior dado que los recursos asignados no son suficientes para suplir la planta de personal mínima para su funcionamiento”¹¹⁹.

Entre las vigencias 2015 y 2019 el Gobierno Nacional, mediante leyes de presupuesto de rentas, recursos de capital y de apropiaciones asignó recursos por \$12.222 millones (Ver Tabla Presupuesto asignado a la CRIT) para atender los gastos de funcionamiento de la CRIT, pero no fueron utilizados por el Ministerio de Transporte. Sin embargo, esa cartera Ministerial no usó estos recursos aduciendo varios aspectos que afectaron su ejecución: (a) Los recursos de las vigencias 2015 y 2016 fueron reducidos¹²⁰; (b) La viabilidad presupuestal de creación de planta fue dada el 30 de enero de 2017; (c) Aunque exista esa viabilidad, el Ministerio considera que “la CRIT requiere de \$10.695 millones constantes de 2016, por concepto de gastos de personal para suplir los 80 cargos aprobados, recursos que no han sido aprobados en ninguna de las vigencias”¹²¹.

Tabla 5: Presupuesto asignado a la CRIT

Vigencia	Ley de presupuesto	Presupuesto asignado (millones de \$)
2015	Ley 1737 de 2014	\$ 2,500
2016	Ley 1769 de 2015	\$ 2,500
2017	Ley 1815 de 2016	\$ 2,500
2018	Ley 1873 de 2017	\$ 2,361
2019	Ley 1940 de 2018	\$ 2,361
Total		\$ 12,222

Fuente: Ministerio de Transporte. Oficio con radicado de MINTRANSPORTE 20193000182071 y de la CGR 2019ER0040736 del 25 de abril de 2019

Para la CGR los argumentos expuestos por el Ministerio de Transporte evidencian falta de **efectividad** desde el nivel central de Gobierno, para que opere la CRIT, en la medida en que no cuenta con una instancia responsable del diseño y definición de

¹¹⁸Plan Nacional de Desarrollo: Todos por un nuevo país, Tomo 1, página 203.

¹¹⁹ Ministerio de Transporte. Oficio con radicado de Mintransporte 20193000182071 y de la CGR 2019ER0040736 del 25 de abril de 2019. Páginas 4 y 5.

¹²⁰Con los Decretos 2240 de 2015 y 2088 de 2016, respectivamente.

¹²¹Ministerio de Transporte. Oficio con radicado de Mintransporte 20193000182071 y de la CGR 2019ER0040736 del 25 de abril de 2019. Páginas 4 y 5.

un marco de regulación económica de los servicios de transporte y de la infraestructura de transporte y con un instrumento de dirección estatal para este sector, que propenda por fomentar la **eficiencia**, promover la competencia, controlar los monopolios y evitar el abuso de posición dominante.

Conviene precisar que otro efecto de la ausencia de una comisión de regulación es la materialización de riesgos en el programa de concesiones viales de cuarta generación. En particular, en la mayoría de las concesiones de este programa hay dificultades para asumir el costo de la gestión y los mayores valores por interferencia de redes, en la medida en que no existe una reglamentación que permita contar con una base de datos con censos de redes, alimentado por los operadores y propietarios de las redes de servicios públicos y de hidrocarburos con las cotas y las coordenadas de las redes que poseen¹²².

3.2.2 Pregunta 2

¿Con qué indicadores se mide el logro de las metas establecidas en los Planes Nacionales de Desarrollo 2010 – 2014 y 2014 – 2018, para el programa de concesiones viales 4G y cuáles son los resultados obtenidos?

Hallazgo N°6 **Administrativo. Metas del Plan Nacional de Desarrollo**

El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados Sinergia fue creado con el fin de **hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas** estratégicas del país, especialmente aquellas estipuladas **en el Plan Nacional de Desarrollo**, que han de guiar el actuar del sector público nacional durante cada cuatrienio. Este sistema está orientado **a apoyar al ejecutivo en la consecución de metas**, mediante la identificación temprana de las fortalezas o debilidades en la implementación de las políticas y la medición objetiva de los resultados y logros alcanzados por las mismas¹²³.

La guía para la construcción y análisis de indicadores del Departamento Nacional de Planeación – DNP define los **indicadores de producto** como aquellos que miden los bienes y servicios que son generados y entregados, cumpliendo los estándares de calidad definidos, como consecuencia de la transformación de los insumos a

¹²²Aspecto señalado por la Cámara Colombiana de Infraestructura en Grupo Focal convocado por la CGR en 11-06-2019

¹²³Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas y Sinergia. “Guía Metodológica para el seguimiento y evaluación a políticas públicas”. 2014. Página 10.

través de un proceso de producción. Los bienes son aquellos productos de carácter físico, tangible y acumulable y normalmente son sujetos de desgaste y depreciación por el uso. Los servicios son los productos intangibles y no acumulables, su efecto es inmediato y se producen al mismo tiempo de su consumo, a través de una relación directa entre proveedores y receptores de los servicios.

A las políticas estipuladas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014 – 2018 para el Ministerio de Transporte¹²⁴ y la ANI se realizan los seguimientos al programa de concesiones viales 4G con los indicadores sobre *“Kilómetros de Vías Intervenidas Bajo el Esquema de APP”*, *“Número de Proyectos en Ejecución Programa 4G”*, e *“Inversión Privada en Infraestructura de Carretera”* (billones de \$ acumulados en el cuatrienio), que se incorporaron en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados - Sinergia.

Sin embargo, no se evidencia que se contemplen metas e indicadores asociadas a otros compromisos contenidos en este mismo PND para el Programa de Concesiones Viales 4G, en materia de *“Kilómetros Anuales de Dobles Calzadas”*, *“Construcción de 7.000 km de la Red Vial Nacional”* y *“Valor de Inversión”* dentro de la batería de indicadores de Sinergia, los cuales complementan la evaluación de las políticas en materia de construcción de infraestructura del **Programa Vial 4G**, aspecto fundamental para generar información de manera sistemática que permita medir los avances del programa de concesiones viales 4G a cargo del Ministerio de Transporte como organismo rector. Tampoco hay una batería de indicadores con responsabilidades a nivel de entidades vinculadas con el Programa de Concesiones Viales 4G y monitoreadas por el organismo rector del sector.

En lo relacionado con lo establecido en el PND 2014 -2018 se tiene lo siguiente: *“El programa de 4G incluye cerca de 40 proyectos que involucran alrededor de 7.000 km de la red vial nacional, 141 km de túneles y 150 km de viaductos, por un valor de inversión aproximado de \$47 billones.”*¹²⁵. Estas metas se pueden desagregar en lo siguiente:

- El primer compromiso tiene que ver con la meta del PND 2014 – 2018, que establece la necesidad de *“construir 300 kilómetros anuales”*¹²⁶ de dobles

¹²⁴Ministerio de Transporte. Oficio con radicado 20193000203011 del 7 de mayo de 2019. Páginas 7 a 9.

¹²⁵ Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo - PND 2014 – 2018, Tomo I, página 184.

¹²⁶“Con el objetivo de continuar la política de regularización y aceleración del ritmo de construcción, durante el cuatrienio 2014-2018, la ANI se fijará como metas, la construcción de 300 km anuales de doble calzada y, mantener este ritmo de construcción

calzadas” (es decir 1.200 km en el cuatrienio¹²⁷) y que por sus características es una meta de producto¹²⁸, en concordancia con la metodología del DNP¹²⁹.

El comportamiento de esta meta, indica que está muy distante de haberse cumplido en la medida en que, para la CGR, lo contratado en el **Programa Vial 4G** entre enero de 2014 y noviembre de 2018 por doble calzada llegó a 448,6 km¹³⁰ (ANEXO 9. KILÓMETROS CONCESIONADOS EN EL PROGRAMA VIAL 4G), que corresponde al 37% de los 1.200 km programados en el PND 2014 – 2018, lo cual es un resultado que contribuye muy poco con los objetivos establecidos por el Gobierno Nacional en esta materia, que pretenden: “...ampliar la capacidad de las vías con el mayor tráfico, consolidar los corredores estratégicos de comercio exterior y disminuir los costos de transporte para hacer más competitivo al país”¹³¹.

- El segundo y tercer compromisos establecidos en el PND 2014 – 2018 tampoco son monitoreados y evaluados por el Ministerio de Transporte en el Programa Sinergia y se refiere a los construir 7.000 km de la red vial nacional programada y a vincular nueva inversión.

El segundo compromiso que busca la “construcción de 7.000 km” en la red vial nacional del programa vial 4G, por sus características también es una meta de producto y su resultado señala que se adjudicaron 4.644,7 km¹³² en los treinta proyectos licitados hasta noviembre de 2018, con un nivel de ejecución de la meta del 66%.

El tercer compromiso corresponde al valor de la “inversión aproximado a los \$47 billones” y aunque no es un indicador de producto, es clave su medición

hasta finalizar la década. Todo ello con el objetivo de ampliar la capacidad de las vías con el mayor tráfico, consolidar los corredores estratégicos de comercio exterior y

disminuir los costos de transporte para hacer más competitivo al país.” (PND 2014 – 2018, Tomo I, página 185.

¹²⁷ Según el PND 2014 – 2018: “Al finalizar el cuatrienio, el país contará con más de 11.000 km de vías nacionales concesionadas, de las cuales 3.300 km serán en doble calzada. A través del programa de cuarta generación de concesiones se contará aproximadamente con 1.200 km adicionales de nuevas dobles calzadas, 141 km de túneles y 150 km de viaductos” (Tomo I, página 184).

¹²⁸ En alusión a lo citado por el Ministerio de Transporte en su respuesta a la CGR. Según esta Cartera Ministerial para el periodo 2014 -2018 se establecieron los indicadores de producto que cita en oficio con radicado 20193000203011 del 7 de mayo de 2019, página 7.

¹²⁹ Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas y Sinergia. “Guía para la Construcción y Análisis de Indicadores. 2018. Página 10.

¹³⁰ CGR. Cálculos establecidos a partir de la respuesta ANI 2018ER0125011 del 28 de noviembre de 2018, numeral 30.

¹³¹ Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo - PND 2014 – 2018, Tomo I, página 185.

¹³² Ministerio de Transporte. Radicado 20186000485221 del 27 de noviembre de 2018.

para evaluar la toma de decisiones que permitan mejorar la efectividad de la formulación y ejecución de las políticas del PND¹³³. En el periodo contemplado en el PND, se esperaba que se invirtieran esos \$47 billones en 40 proyectos, sin embargo, sólo se logró contratar 30 proyectos lo que indica un sustancial desvío en el valor calculado para este programa.

Al respecto, el DNP aporta un nuevo elemento que permite sustentar desde otra óptica la observación de la CGR al precisar que: *“Sinergia tiene como objetivo “generar información de calidad para la toma de decisiones que permitan mejorar la efectividad de la formulación y ejecución de las políticas del PND, específicamente a través del seguimiento a los avances de este y los principales programas de Gobierno, así como la evaluación de las políticas consignadas en el PND y las estrategias que lo complementen”¹³⁴.*

En el nivel operativo, no se evidencia una batería de indicadores con responsabilidades a nivel de entidades vinculadas con el Programa de Concesiones Viales 4G, especialmente el Ministerio de Transporte - MT, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, el Ministerio del Interior – MININTERIOR, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP, la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, la Agencia Nacional de Tierras - ANT, las Corporaciones Autónomas Regionales, la Financiera de Desarrollo Nacional – FDN.

En todas ellas hay responsabilidades con el Programa de Concesiones Viales 4G en temas ambientales, prediales, presupuestales, financieros, de comunidades, de participación social y de redes de servicios públicos; en ese marco, son áreas que deberían contar con indicadores para medir el grado de avance de los proyectos del programa 4G, asociados a una batería de indicadores con responsabilidades al organismo rector del sector para apoyar una gestión **efectiva** y **eficiente**, ante las dificultades que los actores del sector han señalado.

En la respuesta del MT y la ANI se afirma que: *“(...) Por otra parte, los 1.200 km planeados para el cuatrienio no fueron establecidos como metas únicamente del programa 4G como se expuso anteriormente, de estos 1.200 kilómetros solo el 7%*

¹³³ Como lo definió el artículo 2.2.7.1.1.1 del Decreto 1082 de 2015, al establecer el objetivo de Sinergia.

¹³⁴ Departamento Nacional de Planeación. Oficio con radicado 20196000252411 del 26 de abril de 2019.

son de los proyectos 4G, el otro 93% corresponden a proyectos de primera, segunda y tercera generación (1G, 2G, 3G). (...)”

Al respecto, la CGR insiste en lo establecido en el PND 2014 - 2018, el cual diseñó un capítulo dedicado exclusivamente al Programa de Concesiones Viales 4G, en el cual se estableció expresamente que: “(...) *Al finalizar el cuatrienio, el país contará con más de 11.000 km de vías nacionales concesionadas, de las cuales 3.300 km serán en doble calzada. A través del programa de cuarta generación de concesiones se contará aproximadamente con 1.200 km adicionales de nuevas dobles calzadas*”¹³⁵. (Negrilla fuera de texto)

Respecto a la inversión de \$47 billones del Programa de Concesiones Viales 4G y su comparación con los \$63 billones, correspondientes al valor inicialmente contratado, la CGR lo que compara es el número de proyectos planeados versus los ejecutados, con esta inversión prevista en el PND 2014 - 2018.

Hallazgo N°7 Administrativo. Indicadores de seguimiento SISCONPES

En el documento CONPES 3760 de 2013 se estableció que “(...) *Un proyecto de la envergadura propuesta en este documento CONPES generara considerables beneficios socioeconómicos para el país. No sólo los importantes montos de inversiones generaran efectos macroeconómicos positivos, sino que las mejoras en la infraestructura propuesta impactaran directamente la competitividad de la economía del país, significarán importantes ahorros ambientales, reducirán los niveles de accidentalidad, y disminuirán los costos de operación de los vehículos, (...)*”¹³⁶

El documento CONPES 3770 de 2013 presenta para conocimiento del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, la descripción de nueve corredores viales que conforman el proyecto Autopistas para la Prosperidad, el cual hace parte del programa Concesiones Viales de Cuarta Generación - 4G¹³⁷.

¹³⁵ PND 2014 – 2018, tomo 1, página 184.

¹³⁶ Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3760 de 2013: “Proyectos viales bajo el esquema de asociaciones público privadas: Cuarta Generación de concesiones viales. Bogotá D.C., agosto 20 de 2013.

¹³⁷ Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3770 de 2013: “Cuarta Generación de Concesiones Viales: Autopistas para la Prosperidad. Bogotá D.C., septiembre 23 de 2013.

El documento CONPES 3820 de 2014 presenta para conocimiento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), los ocho proyectos de Segunda Ola de la Cuarta Generación de Concesiones Viales, que se rigen por los lineamientos establecidos en el documento CONPES 3760 de 2013¹³⁸ y por la normatividad relacionada con las Asociaciones Público Privadas² y que están a cargo del Ministerio de Transporte, a través de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)¹³⁸.

El documento CONPES 3844 de 2015 presenta para conocimiento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), la priorización de los tres proyectos de la Fase I de la Tercera Ola de la Cuarta Generación de Concesiones Viales (4G). Estos proyectos se regirán bajo el marco normativo de los lineamientos establecidos en el documento CONPES 3760 de 2013 y están a cargo del Ministerio de Transporte, a través de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)¹³⁹.

Se observa que en el sector transporte no hay una batería de indicadores que permita monitorear y evaluar el avance de las variables planteadas en los estudios de factibilidad¹⁴⁰, que soportan los documentos Conpes 3760, 3770, 3820 y 3844 y utilizados para la viabilidad del Programa de Concesiones Viales 4G, es decir, no se realiza seguimiento al esquema de diseño y planeación de los beneficios que se esperan obtener de los proyectos viales del programa, tales como ahorros en tiempo de viaje, reducción de costos de operación vehicular y beneficios ambientales, los cuales tampoco aparecen identificados en las respectivas fichas BPIN¹⁴¹, lo que impide medir en el corto plazo los beneficios logrados con la asignación de recurso en el periodo 2014-2018.

La ANI en respuesta¹⁴² a la solicitud de información indica que: “(...) realiza estos estudios por una sola vez, cumpliendo el propósito previsto en dicha Ley y realiza el seguimiento a los indicadores de los proyectos en ejecución del programa 4G, a través de los Reportes de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SIP) y de los reportes establecidos por el DNP (...)”.

¹³⁸ Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3820 de 2014: Cuarta Generación de Concesiones Viales: Segunda Ola. Bogotá D.C., 13 de noviembre de 2014.

¹³⁹ Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3844 de 2015: Cuarta Generación de Concesiones Viales: Fase I Tercera Ola. Corredores Bucaramanga-Pamplona-Cúcuta y Buga-Buenaventura.

¹⁴⁰ mencionados en el artículo 12 de la Ley 1682 de 2013.

¹⁴¹ Oficio 2019-601-032917-1 ANI

¹⁴² Oficio 2019-601-032917-1 ANI

En ese entendido, los indicadores elaborados para realizar seguimiento a los proyectos del Programa 4G, tales como “kilómetros de vías intervenidas bajo el esquema 4G”, “número de proyectos en ejecución Programa 4G” y “número de proyectos adjudicados”, no permiten verificar los avances sobre lo establecido en los documentos CONPES ya citados.

Adicionalmente, el Decreto 1082 de 2015¹⁴³, establece que las fichas técnicas de programas e indicadores deben relacionar los resultados con los productos, situación que no está reflejada en el avance de las variables que soportan la asignación de los recursos en el seguimiento a los mencionados documentos CONPES, que dan la viabilidad a la asignación de recursos, considerando beneficios para la sociedad que no se miden adecuadamente en el corto plazo, por la carencia de una batería de indicadores sobre las variables socioeconómicas que requiere el seguimiento de este tipo de proyectos viales; además, no permite una eficiente reasignación de recursos en el evento de presentarse externalidades negativas.

Los reportados en SISCONPES muestran aspectos generales, sin mencionar avances de los componentes relevantes de los proyectos de la primera, segunda, tercera Ola e Iniciativa Privada que hacen parte del Programa 4G.

En la respuesta entregada por el MT y la ANI indican que: “(...) *En cuanto a la verificación de los avances de los indicadores socioeconómicos establecidos en los CONPES la ANI considera que su medición apoyaría el seguimiento a los proyectos del programa y serviría de insumo para futuras estructuraciones y priorización de corredores viales. (...)*”¹⁴⁴, lo que ratifica lo observado por la CGR.

Hallazgo N°8 Administrativo. Cumplimiento de metas proyectadas programa 4G

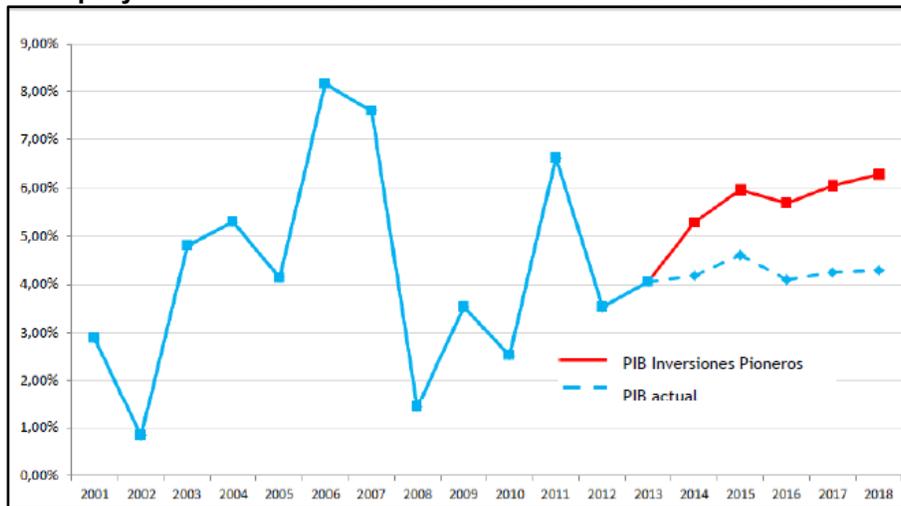
De conformidad con el principio de eficacia, se evidencia que el comportamiento de las metas del crecimiento del PIB en el período 2014-2018, en dos corredores viales del programa 4G: Proyecto Pioneros del corredor Honda – Puerto Salgar Girardot y Proyecto Autopista para la Prosperidad, no se cumplieron dado que los beneficios esperados se aplazaron y el crecimiento esperado del PIB tampoco alcanzó la meta prevista.

¹⁴³ Artículo 2.2.7.2.2.1. Pasos para la construcción del sistema de seguimiento.

¹⁴⁴ Página 155.

Con respecto a las metas establecidas en el CONPES 3761 de 2013, del Proyecto Pioneros del corredor Honda – Puerto Salgar Girardot en el periodo 2014 – 2018, relacionadas con el incremento del PIB, éstas no se cumplieron, dado que la ejecución del contrato de concesión presentó externalidades en la etapa pre operacional, que incidió en el desplazamiento de los cronogramas de la activación de las unidades funcionales, tal como aparece en la siguiente gráfica.

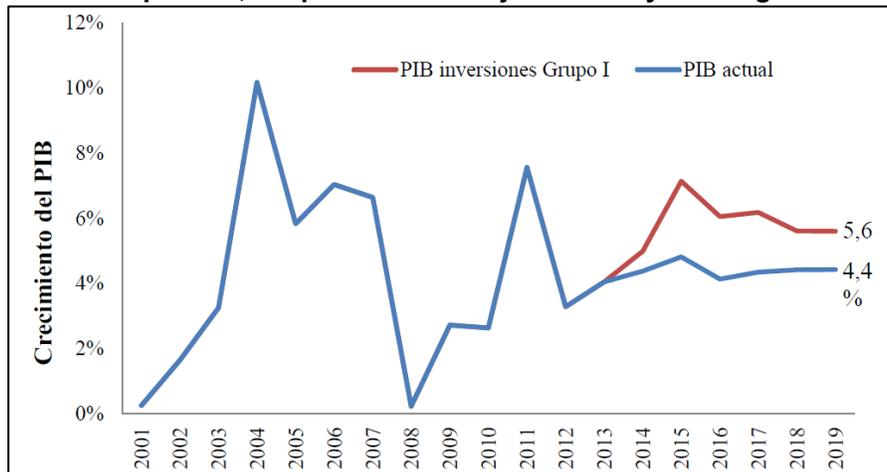
Gráfica 2: Impacto en el PIB regional con la inversión en Infraestructura de los cuatro proyectos Pineros de las concesiones de Cuarta Generación



Fuente: Cálculos DNP – DEE, con información suministrada por la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI

Así mismo, las metas establecidas en el CONPES 3770 de 2013, del Proyecto Autopista para la Prosperidad en el período 2014-2018, relacionadas con el incremento del PIB regional no se cumplieron, toda vez que el contrato de concesión presentó afectaciones en la etapa pre operacional, que incidieron en el desplazamiento de los cronogramas de la activación de las unidades funcionales, tal como aparece en la siguiente gráfica:

Gráfica 3: Impacto en el PIB regional con la inversión en la infraestructura de Autopistas para la Prosperidad, Grupo I Conexión Eje Cafetero y Río Magdalena



Fuente: CONPES 3770 de 2013

Tabla 6: Comportamiento del PIB 2014 – 2018

AÑO	Incremento proyectado PIB en % 1a Ola Conpes 3761	Incremento proyectado PIB en % 2a Ola Conpes 3770
2014	1,58	1,2
2015	1,58	1,2
2016	1,58	1,2
2017	1,58	1,2
2018	1,58	1,2

CONPES 3770 de 2013

Adicionalmente, los beneficios económicos proyectados en la implementación de cuatro (4) proyectos viales en el período 2014 – 2018, establecidos en el estudio de factibilidad, relacionados con la disminución de ahorros de tiempo de viaje, VOC¹⁴⁵, beneficios ambientales y disminución de la accidentalidad, no se presentaron por la

¹⁴⁵ Compuestos Orgánicos Volátiles. Contaminantes del aire

afectación de los cronogramas establecidos en los estudios de factibilidad, tal como se muestra a continuación:

1. Honda – Puerto Salgar Girardot

Los beneficios económicos proyectados en la implementación de los proyectos viales del corredor Honda – Puerto Salgar Girardot en el periodo 2017-2018, por \$181.756 millones, previstos en el estudio de factibilidad, respecto de la disminución de ahorros de tiempo de viaje, VOC, beneficios ambientales y disminución de la accidentalidad, no se presentaron por la afectación de los cronogramas establecidos en los estudios de factibilidad, tal como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 7: Beneficios económicos esperados proyecto Honda – Puerto Salgar - Girardot

Síntesis ACB (\$MM)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Beneficios																		
Ahorro en tiempo	-	-	-	-	-	95.032	101.296	107.560	113.824	116.712	119.599	122.486	125.374	128.261	131.149	134.036	136.924	139.811
VOC	-	-	-	-	-	41.749	43.797	45.845	47.893	49.941	51.989	54.037	56.085	58.133	60.181	62.229	64.277	66.325
Beneficios netos ambientales	-	-	-	-	-	4.872	5.110	5.350	5.591	5.831	6.072	6.313	6.554	6.795	7.036	7.277	7.518	7.759
Reducción accidentalidad	-	-	-	-	-	2.635	2.719	2.804	2.888	2.972	3.056	3.140	3.224	3.308	3.392	3.476	3.560	3.644
BENEFICIOS TOTAL						144.288	152.923	161.559	170.197	178.835	187.473	196.111	204.749	213.387	222.025	230.663	239.301	247.939
Costos SIN proyecto																		
INVERSIÓN Y OPERACIÓN																		
Inversión	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Manten. Periódico	-	-	-	-	-	-	359	-	-	-	-	359	-	-	-	-	-	359
Operación	-	-	1.013	1.013	1.013	1.013	1.013	1.013	1.013	1.013	1.013	1.013	1.013	1.013	1.013	1.013	1.013	1.013
TOTAL SIN PROYECTO			1.013	1.013	1.013	1.013	1.372	1.013	1.013	1.013	1.013	1.372	1.013	1.013	1.013	1.013	1.013	1.372
Costos CON proyecto																		
INVERSIÓN Y OPERACIÓN																		
Inversión	-	-	94.299	210.070	229.744	98.264	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Manten. Periódico	-	-	-	-	-	302	2.223	4.275	7.130	11.084	15.942	20.791	25.645	30.499	35.353	40.207	45.061	49.915
Operación	-	-	-	-	-	4.893	12.204	11.114	11.114	11.114	12.798	13.619	13.780	11.114	11.114	11.114	12.273	11.114
TOTAL CON PROYECTO			94.299	210.070	229.744	103.460	14.427	15.388	18.243	22.198	26.456	33.529	38.927	23.942	19.130	56.427	32.230	15.732
COSTOS TOTAL			94.299	210.070	229.744	103.460	14.427	15.388	18.243	22.198	26.456	33.529	38.927	23.942	19.130	56.427	32.230	15.732
BENEFICIO NETOS			-94.299	-209.058	-228.731	41.841	139.867	147.183	152.967	153.874	154.478	152.628	151.736	171.588	189.814	165.936	203.917	233.482
Tasa de descuento																		
Resultados (Tasa de descuento 12%)																		
Beneficios descontados																		
Costos descontados																		

Fuente: Agencia Nacional de Infraestructura. Oficio 2019-500-023394-1 del 19 de julio de 2019

2. Perimetral de Oriente de Cundinamarca

En el estudio de factibilidad del Corredor Perimetral de Oriente de Cundinamarca se programaron inversiones entre 2013 y 2015 y se esperaba recibir beneficios a partir de 2014, representados en ahorros en costos de operación vehicular, en tiempo de viaje, disminución de la accidentalidad y emisiones; sin embargo, los beneficios esperados en el periodo 2016-2018 por \$2.706 millones, no se obtuvieron por la afectación de los cronogramas de la entrada en operación de las unidades funcionales y otras externalidades. (Ver tabla 8)

Tabla 8: Ahorros/Beneficios: Diferencias de costes entre situación futura y actual

AÑO	Inversión y mantenimiento		Costes operación vehículos			Coste del tiempo de viaje			Mejora		TOTAL
	Inversión	Mantenimiento	Autos	Buses	Camiones	Autos	Buses	Camiones	Accidentalidad	Emissiones	
2013	2013	-302.790,40									
2014	2014	-302.790,40									
2015	2015	-302.790,40									
2016	2016	0,00	-4.026,81	12.000,34	6.828,40	2.810,27	28.351,24	2.298,28	4.185,82	10.399,06	866,39
2017	2017	0,00	-4.026,81	12.380,67	7.048,12	3.410,84	41.366,16	3.414,89	5.133,42	11.008,04	904,52
2018	2018	0,00	-4.026,81	12.781,01	7.287,85	4.011,41	54.381,08	4.531,51	6.081,22	11.618,82	942,65

Fuente: Agencia Nacional de Infraestructura. Oficio 2019-500-023394-1 del 19 de julio de 2019. Cifras en millones de pesos

3. Cartagena – Barranquilla

El estudio de factibilidad proyectó beneficios económicos en el periodo 2017 y 2018, por \$ 694.110 millones, considerando inversiones en el periodo 2014-2017, donde el mayor beneficio se presentaría por valorización. (Ver tabla 9)

Tabla 9: Flujo marginal consolidado

FLUJO MARGINAL CONSOLIDADO - CIFRAS EN MILLONES DE PESOS	PERIODO RESUMIDO										
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2035	2036	2037	2038
VICTORIA TEMPRANA											
TIEMPO DE VIAJE (PERSONAS)	6,895	7,171	7,462	7,772	8,088	8,418	20,402	63,343	64,660	66,009	67,335
COSTO OPORTUNIDAD DE LA CARGA	29	30	32	33	34	36	37	57	59	60	61
COSTO DE OPERACIÓN VEHICULAR	-	-	-	-	-	-	365	571	583	595	607
ACCIDENTALIDAD	-	249	519	810	1,124	1,463	1,818	4,720	4,817	4,917	5,018
EMISIONES DE GEI	5	5	5	6	6	6	9	13	13	13	14
SUBTOTAL COSTOS MARGINALES (BENEFICIOS REDUCCION)	6,919	7,445	8,006	8,609	9,240	9,911	22,614	68,678	70,106	71,568	73,008
BENEFICIO VALORIZACION	-	-	-	-	612,223	612,223	-	-	-	-	-
CAPEX (A PRECIOS ECONOMICOS)	90,368	294,583	158,022	81,256	-	2,287	91,667	-	-	-	718,182
FLUJO NETO	-	83,449	287,137	150,015	72,647	621,463	619,847	69,053	68,678	70,106	71,568
VPNE	\$369,962.15										
B/C E	1.771										
TIR E	27.56%										
BAUE	47,170.16										

Fuente: Agencia Nacional de Infraestructura. Oficio 2019-500-023394-1 del 19 de julio de 2019. Cifras en millones de pesos

3.3 OBJETIVO ESPECÍFICO 2

Evaluar el desempeño institucional de la ANI en la estructuración de los proyectos del Programa de Concesiones Viales 4G para gestionar los riesgos de orden predial, ambiental, social, económico y financiero, en cuanto a la identificación, asignación, calificación, cuantificación, valoración y su administración, con base en los principios de eficiencia y economía.

Hipótesis 1 Objetivo Específico 2

El desempeño del Ministerio de Transporte y la ANI ha sido eficiente en cuanto a la identificación, asignación, calificación, cuantificación, valoración y la administración de los riesgos de orden predial, ambiental, social, económico y financiero que se presenten en el Programa 4G en la estructuración de los proyectos.

3.3.1. Pregunta 1

¿Qué mecanismos de articulación y gestiones interinstitucionales ha implementado y ejecutado la ANI y el Ministerio de Transporte, para garantizar la estabilidad de los costos prediales estimados en la fase de estructuración y evitar la elevación excesiva de los precios de los inmuebles en el proceso de gestión predial en la fase de ejecución?

La ANI informa la normatividad vigente y los procedimientos existentes para garantizar la estabilidad de los costos prediales, para garantizar la estabilidad de los costos prediales, con la declaratoria de utilidad pública e interés general para el desarrollo de los proyectos.

3.3.2. Pregunta 2

¿Cómo desarrolla e implementa la ANI el proceso de declaratoria por saneamiento automático, por motivos de utilidad pública, en los predios a intervenir?

Sobre el desarrollo e implementación del proceso de declaratoria de saneamiento automático por motivos de utilidad pública, respecto a los predios donde se evidencien vicios relativos a la titulación o la tradición, o gravámenes que impidan su adquisición¹⁴⁶, la Auditoría no pudo concluir sobre el grado de eficiencia y desempeño, dado el bajo porcentaje (general y por proyecto) de predios sobre los cuales la ANI aplicó el proceso de saneamiento automático.

3.3.3. Pregunta 3

¿Se han desarrollado mecanismos e instrumentos de articulación interinstitucional que garanticen la oportunidad en la gestión ambiental en las diferentes fases del desarrollo del proyecto?

¹⁴⁶ De la información remitida por la ANI (oficios 2019-601-013136-1 y 2019-601-030672-1.

La respuesta a esta pregunta se encuentra en los hallazgos 1, 2 y 3 del presente informe.

3.3.4. Pregunta 4

¿Cuál es la diferencia porcentual máxima tolerable establecida por la ANI entre el valor del proyecto estructurado (fase dos) y el valor establecido para la pre – construcción (fase tres)? y si esta diferencia sobrepasa el tolerable, ¿cuál es su efecto? ¿Qué mecanismos se han utilizado para mitigarlos?

En su respuesta la ANI manifiesta que no ha establecido una diferencia porcentual máxima tolerable entre el valor del proyecto estructurado (fase dos) y el valor establecido para la pre – construcción (fase tres), esto teniendo en cuenta que los riesgos de estudios y diseños, construcción y operación y mantenimiento están asignados al Concesionario, en particular indican que el concesionario asume el riesgo de mayores cantidades de obra e incremento en los precios de los insumos.

3.3.5. Pregunta 5

¿Cuál es la metodología utilizada y la determinación del valor asignado como comisión de éxito en los contratos de concesión vial 4G – APP? y ¿Cuál es el beneficio asociado a la comisión de éxito en la ejecución de estos contratos de concesión?

Hallazgo N°9 Administrativo. Pago de Comisión de Éxito

Teniendo en cuenta los contratos de estructuración, el pago para comisión de éxito se define en los siguientes términos:

Contratos del Convenio Interadministrativo ANI - FONADE

- 2121820. Grupo 4 Norte.
- 2121821. Grupo 3 Centro Oriente.
- 2121822. Grupo 1 Centro Sur.
- 2121825. Grupo 2 Centro occidente

Para los citados contratos en la Cláusula Décima - Comisión de Éxito, se señala:

*“La comisión de éxito, corresponde al pago que espera recibir EL CONTRATISTA por la **exitosa adjudicación** del primer proceso de selección para vinculación de capital privado en el respectivo Grupo.*

En caso de que se efectúe más de un proceso de selección para vinculación de capital privado en el respectivo Grupo, EL CONTRATISTA recibirá por la exitosa adjudicación de cada proceso de la selección adicional un pago correspondiente al cuarenta por ciento (40%) del valor de la comisión de éxito.

Los pagos de la comisión de éxito estarán condicionados a la firma del contrato o los contratos de concesión, por lo tanto, en caso de que el proceso de selección para vinculación de capital privado no sea exitoso o no se culmine con la firma del respectivo contrato, no habrá lugar al pago de la comisión de éxito. En ningún evento, FONADE ni la Agencia Nacional de Infraestructura serán responsables ante EL CONTRATISTA por la no realización de los Proyectos ni por la no finalización o culminación exitosa de los mismos, cualquiera que sea su causa. De ésta (sic) manera, para cada proceso de selección exitoso, el único evento que causa la comisión de éxito será la suscripción del contrato o los contratos de concesión, sin perjuicio de las modalidades de pago de dicha comisión al CONTRATISTA.” (Negrilla fuera de texto)

Contrato de Consultoría 434 de 2012

Para el citado contrato en la Sección 1.03 Valor del Contrato y Forma de Pago, literal (b), señala:

“Adicionalmente, a la Comisión Fija del contrato, el Consultor tendrá derecho al reconocimiento por parte del concesionario adjudicatario de cada proceso de selección para la vinculación de capital privado en el proyecto de Autopistas para la Prosperidad de una Comisión de Éxito, la cual se cancelará en la siguiente forma:

- *Un pago por la **exitosa adjudicación** del PRIMER proceso de selección para vinculación de capital privado dentro del proyecto Autopistas para la Prosperidad por la suma única de CUATRO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS corrientes (\$4.995.000.000,00) IVA Incluido, la cual corresponde a la comisión de Éxito ofertada por el consultor.*

- *Un pago por cada una de las exitosas adjudicaciones de los procesos de selección de vinculación de capital privado dentro del proyecto Autopistas para la Prosperidad, adicionales al **PRIMER proceso de selección con exitosa adjudicación**, que corresponde al cuarenta por ciento (40%) de la Comisión de Éxito, es decir, a la suma de MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO MILLONES DE PESOS corrientes (\$ 1.998.000.000), incluido el IVA". (Negrilla fuera de texto).*

De acuerdo con las resoluciones por medio de las cuales se compara un proyecto de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada con un Proyecto de Asociación Público Privada de Iniciativa Pública, se establece:

- *Resolución 793 de 2014, “Artículo Primero: ESCOGER entre la propuesta de asociación público privada de iniciativa privada presentada por la sociedad Construcciones El Cóndor S.A, y el proyecto de asociación público privada de iniciativa pública contratada por la ANI a través de FONADE, la propuesta de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada que no requiere desembolso de recursos públicos, presentada por la Sociedad Construcciones El Cóndor S.A., mediante escrito radicado con el No. 2013-409-021086-2 del 31 de mayo de 2013, que tiene por objeto la Construcción, Rehabilitación, Operación y Mantenimiento del Sistema Vial para la Conexión Antioquia – Bolívar, de acuerdo con la comparación realizada en la parte motiva de la presente Resolución.”*
- *Resolución 471 de 2015 “Artículo Primero: ESCOGER la propuesta de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada que no requiere desembolso de recursos públicos, presentada por la Sociedad Futura Autovía Neiva – Girardot, mediante escrito radicado con el No. del 25 de agosto de 2014, y con el radicado No. 2015-409-001996-2 del 15 de enero de 2015, que tiene por objeto: “Realizar Estudios y Diseños definitivos, Financiación, Gestión Ambiental, Predial y Social, Construcción Mejoramiento, Rehabilitación Operación, mantenimiento y Reversión de la Concesión Vial Neiva – Aipe – Castilla – Espinal –Girardot.”*
- *Resolución 851 de 2015 “Artículo Primero: ESCOGER la propuesta de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada presentada por la ESTRUCTURA PLURAL VIAS DEL NUS S.A.S – VINUS mediante escrito radicado con el No. 2014-409-050949-2 del 17 de octubre de 2014, que tiene por objeto los Estudios y diseños, financiación, gestión ambiental, predial y social, construcción, rehabilitación, mejoramiento, operación, mantenimiento y reversión*

de la concesión vías del NUS, de acuerdo con la comparación realizada en la parte motiva de la presente Resolución”.

Con radicado ANI 2015-200-010575-3 del 14-09-2015, asunto: “Pago a estructuradores, comisiones de éxito contratos de asociación público privada de iniciativa privada”, la Entidad señala:

“(…) En efecto, después de un extenso análisis jurídico elaborado por FONADE y sus asesores jurídicos externos, basados en los contratos suscritos para la estructuración, el Decreto 1467 de 2012, el Decreto 100 de 2013, el Decreto 1553 de 2014, el Decreto 1082 de 2015 (compilado de las normas del Sector Planeación) se encontró que asiste para las firmas estructuradoras el derecho de recibir las comisiones de éxito por la adjudicación de los proyectos de iniciativa privada en el entendido en que los productos derivados de esa estructuración pública se convirtieron en un instrumento fundamental para comparar los alcances ofrecidos por las iniciativas privadas con los alcances determinados por el Gobierno Nacional, así como para comparar los tiempos de ejecución ofrecidos y los costos de las intervenciones propuestas (...) (Subrayado fuera de texto)

(…) En tal sentido, dado que la Vicepresidencia de Estructuración, en el marco del análisis de los proyectos de iniciativa privada tuvo que expedir las resoluciones de comparación entre dichos proyectos y los de iniciativa pública, éstas se basaron en los estudios y documentos de estructuración elaborados por las firmas estructuradoras contratadas por FONADE en virtud de los contratos interadministrativos suscritos con la ANI, razón por la cual compartimos la procedencia del pago de las comisiones de éxito a tales firmas.(..)”

Como se evidencia en la mencionada comunicación, no se cumple con lo preceptuado en la Cláusula décima - Comisión de Éxito de los contratos suscritos con FONADE y lo citado en la Sección 1.03 Valor del Contrato y Forma de Pago, literal (b) del contrato de Consultoría 434 de 2012.

Por lo anterior, se evidencia el pago de comisiones de éxito por parte de la ANI a estructuradores de proyectos que **no fueron adjudicados** en los términos y condiciones establecidos en los contratos de estructuración para APP de iniciativa pública y, por el contrario, las concesiones adjudicadas en estos corredores obedecen a propuestas de iniciativa privada adjudicadas a los originadores de los proyectos.

Con respuesta de la ANI 20196010131361 del 30 de abril de 2019, donde se presenta la composición detallada de los costos de estructuración, discriminada en costos fijos y costos variables para cada proyecto, la Entidad, para las Iniciativas Privadas anexa cuadro donde no se relaciona valor alguno para los costos variables (comisiones de éxito) y además “(...) aclara que las iniciativas privadas no contemplan comisión de estructuración, ya que en este caso es el originador el que realiza la estructuración y presenta a la ANI el proyecto (...)”.

En el mismo documento la ANI, resalta que “(...) este esquema incentiva una mejora en la calidad de los estudios de la estructuración, lo que se traduce en mejores proyectos, con mayores beneficios para la sociedad y mitiga el riesgo de tener un proceso de licitación desierto. (...)”

Sin embargo, el desempeño de las concesiones 4G no ha sido eficiente en la medida que existen situaciones en las que se evidencian falencias en la etapa de estructuración que afectan la ejecución de los proyectos, los cuales son descritos en los hallazgos presentados por parte de la CGR.

Posteriormente, en respuesta 20192000197611 del 20 de junio de 2019, la ANI en cuanto a los soportes del pago detallado de cada Iniciativa Privada, señala:“(…) adjunto se envía el soporte de los pagos realizados de la subcuenta costos de estructuración, por concepto de Comisión de Éxito de cada uno de los proyectos de Iniciativa Privada y los traslados a la Agencia Nacional de Infraestructura. (...)”.

Por lo descrito, y teniendo en cuenta la información obtenida y analizada por parte de la CGR se puede evidenciar el pago de comisiones de éxito a estructuraciones que no fueron exitosas, al no ser adjudicadas en los términos inicialmente pactados, evidenciando debilidades en los mecanismos de control que permitieron que mediante interpretaciones no vinculantes se efectuaran pagos no pactados que elevan los costos de los proyectos y se pagaran comisiones de éxito en proyectos que no pudieron ser ejecutados, tal y como sucedió con la concesión IP Cesar – Guajira, cuyo proyecto se encuentra en etapa de reversión, de acuerdo con la evaluación a la gestión de los siguientes casos. (Ver tabla):

Tabla 10: Pagos Comisión de Éxito

	Concesión	Valor Pagado Comisión de Éxito	Resolución de Comparación
1	IP ANTIOQUIA - BOLIVAR	\$ 3.817.812.574	793 de 2014
2	IP NEIVA- ESPINAL-GIRARDOT	\$ 1.765.818.869	471 de 2015
3	IP VIAS DEL NUS	\$ 2.289.864.362	851 de 2015

	Concesión	Valor Pagado Comisión de Éxito	Resolución de Comparación
4	IP APP GICA (GIRARDOT-IBAGUÉ-CAJAMARCA)	\$ 1.471.061.406	No Aplica
5	IP MALLA VIAL DEL META	\$ 1.879.917.228	No Aplica
6	IP CESAR-GUAJIRA	\$ 1.840.289.773	No Aplica
		\$ 13.064.764.212	

Fuente: Información suministrada Agencia Nacional de Infraestructura – ANI

De acuerdo con lo expuesto por parte de la ANI en su respuesta¹⁴⁷, donde hace referencia a la forma de pago establecida en los contratos de estructuración y a las condiciones para su pago, que corresponde a los valores fijos y variables (comisión de éxito), la CGR no encuentra contradicción a lo expuesto, por el contrario hace énfasis en que *“el valor de la Comisión Fija deberá ser suficiente para compensar todos los gastos, directos e indirectos, derivados de la celebración, ejecución y liquidación del contrato”* y *“Los pagos de la comisión de éxito estarán condicionados a la firma del contrato o los contratos de concesión, por lo tanto, en caso de que el proceso de selección para vinculación de capital privado no sea exitoso o no se culmine con la firma del respectivo contrato, no habrá lugar al pago de la comisión de éxito”*, lo que para efecto de las partes no resulta en perjuicio si se tiene en cuenta que los costos derivados de la estructuración fueron contemplados en el valor de la comisión fija.

Así mismo, de acuerdo con la conclusión expresada por FONADE en cuanto a que *“surge un derecho en cabeza de los contratistas para reclamar las comisiones de éxito, derecho que en caso de desconocerse se traduciría en un riesgo jurídico para el Estado en su conjunto, tanto para FONADE como para la ANI.”*, no es de recibo de la CGR, si se tiene en cuenta que las condiciones contractuales eran claras en cuanto a los requisitos para acceder a la comisión de éxito, como se ha expresado en los párrafos anteriores, éstos están contenidos en los contratos de estructuración.

En relación a las actuaciones de la ANI, donde indica:

“Debido a la modificación normativa, la ANI en conjunto con FONADE, decidió establecer en los contratos de concesión de iniciativa privada que el originador debía pagar las comisiones de éxito a los estructuradores integrales contratados por FONADE. Lo anterior para precaver los posibles litigios que de forma muy segura entablarían los citados estructuradores integrales.”

¹⁴⁷ Ministerio de Transporte. Oficio 20191220573831 del 21 de noviembre de 2019.

Tal decisión se tomó considerando que sería más económico para el Estado pagar las comisiones de éxito, con los recursos del proyecto de iniciativa privada, que esperar a que los estructuradores demandaran a la ANI y a FONADE por el pago de esas comisiones, lo que acarrearía costos adicionales emanados del presupuesto de las entidades, tales como honorarios de abogados, costos del tribunal de arbitramento, intereses e indexación.”

“Con las actuaciones determinadas, la ANI evitó la consolidación de un posible hecho del príncipe e impidió que se entablaran acciones judiciales tendientes a obtener el pago de la comisión de éxito en proyectos estructurados como iniciativa pública pero adjudicados como iniciativa privada.”

No es de recibo de la CGR, si se tiene en cuenta que mediante interpretaciones no vinculantes se efectuaron pagos no pactados que elevan los costos de los proyectos.

Lo anterior se soporta en los siguientes hechos para cada uno de los proyectos:

1. IP ANTIOQUIA – BOLIVAR

El 13 de Noviembre de 2015 y el 7 de Febrero de 2017 mediante facturas Nos.134 y 142 respectivamente se realizó el pago de una Comisión de Éxito a la firma que adelantó la estructuración de la Iniciativa Pública correspondiente al Grupo 4 Norte, que incluía algunos de los corredores de la Concesión Antioquia – Bolívar, a pesar de que dicha propuesta no fue escogida ni contratada, toda vez que el Contrato 016 de 14 de octubre de 2015 de la Concesión Antioquia – Bolívar fue producto de una propuesta de Iniciativa Privada.

Lo anterior se sustenta en los siguientes hechos y consideraciones:

El 7 de diciembre de 2011 el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE y la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, suscribieron el Contrato Interadministrativo 211038 por medio del cual FONADE se compromete a ejecutar la gerencia integral del proyecto denominado GRUPO NORTE orientado a la estructuración de tres tipos de corredores viales; así mismo, el 27 de junio de 2012 el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE suscribe el contrato 2121820 cuyo objeto es la ejecución, por parte de EL CONTRATISTA, de la Consultoría Especializada para ejecutar la estructuración integral del proyecto denominado Grupo 4 Norte y en la cláusula décima - Comisión de Éxito señala:

“La comisión de éxito, corresponde al pago que espera recibir EL CONTRATISTA por la exitosa adjudicación del primer proceso de selección para vinculación de capital privado en el respectivo Grupo.

En caso de que se efectúe más de un proceso de selección para vinculación de capital privado en el respectivo Grupo, EL CONTRATISTA recibirá por la exitosa adjudicación de cada proceso de la selección adicional un pago correspondiente al cuarenta por ciento (40%) del valor de la comisión de éxito.

Los pagos de la comisión de éxito estarán condicionados a la firma del contrato o los contratos de concesión, por lo tanto, en caso de que el proceso de selección para vinculación de capital privado no sea exitoso o no se culmine con la firma del respectivo contrato, no habrá lugar al pago de la comisión de éxito. En ningún evento, FONADE ni la Agencia Nacional de Infraestructura serán responsables ante EL CONTRATISTA por la no realización de los Proyectos ni por la no finalización o culminación exitosa de los mismos, cualquiera que sea su causa. De ésta manera, para cada proceso de selección exitoso, el único evento que causa la comisión de éxito será la suscripción del contrato o los contratos de concesión, sin perjuicio de las modalidades de pago de dicha comisión al CONTRATISTA.”

Así mismo, el 31 de mayo de 2014 se presentó en calidad de Originador la propuesta de Asociación Pública Privada de Iniciativa Privada que no requiere el desembolso de recursos públicos y que dicha Iniciativa Privada plantea como objeto la construcción, rehabilitación, operación y mantenimiento del Sistema Vial para la Conexión Antioquia – Bolívar.

Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que la ANI estaba adelantando la estructuración de algunos de los tramos del corredor Antioquia – Bolívar (Grupo 4 Norte – FONADE) como iniciativa pública y que recibe la propuesta de Iniciativa Privada que no requería recursos públicos, por lo que al realizar la comparación que establece la Ley, decidió mediante Resolución 793 de 2014 lo siguiente:

“Artículo Primero: ESCOGER entre la propuesta de asociación público privada de iniciativa privada presentada por la sociedad Construcciones El Cóndor S.A, y el proyecto de asociación público privada de iniciativa

pública contratada por la ANI a través de FONADE, la propuesta de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada que no requiere desembolso de recursos públicos, presentada por la Sociedad Construcciones El Cóndor S.A., mediante escrito radicado con el No. 2013-409-021086-2 del 31 de mayo de 2013, que tiene por objeto la Construcción, Rehabilitación, Operación y Mantenimiento del Sistema Vial para la Conexión Antioquia – Bolívar, de acuerdo con la comparación realizada en la parte motiva de la presente Resolución.”

Con memorando ANI 2015-200-010575-3 del 14 de septiembre de 2015, con asunto “Pago a estructuradores comisiones de éxito contratos de asociación público privada de iniciativa privada”, la Entidad señala: “(...) Ahora bien, los costos de la estructuración que se denominan variables, se encuentran referidos a la parte de la remuneración de las firmas estructuradoras relacionada con la efectiva colocación en el mercado de los proyectos a su cargo (...)” y “(...) atentamente solicitamos proceder a girar a los estructuradores los valores correspondientes a los costos de estructuración, que reposan en las subcuentas del contrato de concesión de cada proyecto, en caso de que ya se haya cumplido con dicha obligación por parte del concesionario (...)”

Así las cosas, la estructuración realizada a través del contrato de consultoría 2121820 con FONADE, no fue exitosa, toda vez que la propuesta de Iniciativa Privada fue la escogida y finalmente contratada con el mismo originador.

De acuerdo con respuesta de la ANI 20196010131361 del 30 de Abril de 2019, donde hace referencia al pronunciamiento del Consejo de Estado- Sección Tercera en Sentencia 35268 del 6 de mayo de 2015 sustenta que: “(...) (5) en los contratos de prestación de servicios sólo se reconocerá la comisión de éxito siempre que efectivamente se logre beneficio [s] o éxito objetivamente identificado en los estudios previos, para el patrimonio público o el interés general; (6) en ningún caso podrá percibirse comisión de éxito por la simple ejecución del contrato cuando no se ha logrado o verificado efectivamente el beneficio o provecho para el patrimonio público.(...)”, argumentó que no es de recibo, teniendo en cuenta que los contratos de estructuración corresponden a la tipología de consultoría y no de prestación de servicios.

En el documento mencionado en el párrafo anterior la ANI señala lo siguiente en relación con la comisión de éxito: “(...) **Se refiere al valor que será reconocido al Consultor Especializado por lograr “colocar” el proyecto en el mercado, esto**

es lograr que el proceso de Licitación resultado de la consultoría sea exitoso, entendiéndose como exitoso, que el proyecto de concesión sea adjudicado (...).

*(...) La comisión de éxito busca "colocar" el proyecto en el mercado, esto es lograr que el proyecto sea exitoso, entendiéndose como tal, que el proyecto sea adjudicado. Dentro de los beneficios de este esquema vale la pena mencionar que permite contar con los recursos suficientes para cubrir todo el monto de La estructuración y **garantiza que el estructurador acompañe a la ANI hasta la suscripción del contrato de concesión, toda vez que sería el responsable de la promoción y socialización del proyecto a nivel nacional e internacional** buscando que sea un proyecto atractivo para los proponentes. De este modo, este esquema incentiva una mejora en la calidad de los estudios de la estructuración, lo que se traduce en mejores proyectos, con mayores beneficios para la sociedad y mitiga el riesgo de tener un proceso de licitación desierto (...)", lo que contradice el sustento de la ANI para el pago de la comisión de éxito. (Negrilla fuera de texto)*

Igualmente en el citado oficio, donde se presenta la composición detallada de los costos de estructuración, discriminada en costos fijos y costos variables para cada proyecto, la Entidad, para las Iniciativas Privadas anexa cuadro donde no se relaciona valor alguno para los costos variables (comisiones de éxito) y además "*(...) aclara que las iniciativas privadas no contemplan comisión de estructuración, ya que en este caso es el originador el que realiza la estructuración y presenta a la ANI el proyecto (...)*".

Posteriormente, en respuesta 20192000197611 del 20 de junio de 2019, la ANI en cuanto a los soportes del pago detallado de cada Iniciativa Privada, señala:*(...) adjunto se envía el soporte de los pagos realizados de la subcuenta costos de estructuración, por concepto de Comisión de Éxito de cada uno de los proyectos de Iniciativa Privada y los traslados a la Agencia Nacional de Infraestructura. (...)*".

2. IP NEIVA- ESPINAL-GIRARDOT

En Diciembre de 2015 y en Septiembre de 2016, de acuerdo con el Radicado 2018-310-017756-1 del 12 de Junio de 2018, se realizó el pago de una Comisión de Éxito al Consorcio que adelantó la estructuración de la Iniciativa Pública correspondiente al Grupo 1 Centro Sur, corredores: (1) Girardot – Puerto Salgar –Ibagué, (2) Neiva – Girardot y (3) Santana – Mocoa – Neiva, a pesar de que dicha propuesta no fue escogida ni contratada, toda vez que el Contrato 017 de 30 de octubre de 2015 de

la Concesión IP Neiva- Espinal-Girardot fue producto de una propuesta de Iniciativa Privada.

Lo anterior se sustenta en los siguientes hechos y consideraciones:

El 7 de diciembre de 2011 El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE y la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, suscribieron el Contrato Interadministrativo 211037 por medio del cual FONADE se compromete a ejecutar la gerencia integral del proyecto denominado GRUPO CENTRO SUR, así mismo el 27 de junio de 2012 El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE suscribe el contrato 2121822 cuyo objeto es la ejecución, por parte de EL CONTRATISTA, de la Consultoría Especializada para ejecutar la estructuración integral del proyecto denominado Grupo 1 Centro Sur, y en la cláusula décima - Comisión de Éxito señala:

“La comisión de éxito, corresponde al pago que espera recibir EL CONTRATISTA por la exitosa adjudicación del primer proceso de selección para vinculación de capital privado en el respectivo Grupo.

En caso de que se efectúe más de un proceso de selección para vinculación de capital privado en el respectivo Grupo, EL CONTRATISTA recibirá por la exitosa adjudicación de cada proceso de la selección adicional un pago correspondiente al cuarenta por ciento (40%) del valor de la comisión de éxito.

Los pagos de la comisión de éxito estarán condicionados a la firma del contrato o los contratos de concesión, por lo tanto, en caso de que el proceso de selección para vinculación de capital privado no sea exitoso o no se culmine con la firma del respectivo contrato, no habrá lugar al pago de la comisión de éxito. En ningún evento, FONADE ni la Agencia Nacional de Infraestructura serán responsables ante EL CONTRATISTA por la no realización de los Proyectos ni por la no finalización o culminación exitosa de los mismos, cualquiera que sea su causa. De esta manera, para cada proceso de selección exitoso, el único evento que causa la comisión de éxito será la suscripción del contrato o los contratos de concesión, sin perjuicio de las modalidades de pago de dicha comisión al CONTRATISTA.”

Así mismo, el 25 de agosto de 2014 se presentó en calidad de Originador la propuesta de Asociación Pública Privada de Iniciativa Privada que no requiere el desembolso de recursos públicos, y que dicha Iniciativa Privada plantea como objeto Realizar Estudios y Diseños Definitivos, Financiación, Gestión Ambiental, Predial y Social, Construcción Mejoramiento, Rehabilitación Operación, Mantenimiento y Reversión de la Concesión Vial Neiva – Aipe – Castilla – Espinal –Girardot.

Teniendo en cuenta lo anterior se observa que la ANI estaba adelantando la estructuración de los corredores: (1) Girardot – Puerto Salgar –Ibagué, (2) Neiva – Girardot y (3) Santana – Mocoa – Neiva (Grupo 1 Centro Sur – FONADE) como iniciativa pública, y que recibe la propuesta de Iniciativa Privada que no requería recursos públicos, por lo que al realizar la comparación que establece la Ley, decidió mediante Resolución 471 de 2015 lo siguiente:

“Artículo Primero: ESCOGER la propuesta de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada que no requiere desembolso de recursos públicos, presentada por la Sociedad Futura Autovía Neiva – Girardot, mediante escrito radicado con el No. del 25 de agosto de 2014, y con el radicado No. 2015-409-001996-2 del 15 de enero de 2015, que tiene por objeto: “Realizar Estudios y Diseños definitivos, Financiación, Gestión Ambiental, Predial y Social, Construcción Mejoramiento, Rehabilitación Operación, mantenimiento y Reversión de la Concesión Vial Neiva – Aipe – Castilla – Espinal –Girardot.”

Con memorando ANI 2015-200-010575-3 del 14 de septiembre de 2015, con asunto *“Pago a estructuradores comisiones de éxito contratos de asociación público privada de iniciativa privada”*, a través del cual señala *“(…) Ahora bien, los costos de la estructuración que se denominan variables, se encuentran referidos a la parte de la remuneración de las firmas estructuradoras relacionada con la efectiva colocación en el mercado de los proyectos a su cargo (…)”* y *“(…) atentamente solicitamos proceder a girar a los estructuradores los valores correspondientes a los costos de estructuración, que reposan en las subcuentas del contrato de concesión de cada proyecto, en caso de que ya se haya cumplido con dicha obligación por parte del concesionario (…)”*

Así las cosas, la estructuración realizada a través del contrato de consultoría 2121822 con FONADE, no fue exitosa, toda vez que la propuesta de Iniciativa Privada fue la escogida y finalmente contratada con el mismo originador.

De acuerdo con la respuesta de la ANI radicado 20196010131361 del 30 de Abril de 2019, donde hace referencia al pronunciamiento del Consejo de Estado- Sección Tercera en Sentencia 35268 del 6 de mayo de 2015, “(...) (5) *en los contratos de prestación de servicios sólo se reconocerá la comisión de éxito siempre que efectivamente se logre beneficio [s] o éxito objetivamente identificado en los estudios previos, para el patrimonio público o el interés general; (6) en ningún caso podrá percibirse comisión de éxito por la simple ejecución del contrato cuando no se ha logrado o verificado efectivamente el beneficio o provecho para el patrimonio público.(...)*”, y lo señalado en el numeral 20 del mismo documento donde se describe la metodología utilizada y la determinación del valor de la comisión de éxito para los contratos de concesión vial 4G-APP, “(...) *Costo Variable o Comisión de Éxito: Se refiere al valor que será reconocido al Consultor Especializado por lograr “colocar” el proyecto en el mercado, esto es lograr que el proceso de Licitación resultado de la consultoría sea exitoso, entendiéndose como exitoso, que el proyecto de concesión sea adjudicado.(...)*”, argumento que no es de recibo, teniendo en cuenta que los contratos de estructuración corresponden a la tipología de consultoría y no de prestación de servicios.

En el documento mencionado en el párrafo anterior la ANI señala lo siguiente en relación con la comisión de éxito: “(...) **Se refiere al valor que será reconocido al Consultor Especializado por lograr “colocar” el proyecto en el mercado, esto es lograr que el proceso de Licitación resultado de la consultoría sea exitoso, entendiéndose como exitoso, que el proyecto de concesión sea adjudicado (...).**

*(...) La comisión de éxito busca “colocar” el proyecto en el mercado, esto es lograr que el proyecto sea exitoso, entendiéndose como tal, que el proyecto sea adjudicado. Dentro de los beneficios de este esquema vale la pena mencionar que permite contar con los recursos suficientes para cubrir todo el monto de La estructuración y **garantiza que el estructurador acompañe a la ANI hasta la suscripción del contrato de concesión, toda vez que sería el responsable de la promoción y socialización del proyecto a nivel nacional e internacional** buscando que sea un proyecto atractivo para los proponentes. De este modo, este esquema incentiva una mejora en la calidad de los estudios de la estructuración, lo que se traduce en mejores proyectos, con mayores beneficios para la sociedad y mitiga el riesgo de tener un proceso de licitación desierto (...)*”, lo que contradice el sustento de la ANI para el pago de la comisión de éxito. (Negrilla fuera de texto)

Igualmente en el citado oficio, donde se presenta la composición detallada de los costos de estructuración, discriminada en costos fijos y costos variables para cada proyecto, la Entidad, para las Iniciativas Privadas anexa cuadro donde no se relaciona valor alguno para los costos variables (comisiones de éxito) y además “(...) *aclara que las iniciativas privadas no contemplan comisión de estructuración, ya que en este caso es el originador el que realiza la estructuración y presenta a la ANI el proyecto (...)*”.

Posteriormente, en respuesta 20192000197611 del 20 de junio de 2019, la ANI en cuanto a los soportes del pago detallado de cada Iniciativa Privada, señala: (...) *adjunto se envía el soporte de los pagos realizados de la subcuenta costos de estructuración, por concepto de Comisión de Éxito de cada uno de los proyectos de Iniciativa Privada y los traslados a la Agencia Nacional de Infraestructura. (...)*”.

3. IP VIAS DEL NUS

El 8 de abril de 2016 mediante factura No. 810 se realizó el pago de una Comisión de Éxito a la firma que adelantó los procesos de estructuración Financiera y Técnica del Proyecto “Autopistas para la Prosperidad” Contrato de Consultoría No. 434 de 2012, a pesar de que dicha propuesta no fue escogida ni contratada, toda vez que el Contrato 001 de 2016 de la Concesión IP Vías del Nus fue producto de una propuesta de Iniciativa Privada.

Lo anterior se sustenta en los siguientes hechos y consideraciones:

El 7 de noviembre de 2012 se suscribe el contrato de consultoría No. 434 de 2012 por medio del cual el consultor se obliga a ejecutar para la AGENCIA la consultoría especializada para la realización de la estructuración financiera, de riesgos y promoción de los proyectos de concesiones viales que conforman Autopistas para la Prosperidad, y en la Sección 1.03, literal (b) señala:

(ii) “Adicionalmente, a la Comisión Fija del contrato, el Consultor tendrá derecho al reconocimiento por parte del concesionario adjudicatario de cada proceso de selección para la vinculación de capital privado en el proyecto d Autopistas para la Prosperidad de una Comisión de Éxito, la cual se cancelará en la siguiente forma:

- *Un pago por la exitosa adjudicación del PRIMER proceso de selección para vinculación de capital privado dentro del proyecto*

Autopistas para la Prosperidad por la suma única de CUATRO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS corrientes (\$4.995.000.000,00) IVA Incluido, la cual corresponde a la comisión de Éxito ofertada por el consultor.

- *Un pago por cada una de las exitosas adjudicaciones de los procesos de selección de vinculación de capital privado dentro del proyecto Autopistas para la Prosperidad, adicionales al PRIMER proceso de selección con exitosa adjudicación, que corresponde al cuarenta por ciento (40%) de la Comisión de Éxito, es decir, a la suma de MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO MILLONES DE PESOS corrientes (\$ 1.998.000.000), incluido el IVA.”*

Así mismo, el 17 de octubre de 2014, la Estructura Plural Vías del Nus S.A.S presentó en calidad de Originador la propuesta de Asociación Publica Privada de Iniciativa Privada que no requiere el desembolso de recursos públicos, y que dicha Iniciativa Privada plantea como objeto los “Estudios y diseños, financiación, gestión ambiental, predial y social, construcción, rehabilitación, mejoramiento, operación, mantenimiento y reversión de la concesión vías del NUS”.

Teniendo en cuenta lo anterior se observa que la ANI estaba adelantando la estructuración Financiera y Técnica de los grupos 1, 2 y 3 del proyecto “Autopistas para la Prosperidad”, como iniciativa pública, y que recibe la propuesta de Iniciativa Privada que no requería recursos públicos, por lo que al realizar la comparación que establece la Ley, decidió mediante Resolución 851 de 2015 lo siguiente:

“Artículo Primero: ESCOGER la propuesta de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada presentada por la ESTRUCTURA PLURAL VIAS DEL NUS S.A.S – VINUS mediante escrito radicado con el No. 2014-409-050949-2 del 17 de octubre de 2014, que tiene por objeto los Estudios y diseños, financiación, gestión ambiental, predial y social, construcción, rehabilitación, mejoramiento, operación, mantenimiento y reversión de la concesión vías del NUS, de acuerdo con la comparación realizada en la parte motiva de la presente Resolución”.

Con memorando ANI 2015-200-010575-3 del 14 de septiembre de 2015, con asunto “Pago a estructuradores comisiones de éxito contratos de asociación público privada de iniciativa privada”, la Entidad señala: “(...) Ahora bien, los costos de la estructuración que se denominan variables, se encuentran referidos a la parte de la remuneración de las firmas estructuradoras relacionada con la efectiva colocación

en el mercado de los proyectos a su cargo (...).” y “(...) atentamente solicitamos proceder a girar a los estructuradores los valores correspondientes a los costos de estructuración, que reposan en las subcuentas del contrato de concesión de cada proyecto, en caso de que ya se haya cumplido con dicha obligación por parte del concesionario (...).”

Así las cosas, la estructuración realizada a través del contrato de consultoría 434 de 2012, no fue exitosa, toda vez que la propuesta de Iniciativa Privada fue la escogida y finalmente contratada con el mismo originador.

De acuerdo con respuesta de la ANI 20196010131361 del 30 de Abril de 2019, donde hace referencia al pronunciamiento del Consejo de Estado- Sección Tercera en Sentencia 35268 del 6 de mayo de 2015, “(...) (5) en los contratos de prestación de servicios sólo se reconocerá la comisión de éxito siempre que efectivamente se logre beneficio [s] o éxito objetivamente identificado en los estudios previos, para el patrimonio público o el interés general; (6) en ningún caso podrá percibirse comisión de éxito por la simple ejecución del contrato cuando no se ha logrado o verificado efectivamente el beneficio o provecho para el patrimonio público.(...)”, y lo señalado en el numeral 20 del mismo documento donde se describe la metodología utilizada y la determinación del valor de la comisión de éxito para los contratos de concesión vial 4G-APP, “(...) Costo Variable o Comisión de Éxito: Se refiere al valor que será reconocido al Consultor Especializado por lograr “colocar” el proyecto en el mercado, esto es lograr que el proceso de Licitación resultado de la consultoría sea exitoso, entendiéndose como exitoso, que el proyecto de concesión sea adjudicado.(...)” argumento que no es de recibo, teniendo en cuenta que los contratos de estructuración corresponden a la tipología de consultoría y no de prestación de servicios.

En el documento mencionado en el párrafo anterior la ANI señala lo siguiente en relación con la comisión de éxito: “(...) **Se refiere al valor que será reconocido al Consultor Especializado por lograr “colocar” el proyecto en el mercado, esto es lograr que el proceso de Licitación resultado de la consultoría sea exitoso, entendiéndose como exitoso, que el proyecto de concesión sea adjudicado (...).**

(...) La comisión de éxito busca “colocar” el proyecto en el mercado, esto es lograr que el proyecto sea exitoso, entendiéndose como tal, que el proyecto sea adjudicado. Dentro de los beneficios de este esquema vale la pena mencionar que permite contar con los recursos suficientes para cubrir todo el monto de La estructuración y

garantiza que el estructurador acompañe a la ANI hasta la suscripción del contrato de concesión, toda vez que sería el responsable de la promoción y socialización del proyecto a nivel nacional e internacional buscando que sea un proyecto atractivo para los proponentes. De este modo, este esquema incentiva una mejora en la calidad de los estudios de la estructuración, lo que se traduce en mejores proyectos, con mayores beneficios para la sociedad y mitiga el riesgo de tener un proceso de licitación desierto (...), lo que contradice el sustento de la ANI para el pago de la comisión de éxito. (Negrilla fuera de texto)

Igualmente en el citado oficio, donde se presenta la composición detallada de los costos de estructuración, discriminada en costos fijos y costos variables para cada proyecto, la Entidad, para las Iniciativas Privadas anexa cuadro donde no se relaciona valor alguno para los costos variables (comisiones de éxito) y además “(...) aclara que las iniciativas privadas no contemplan comisión de estructuración, ya que en este caso es el originador el que realiza la estructuración y presenta a la ANI el proyecto (...)”.

En respuesta 20192000197611 del 20 de junio de 2019, la ANI en cuanto a los soportes del pago detallado de cada Iniciativa Privada, señala:“(...) adjunto se envía el soporte de los pagos realizados de la subcuenta costos de estructuración, por concepto de Comisión de Éxito de cada uno de los proyectos de Iniciativa Privada y los traslados a la Agencia Nacional de Infraestructura. (...)”

En el mismo oficio la ANI señala: “(...) el valor pagado a Bonus Banca de Inversión S.A, corresponde a la comisión de éxito, que de acuerdo con el Contrato de Consultoría 434 de 2012... (...)”

4. IP APP GICA (GIRARDOT-IBAGUÉ-CAJAMARCA)

El 4 de diciembre de 2015 mediante factura No. 270 se realizó el pago de una Comisión de Éxito a la firma que adelantó la estructuración de la Iniciativa Pública correspondiente al Grupo 2 Centro Occidente, que incluía el corredor (1) Doble calzada Ibagué – La Paila, a pesar de que dicha propuesta no fue contratada, toda vez que el Contrato 002 de 12 de febrero de 2015 de la Concesión IP GICA fue producto de una propuesta de Iniciativa Privada.

Lo anterior se sustenta en los siguientes hechos y consideraciones:

El 7 de diciembre de 2011 El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE y la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, suscribieron el Contrato Interadministrativo 211036 por medio del cual FONADE se compromete a ejecutar la gerencia integral del proyecto denominado GRUPO CENTRO OCCIDENTE, así mismo el 27 de junio de 2012 El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE suscribe el contrato 2121825 cuyo objeto es la ejecución, por parte de EL CONTRATISTA, de la Consultoría Especializada para ejecutar la estructuración integral del proyecto denominado Grupo 2 Centro Occidente, y en la cláusula décima - Comisión de Éxito señala:

“La comisión de éxito, corresponde al pago que espera recibir EL CONTRATISTA por la exitosa adjudicación del primer proceso de selección para vinculación de capital privado en el respectivo Grupo.

En caso de que se efectúe más de un proceso de selección para vinculación de capital privado en el respectivo Grupo, EL CONTRATISTA recibirá por la exitosa adjudicación de cada proceso de la selección adicional un pago correspondiente al cuarenta por ciento (40%) del valor de la comisión de éxito.

Los pagos de la comisión de éxito estarán condicionados a la firma del contrato o los contratos de concesión, por lo tanto, en caso de que el proceso de selección para vinculación de capital privado no sea exitoso o no se culmine con la firma del respectivo contrato, no habrá lugar al pago de la comisión de éxito. En ningún evento, FONADE ni la Agencia Nacional de Infraestructura serán responsables ante EL CONTRATISTA por la no realización de los Proyectos ni por la no finalización o culminación exitosa de los mismos, cualquiera que sea su causa. De ésta manera, para cada proceso de selección exitoso, el único evento que causa la comisión de éxito será la suscripción del contrato o los contratos de concesión, sin perjuicio de las modalidades de pago de dicha comisión al CONTRATISTA.”

Así mismo, el 07 de marzo de 2012 se presentó en calidad de Originador la propuesta de Asociación Pública Privada de Iniciativa Privada que no requiere el desembolso de recursos públicos, y que dicha Iniciativa Privada plantea como objeto Realizar los Estudios, Diseños, Construcción, Operación, Mantenimiento, Gestión Social, Predial y Ambiental de la Segunda Calzada de la vía Ibagué - Cajamarca, en su primera etapa; al que se le adicionará, en una segunda, la Operación y Mantenimiento del

Sistema Vial (Variante Chicoral, Variante Gualanday, Gualanday - Ibagué, Gualanday -Espinal, Variante Picalaña, Ramal Norte y trazado existente Ibagué - Cajamarca) actualmente bajo la administración de la Concesionaria San Rafael S.A., una vez se cumpla la condición de que esta haya alcanzado el reembolso del Ingreso esperado acordado a términos del Contrato de Concesión No. 007 de 2007.

Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que la ANI estaba adelantando la estructuración de los corredores: (1) Doble calzada Ibagué – La Paila, (2) Doble Calzada Buga – Buenaventura y (3) Santander de Quilichao – Chachagüí (Grupo 2 Centro Occidente – FONADE) como iniciativa pública, y recibe la propuesta de Iniciativa Privada que no requería recursos públicos.

Con memorando 20192000243901 del 26 de julio de 2019 la ANI: *“(...) hace claridad que las Iniciativas Privadas Cesar – Guajira, Girardot – Ibagué – Cajamarca (GICA) y Malla Vial del Meta **no fueron comparadas**, teniendo en cuenta lo establecido en el parágrafo 2, artículo 19 del Decreto 100 del 25 de enero de 2013(...)”*

Con memorando ANI 2015-200-010575-3 del 14 de septiembre de 2015, con asunto *“Pago a estructuradores comisiones de éxito contratos de asociación público privada de iniciativa privada”*, la Entidad señala: *“(...) Ahora bien, los costos de la estructuración que se denominan variables, se encuentran referidos a la parte de la remuneración de las firmas estructuradoras relacionada con la efectiva colocación en el mercado de los proyectos a su cargo (...).”* y *“(...) atentamente solicitamos proceder a girar a los estructuradores los valores correspondientes a los costos de estructuración, que reposan en las subcuentas del contrato de concesión de cada proyecto, en caso de que ya se haya cumplido con dicha obligación por parte del concesionario (...).”*

Así las cosas, la estructuración realizada a través del contrato de consultoría 2121825 con FONADE, no fue exitosa, toda vez que la propuesta de Iniciativa Privada fue la finalmente contratada con el mismo originador.

De acuerdo con respuesta de la ANI 20196010131361 del 30 de Abril de 2019, donde hace referencia al pronunciamiento del Consejo de Estado- Sección Tercera en Sentencia 35268 del 6 de mayo de 2015 sustenta que: *“(...) (5) en los contratos de prestación de servicios sólo se reconocerá la comisión de éxito siempre que efectivamente se logre beneficio [s] o éxito objetivamente identificado en los estudios previos, para el patrimonio público o el interés general; (6) en ningún caso podrá percibirse comisión de éxito por la simple ejecución del contrato cuando no se ha*

logrado o verificado efectivamente el beneficio o provecho para el patrimonio público.(...)”, argumento que no es de recibo, teniendo en cuenta que los contratos de estructuración corresponden a la tipología de consultoría y no de prestación de servicios.

En el documento mencionado en el párrafo anterior la ANI señala lo siguiente en relación con la comisión de éxito: “(...) **Se refiere al valor que será reconocido al Consultor Especializado por lograr “colocar” el proyecto en el mercado, esto es lograr que el proceso de Licitación resultado de la consultoría sea exitoso, entendiéndose como exitoso, que el proyecto de concesión sea adjudicado (...).**

(...) La comisión de éxito busca “colocar” el proyecto en el mercado, esto es lograr que el proyecto sea exitoso, entendiéndose como tal, que el proyecto sea adjudicado. Dentro de los beneficios de este esquema vale la pena mencionar que permite contar con los recursos suficientes para cubrir todo el monto de La estructuración y garantiza que el estructurador acompañe a la ANI hasta la suscripción del contrato de concesión, toda vez que sería el responsable de la promoción y socialización del proyecto a nivel nacional e internacional buscando que sea un proyecto atractivo para los proponentes. De este modo, este esquema incentiva una mejora en la calidad de los estudios de la estructuración, lo que se traduce en mejores proyectos, con mayores beneficios para la sociedad y mitiga el riesgo de tener un proceso de licitación desierto (...)”, lo que contradice el sustento de la ANI para el pago de la comisión de éxito. (Negrilla fuera de texto)

Igualmente en el citado oficio, donde se presenta la composición detallada de los costos de estructuración, discriminada en costos fijos y costos variables para cada proyecto, la Entidad, para las Iniciativas Privadas anexa cuadro donde no se relaciona valor alguno para los costos variables (comisiones de éxito) y además “(...) aclara que las iniciativas privadas no contemplan comisión de estructuración, ya que en este caso es el originador el que realiza la estructuración y presenta a la ANI el proyecto (...)”.

Posteriormente, en respuesta 20192000197611 del 20 de junio de 2019, la ANI en cuanto a los soportes del pago detallado de cada Iniciativa Privada, señala:“(…) adjunto se envía el soporte de los pagos realizados de la subcuenta costos de estructuración, por concepto de Comisión de Éxito de cada uno de los proyectos de Iniciativa Privada y los traslados a la Agencia Nacional de Infraestructura. (...)”.

5. IP MALLA VIAL DEL META

El 18 de noviembre de 2015 mediante factura No. 394 se realizó el pago de una Comisión de Éxito a firma que adelantó la estructuración de la Iniciativa Pública correspondiente al Grupo 3 Centro Oriente, que incluía el corredor (4) Malla vial del Meta, a pesar de que dicha propuesta no fue contratada, toda vez que el Contrato 004 del 5 de mayo de 2015 de la Concesión IP Malla Vial del Meta fue producto de una propuesta de Iniciativa Privada.

Lo anterior se sustenta en los siguientes hechos y consideraciones:

El 7 de diciembre de 2011 El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE y la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, suscribieron el Contrato Interadministrativo 211039 por medio del cual FONADE se compromete a ejecutar la gerencia integral del proyecto denominado GRUPO CENTRO ORIENTE, así mismo el 27 de junio de 2012 El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE suscribe el contrato 2121821 cuyo objeto es la ejecución, por parte de EL CONTRATISTA, de la Consultoría Especializada para ejecutar la estructuración integral del proyecto denominado Grupo 3 Centro Oriente, y en la cláusula décima - Comisión de Éxito señala:

“La comisión de éxito, corresponde al pago que espera recibir EL CONTRATISTA por la exitosa adjudicación del primer proceso de selección para vinculación de capital privado en el respectivo Grupo.

En caso de que se efectúe más de un proceso de selección para vinculación de capital privado en el respectivo Grupo, EL CONTRATISTA recibirá por la exitosa adjudicación de cada proceso de la selección adicional un pago correspondiente al cuarenta por ciento (40%) del valor de la comisión de éxito.

Los pagos de la comisión de éxito estarán condicionados a la firma del contrato o los contratos de concesión, por lo tanto, en caso de que el proceso de selección para vinculación de capital privado no sea exitoso o no se culmine con la firma del respectivo contrato, no habrá lugar al pago de la comisión de éxito. En ningún evento, FONADE ni la Agencia Nacional de Infraestructura serán responsables ante EL CONTRATISTA por la no realización de los Proyectos ni por la no finalización o culminación exitosa de los mismos, cualquiera que sea su causa. De ésta

manera, para cada proceso de selección exitoso, el único evento que causa la comisión de éxito será la suscripción del contrato o los contratos de concesión, sin perjuicio de las modalidades de pago de dicha comisión al CONTRATISTA.”

Así mismo, el 20 de abril de 2012 la Organización de Ingeniería Internacional S.A – ODINSA S.A, presentó en calidad de Originador la propuesta de Asociación Pública Privada de Iniciativa Privada que no requiere el desembolso de recursos públicos, y que dicha Iniciativa Privada plantea como objeto el Corredor Vial Granada-Villavicencio – Puente Arimena, Anillo Vial de Villavicencio y Accesos a la Ciudad – Malla Vial del Meta”.

Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que la ANI estaba adelantando la estructuración del corredor (4) Malla vial del Meta (Grupo 3 Centro Oriente – FONADE) como iniciativa pública, y recibe la propuesta de Iniciativa Privada que no requería recursos públicos.

Con memorando 20192000243901 del 26 de julio de 2019 la ANI: “(...) *hace claridad que las Iniciativas Privadas Cesar – Guajira, Girardot – Ibagué – Cajamarca (GICA) y Malla Vial del Meta **no fueron comparadas**, teniendo en cuenta lo establecido en el parágrafo 2, artículo 19 del Decreto 100 del 25 de enero de 2013(...)*”

Con memorando ANI 2015-200-010575-3 del 14 de septiembre de 2015, con asunto “Pago a estructuradores comisiones de éxito contratos de asociación público privada de iniciativa privada”, la Entidad señala: “(...) *Ahora bien, los costos de la estructuración que se denominan variables, se encuentran referidos a la parte de la remuneración de las firmas estructuradoras relacionada con la efectiva colocación en el mercado de los proyectos a su cargo (...).*” y “(...) *atentamente solicitamos proceder a girar a los estructuradores los valores correspondientes a los costos de estructuración, que reposan en las subcuentas del contrato de concesión de cada proyecto, en caso de que ya se haya cumplido con dicha obligación por parte del concesionario (...)*”

Así las cosas, la estructuración realizada a través del contrato de consultoría 2121821 con FONADE, no fue exitosa, toda vez que la propuesta de Iniciativa Privada fue la finalmente contratada con el mismo originador.

De acuerdo con respuesta de la ANI 20196010131361 del 30 de Abril de 2019, donde hace referencia al pronunciamiento del Consejo de Estado- Sección Tercera en

Sentencia 35268 del 6 de mayo de 2015 sustenta que: “(...) (5) *en los contratos de prestación de servicios sólo se reconocerá la comisión de éxito siempre que efectivamente se logre beneficio [s] o éxito objetivamente identificado en los estudios previos, para el patrimonio público o el interés general; (6) en ningún caso podrá percibirse comisión de éxito por la simple ejecución del contrato cuando no se ha logrado o verificado efectivamente el beneficio o provecho para el patrimonio público.* (...)”, argumento que no es de recibo, teniendo en cuenta que los contratos de estructuración corresponden a la tipología de consultoría y no de prestación de servicios.

En el documento mencionado en el párrafo anterior la ANI señala lo siguiente en relación con la comisión de éxito: “(...) **Se refiere al valor que será reconocido al Consultor Especializado por lograr “colocar” el proyecto en el mercado, esto es lograr que el proceso de Licitación resultado de la consultoría sea exitoso, entendiéndose como exitoso, que el proyecto de concesión sea adjudicado** (...).

(...) *La comisión de éxito busca “colocar” el proyecto en el mercado, esto es lograr que el proyecto sea exitoso, entendiéndose como tal, que el proyecto sea adjudicado. Dentro de los beneficios de este esquema vale la pena mencionar que permite contar con los recursos suficientes para cubrir todo el monto de La estructuración y garantiza que el estructurador acompañe a la ANI hasta la suscripción del contrato de concesión, toda vez que sería el responsable de la promoción y socialización del proyecto a nivel nacional e internacional buscando que sea un proyecto atractivo para los proponentes. De este modo, este esquema incentiva una mejora en la calidad de los estudios de la estructuración, lo que se traduce en mejores proyectos, con mayores beneficios para la sociedad y mitiga el riesgo de tener un proceso de licitación desierto (...)*”, lo que contradice el sustento de la ANI para el pago de la comisión de éxito. (Negrilla fuera de texto)

Igualmente en el citado oficio, donde se presenta la composición detallada de los costos de estructuración, discriminada en costos fijos y costos variables para cada proyecto, la Entidad, para las Iniciativas Privadas anexa cuadro donde no se relaciona valor alguno para los costos variables (comisiones de éxito) y además “(...) *aclara que las iniciativas privadas no contemplan comisión de estructuración, ya que en este caso es el originador el que realiza la estructuración y presenta a la ANI el proyecto* (...)”.

Posteriormente, en respuesta 20192000197611 del 20 de junio de 2019, la ANI en cuanto a los soportes del pago detallado de cada Iniciativa Privada, señala:(...) *adjunto se envía el soporte de los pagos realizados de la subcuenta costos de estructuración, por concepto de Comisión de Éxito de cada uno de los proyectos de Iniciativa Privada y los traslados a la Agencia Nacional de Infraestructura. (...)*”.

6. IP CESAR-GUAJIRA

El 4 de noviembre de 2015 mediante factura No.132 se realizó el pago de una Comisión de Éxito a la firma que adelantó la estructuración de la Iniciativa Pública correspondiente al Grupo 4 Norte, que incluía algunos de los corredores de la Concesión Guajira - Cesar, a pesar de que dicha propuesta no fue escogida ni contratada, toda vez que el Contrato 006 de 30 de junio de 2015 de la Concesión Cesar – Guajira fue producto de una propuesta de Iniciativa Privada.

Lo anterior se sustenta en los siguientes hechos y consideraciones:

El 7 de diciembre de 2011 El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE y la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, suscribieron el Contrato Interadministrativo 211038 por medio del cual FONADE se compromete a ejecutar la gerencia integral del proyecto denominado GRUPO NORTE orientado a la estructuración de tres tipos de corredores viales, así mismo el 27 de junio de 2012 El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE suscribe el contrato 2121820 cuyo objeto es la ejecución, por parte de EL CONTRATISTA, de la Consultoría Especializada para ejecutar la estructuración integral del proyecto denominado Grupo 4 Norte, y en la cláusula décima - Comisión de Éxito señala:

“La comisión de éxito, corresponde al pago que espera recibir EL CONTRATISTA por la exitosa adjudicación del primer proceso de selección para vinculación de capital privado en el respectivo Grupo.

En caso de que se efectúe más de un proceso de selección para vinculación de capital privado en el respectivo Grupo, EL CONTRATISTA recibirá por la exitosa adjudicación de cada proceso de la selección adicional un pago correspondiente al cuarenta por ciento (40%) del valor de la comisión de éxito.

Los pagos de la comisión de éxito estarán condicionados a la firma del contrato o los contratos de concesión, por lo tanto, en caso de que el

proceso de selección para vinculación de capital privado no sea exitoso o no se culmine con la firma del respectivo contrato, no habrá lugar al pago de la comisión de éxito. En ningún evento, FONADE ni la Agencia Nacional de Infraestructura serán responsables ante EL CONTRATISTA por la no realización de los Proyectos ni por la no finalización o culminación exitosa de los mismos, cualquiera que sea su causa. De esta manera, para cada proceso de selección exitoso, el único evento que causa la comisión de éxito será la suscripción del contrato o los contratos de concesión, sin perjuicio de las modalidades de pago de dicha comisión al CONTRATISTA.”

Así mismo, el 20 de junio de 2012, Construcciones el Cóndor S.A presentó en calidad de Originador la propuesta de Asociación Pública Privada de Iniciativa Privada que no requiere el desembolso de recursos públicos, y que dicha Iniciativa Privada plantea como objeto la construcción, rehabilitación, operación y mantenimiento del Sistema Vial para la Conexión de los departamentos del Cesar y Guajira.

Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que la ANI estaba adelantando la estructuración de algunos de los tramos del corredor Cesar - Guajira (Grupo 4 Norte – FONADE) como iniciativa pública, y que recibe la propuesta de Iniciativa Privada que no requería recursos públicos.

Con memorando 20192000243901 del 26 de julio de 2019 la ANI: “(...) hace claridad que las Iniciativas Privadas Cesar – Guajira, Girardot – Ibagué – Cajamarca (GICA) y Malla Vial del Meta **no fueron comparadas**, teniendo en cuenta lo establecido en el parágrafo 2, artículo 19 del Decreto 100 del 25 de enero de 2013(...)”

Con memorando ANI 2015-200-010575-3 del 14 de septiembre de 2015, con asunto “Pago a estructuradores comisiones de éxito contratos de asociación público privada de iniciativa privada”, la Entidad señala: “(...) Ahora bien, los costos de la estructuración que se denominan variables, se encuentran referidos a la parte de la remuneración de las firmas estructuradoras relacionada con la efectiva colocación en el mercado de los proyectos a su cargo (...)” y “(...) atentamente solicitamos proceder a girar a los estructuradores los valores correspondientes a los costos de estructuración, que reposan en las subcuentas del contrato de concesión de cada proyecto, en caso de que ya se haya cumplido con dicha obligación por parte del concesionario (...)”

Así las cosas, la estructuración realizada a través del contrato de consultoría 2121820 con FONADE, no fue exitosa, toda vez que la propuesta de Iniciativa Privada fue la escogida y finalmente contratada con el mismo originador.

De acuerdo con respuesta de la ANI 20196010131361 del 30 de Abril de 2019, donde hace referencia al pronunciamiento del Consejo de Estado- Sección Tercera en Sentencia 35268 del 6 de mayo de 2015 sustenta que: “(...) (5) *en los contratos de prestación de servicios sólo se reconocerá la comisión de éxito siempre que efectivamente se logre beneficio [s] o éxito objetivamente identificado en los estudios previos, para el patrimonio público o el interés general; (6) en ningún caso podrá percibirse comisión de éxito por la simple ejecución del contrato cuando no se ha logrado o verificado efectivamente el beneficio o provecho para el patrimonio público.(...)*”, argumento que no es de recibo, teniendo en cuenta que los contratos de estructuración corresponden a la tipología de consultoría y no de prestación de servicios.

En el documento mencionado en el párrafo anterior la ANI señala lo siguiente en relación con la comisión de éxito: “(...) **Se refiere al valor que será reconocido al Consultor Especializado por lograr “colocar” el proyecto en el mercado, esto es lograr que el proceso de Licitación resultado de la consultoría sea exitoso, entendiéndose como exitoso, que el proyecto de concesión sea adjudicado (...).**

*(...) La comisión de éxito busca “colocar” el proyecto en el mercado, esto es lograr que el proyecto sea exitoso, entendiéndose como tal, que el proyecto sea adjudicado. Dentro de los beneficios de este esquema vale la pena mencionar que permite contar con los recursos suficientes para cubrir todo el monto de La estructuración y **garantiza que el estructurador acompañe a la ANI hasta la suscripción del contrato de concesión, toda vez que sería el responsable de la promoción y socialización del proyecto a nivel nacional e internacional** buscando que sea un proyecto atractivo para los proponentes. De este modo, este esquema incentiva una mejora en la calidad de los estudios de la estructuración, lo que se traduce en mejores proyectos, con mayores beneficios para la sociedad y mitiga el riesgo de tener un proceso de licitación desierto (...)*”, lo que contradice el sustento de la ANI para el pago de la comisión de éxito. (Negrilla fuera de texto)

Igualmente en el citado oficio, donde se presenta la composición detallada de los costos de estructuración, discriminada en costos fijos y costos variables para cada proyecto, la Entidad, para las Iniciativas Privadas anexa cuadro donde no se

relaciona valor alguno para los costos variables (comisiones de éxito) y además “(...) aclara que las iniciativas privadas no contemplan comisión de estructuración, ya que en este caso es el originador el que realiza la estructuración y presenta a la ANI el proyecto (...)”.

Posteriormente, en respuesta 20192000197611 del 20 de junio de 2019, la ANI en cuanto a los soportes del pago detallado de cada Iniciativa Privada, señala: (...) adjunto se envía el soporte de los pagos realizados de la subcuenta costos de estructuración, por concepto de Comisión de Éxito de cada uno de los proyectos de Iniciativa Privada y los traslados a la Agencia Nacional de Infraestructura. (...)”.

3.3.6. Pregunta 6

¿Qué grado de eficiencia se evidencia en la asignación de riesgos asociados a la planeación y ejecución del Programa de Concesiones Viales 4G, de tal forma que la parte que los asuma esté en capacidad de administrarlos?

Hallazgo N°10 Administrativo. Tiempos establecidos para el Concepto Previo Favorable de los Proyectos de Infraestructura Vial 4G

De acuerdo con el artículo 11, numeral 11.3 de la Ley 1508 de 2012 y el Artículo 2.2.2.1.6.2. del Decreto 1082 de 2015, donde el Departamento Nacional de Planeación-DNP, dará concepto previo favorable a la utilización del mecanismo de asociación público-privada como modalidad para la ejecución de los proyectos, en el Sistema Integrado de Gestión de la ANI, en la descripción del Procedimiento sobre el Concepto Previo Favorable emitido por el DNP, no se evidencia un tiempo establecido entre la ANI con relación a la solicitud del concepto previo favorable y la respuesta por parte del DNP, toda vez que ambas Entidades indican en su respuesta¹⁴⁸ que no tienen definidos estos tiempos, pues la normatividad descrita anteriormente, lo contempla de manera general, sin estimar un plazo determinado; aunado a lo anterior, el DNP no cuenta con un procedimiento específico establecido para la emisión de este concepto, tal como lo señala en su respuesta.

Las anteriores debilidades en la ausencia de procedimientos y tiempos no establecidos en la labor de emitir concepto previo favorable a la utilización del mecanismo de asociación público - privada para los proyectos de infraestructura

¹⁴⁸ Oficio ANI Rad Salida No. 2019-601-013136-1 de abril 30 de 2019 y DNP- Oficio Nro. SG 20196000252411 de abril 26 de 2019

viales 4G¹⁴⁹, por parte de la ANI y el DNP, son relevantes para el programa vial de 4G, al no contar con las especificidades y complejidades que éste requiere, lo cual podría generar atrasos en los procedimientos que se encuentran establecidos en el Sistema Integrado de Gestión de la ANI, afectando la **eficiente** planeación de la Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte 4G.

La Entidad en su respuesta¹⁵⁰ manifiesta que: “(...) *la ausencia de elementos formales como procedimientos y tiempos no ha afectado la eficiente planeación de la Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte 4G*”, situación que ratifica la carencia de herramientas que contribuyan al desempeño institucional de la ANI en la estructuración de los Proyectos del Programa de Concesiones Viales 4G.

Así mismo señala: “*La Entidad considera que el trámite realizado en el marco de los proyectos del programa 4G, está dentro de un plazo razonable (...)*”, pero no informa sobre los criterios establecidos para determinar los días para dar respuesta entre la radicación y la aprobación del concepto previo favorable.

Hallazgo N°11 Administrativo. Nuevo Plan de Aportes por Obligaciones Contingentes

El documento CONPES 3107 de 2001 estableció los lineamientos de Política de Riesgo Contractual del Estado para proyectos de participación privada en infraestructura, en los sectores de: (1) transporte, (2) energía, (3) comunicaciones, y (4) agua potable y saneamiento básico, de acuerdo con lo establecido en la sección II del decreto 423 de 2001. La aplicación de esta normatividad y de los lineamientos expresados en este documento para la estructuración de proyectos y la adecuada asignación de riesgos entre las partes en los contratos con base en información suficiente, son una herramienta metodológica que permitirá fortalecer los procesos de vinculación de capital privado en infraestructura.

El CONPES 3760 de 2013¹⁵¹ busca contar con herramientas de decisión basadas en mayores y mejores niveles de estudios de pre – factibilidad y factibilidad, estructuración financiera, diseños de ingeniería y gestión ambiental, social, predial, que permitan un adecuado esquema de asignación de riesgos y responsabilidades

¹⁴⁹ los cuales determinan la viabilidad del desarrollo de los proyectos ya sea bajo el esquema de obra pública o APP

¹⁵⁰ Ministerio de Transporte. Oficio 20191220561091 del 18 de noviembre de 2019.

¹⁵¹ Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. Proyectos Viales bajo el esquema de asociaciones público privadas: Cuarta Generación de concesiones viales. Bogotá D.C. agosto 20 de 2013.

asociadas al diseño, construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura, tal y como se describe a continuación.

Según este CONPES para conseguir el desarrollo apropiado del programa de concesiones viales 4G, los riesgos deberán ser asignados contractualmente a quien esté en mejor capacidad de administrarlos, y a quien esté en mayor capacidad de gestionar los diferentes mecanismos de mitigación. Este manejo eficiente de riesgos contractuales se traduce en la minimización de los costos de mitigación, seguimiento y control de los mismos. En particular, en aquellos riesgos retenidos por la Nación y que sean susceptibles de constituirse como obligaciones contingentes.

La Agencia Nacional de Infraestructura solicitó recursos ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP, para fondear las subcuentas de redes, predial, comercial y ambiental, entre otras, ya que el valor previsto inicialmente resultó insuficiente, frente a la materialización de estos riesgos en porcentajes superiores a la cobertura que según el CONPES 3760 de 2013 le corresponde al privado.

En respuesta dada por el MHCP¹⁵² informó que se aprobaron recursos por parte de la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional por \$8,17 billones¹⁵³ como Nuevos Planes de Aportes por obligaciones contingentes de las concesiones viales 4G de iniciativa pública, indicados en la siguiente tabla:

Tabla 11: Aportes Iniciales y Nuevo Plan de Aportes – Fondo de Contingencias

No.	Nombre Proyecto	Plan de Aportes Inicial *	Nuevos Plan de Aportes *	Diferencia (Nuevo - Inicial)	Plan Aportes + Nuevos Aportes	
		(Millones de pesos)	(Millones de pesos)		Plan Aportes Ajustado	Variación
		(1)	(2)	(3) = (2) - (1)	(4) = (1) + (2)	(5) = (4) / (1)
1	Autopista Conexión Pacífico 2: Bolombolo – La Pintada - La Primavera	133.433	2.251.622	2.118.189	2.385.055	1687%
2	Girardot - Honda - Puerto Salgar	155.796	2.210.457	2.054.661	2.366.253	1419%
3	Autopista Conexión Pacífico 1	172.766	2.861.449	2.688.683	3.034.215	1656%
4	Cartagena - Barranquilla - Circunvalar de la prosperidad	117.489	396.237	278.748	513.726	337%
5	Pacífico 3	127.608	127.614	6	255.222	100%
6	Pamplona Cúcuta	125.649	325.235	199.586	450.884	259%
Totales		832.741	8.172.614	7.339.873	9.005.355	981%

Fuente: Ministerio de hacienda y Crédito Público – MHCP. Pesos constantes de diciembre de 2012

¹⁵² Mediante oficios radicados: Cartagena – Barranquilla (2-2018-046105); Girardot –Honda – Puerto Salgar (2-2019-008010); Pacífico 1 (2-2019-036521); Pacífico 2 (2-2018-027450); Pacífico 3 (2-2015-003107); y Pamplona – Cúcuta (2-2018-012687).

¹⁵³ A pesos constantes de diciembre de 2012.

Lo anterior evidencia que los proyectos de concesiones viales 4G, enunciados en la tabla anterior, presentan deficiencias en la estructuración y en la planeación por parte de la ANI y el Ministerio de Transporte, toda vez que no existe una adecuada identificación, tipificación, estimación y asignación de los riesgos, como se observa en la variación porcentual señalada en esta tabla, entre el Plan de Aportes Inicial establecido para cada una de las concesiones viales de 4G y el Nuevo Plan de Aportes por obligaciones contingentes, aprobado por el MHCP.

Las situaciones mencionadas llevaron a la aprobación de un nuevo plan de aportes con incrementos de recursos, muy distantes de los cálculos previstos inicialmente en la fase de estructuración, visto a modo de ejemplo, en los Proyectos: Conexión Pacífico 2 (incremento de 1.687 %), Girardot-Honda-Puerto Salgar (1.419%) y Conexión Pacífico 1 (1.656%). Esto implica que el Estado está obligado a asignar nuevos recursos, no acordes con los ajustes previstos del Fondo de Contingencias, aumentando el valor final de cada uno de estos proyectos.

Hallazgo N°12 Administrativo. Estructuración y Ejecución Proyecto Concesión Perimetral del Oriente de Cundinamarca. Contrato 002 de 2014

Tabla 12: Datos Generales

Contrato de Concesión No.:	APP No. 02 del 19 de diciembre de 2014
Objeto:	El presente 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 este 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.
Concesionario:	Perimetral Oriental de Bogotá S.A.S.
Fecha de Inicio del Contrato según Acta	19 de diciembre de 2014
Fecha de inicio Etapa Pre-Operativa:	19 de diciembre de 2014
Fecha de Inicio Contractual Fase de Preconstrucción:	19 de diciembre de 2014
Duración de la Fase de Pre construcción:	360 días
Fecha de inicio de la Fase de Construcción:	15 de diciembre de 2015
Duración de la Fase de Construcción:	1080 días
Fecha de inicio Etapa Operativa:	15 de diciembre de 2018

Contrato de Concesión No.:	APP No. 02 del 19 de diciembre de 2014
Duración estimada de la Etapa Operativa:	21 años (Duración total del Proyecto 25 años)
Etapa actual:	Etapa Preoperativa (Fase de Construcción)

La Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, de acuerdo con el Decreto 4165 de 2011 en su artículo 4, numerales 1, 2, 6, 7 y 8¹⁵⁴, y artículo 14, numerales 1, 6 y 7¹⁵⁵, tiene dentro de algunas de sus funciones la de elaborar y evaluar la estructuración de proyectos viales.

Mediante el CONPES 3760 de 20 de agosto de 2013, denominado “PROYECTOS VIALES BAJO EL ESQUEMA DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS: CUARTA GENERACIÓN DE CONCESIONES VIALES, se presentan los lineamientos de política del programa de cuarta generación de concesiones viales (4G), dirigido a reducir la brecha en infraestructura y consolidar la red vial nacional a través de la conectividad continua y eficiente entre los centros de producción y de consumo, con las principales zonas portuarias y con las zonas de frontera del país. Los lineamientos se resumen en cuatro componentes principales: 1- Estructuración eficaz para la aceleración de la inversión en infraestructura; 2- procesos de selección que promuevan participación con transparencia; 3- gestión contractual enfocada a resultados; y 4- distribución de riesgos en el programa. Estos lineamientos serán

¹⁵⁴ (1) Identificar, evaluar la viabilidad y proponer iniciativas de concesión u otras formas de Asociación Público Privada para el desarrollo de la infraestructura de transporte y de los servicios conexos o relacionados. (2) Planear y elaborar la estructuración, contratación y ejecución de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada para el diseño, construcción, Mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública y de los servicios conexos o relacionados, que hayan sido previamente identificados por el Ministerio de Transporte o asignados por el Gobierno Nacional. (6) Elaborar los estudios y adelantar las acciones necesarias para recopilar la información de carácter predial, ambiental y social requerida para una efectiva estructuración y gestión de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo. (7) Identificar y proponer, como resultado del análisis de viabilidad técnica, económica, financiera y legal, las modificaciones requeridas a los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo, con la finalidad de asegurar condiciones apropiadas para el desarrollo de los mismos. Y (8) Realizar directa o indirectamente la estructuración técnica, legal y financiera de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo, con base en los lineamientos y políticas fijadas por las entidades encargadas de la planeación del sector transporte y por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES.

¹⁵⁵ (1) Estructurar y evaluar técnica, financiera y legalmente los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada para el diseño, construcción, mejoramiento, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de las áreas e infraestructura pública de transporte y de los servicios conexos y relacionados, así como de la demás infraestructura asignada a la Agencia, de conformidad al objeto de la entidad. (6) Definir metodologías para la estructuración de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada en todos los aspectos técnicos, financieros y jurídicos. (7) Identificar, analizar y proponer criterios de distribución de riesgos en los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada, con sujeción a los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional y en coordinación con la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno.

utilizados en la estructuración, contratación y ejecución de los proyectos de los corredores viales que se priorizan en este documento.¹⁵⁶ (Subrayado fuera de texto).

Para llevar a cabo la Estructuración de Proyectos, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE) suscribieron los Contratos Interadministrativos de Gerencia de Proyectos 211036 Grupo Centro Occidente, 211037 Grupo Centro Sur, 211038 Grupo Norte y 211039 Grupo Centro Oriente de diciembre de 2011. Tras el correspondiente concurso de méritos OCC-016-2012, Grupo 3 Centro Oriente para realizar la consultoría especializada para la estructuración, la Unión Temporal Euroestudios, Durán & Osorio y Deloitte resultó adjudicataria como Estructuradores Integrales (E.I.) mediante contrato 2121821 de 27 de junio de 2012)¹⁵⁷.

La ejecución de los Estudios de Estructuración se hizo en 7 partes¹⁵⁸, organizando el documento con un Informe Ejecutivo de mayo de 2014 y una serie de capítulos¹⁵⁹ donde se desarrollan los alcances y contenidos de cada especialidad en cuanto a diseños.

En la Constitución Política, artículos 8¹⁶⁰, 79¹⁶¹ y 80¹⁶² se indican algunas de las obligaciones que el Estado tiene para proteger el medio ambiente.

¹⁵⁶ Tomado del documento CONPES 3760 de 2013, página 2.

¹⁵⁷ Para los corredores viales: (1) Perimetral de Oriente de Cundinamarca, (2) Bogotá-Villavicencio (Sectores 1 y 3), (3) Villavicencio-Arauca incluye el Sector de la Transversal del Sisga (Chocontá-Aguaclara), (4) Malla Vial del Meta, y (5) Puente Arimena-Puerto Carreño.

¹⁵⁸ - Tránsito.

- Topografía y Diseño Geométrico.

- Pavimentos.

- Geología y Geotecnia.

- Diseños conceptuales de elementos constructivos: Drenaje, Estructuras, Señalización y Redes.

- Análisis del Mantenimiento y la Operación.

- Estudio Ambiental, Predial y Social.

¹⁵⁹ Cada Capítulo a su vez se compone de una Memoria, Anexos y Planos, esto para cada uno de los corredores.

¹⁶⁰ "CPN **Artículo 8**. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación."

¹⁶¹ CPN "**Artículo 79**. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines."

¹⁶² CPN "**Artículo 80**. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas."

La Ley 99 de 1993¹⁶³, en su Artículo 1o. Principios Generales Ambientales, indica:

“La Política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

(...)

4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.

(...)

6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.” (Subrayado fuera de texto).

El Acuerdo 005 de 30 de junio de 2000¹⁶⁴, donde se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial Municipal de Choachí – EOT, vigente a la fecha, reglamenta aspectos fundamentales relacionados con las actividades encaminadas a la protección de los recursos naturales y el ambiente representados por ecosistemas estratégicos o frágiles (artículo 34¹⁶⁵¹⁶⁶), la protección y recuperación de los

¹⁶³ Por la cual se crea el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental –SINA y se dictan otras disposiciones.

¹⁶⁴ Acuerdo 05 de 2000. Por el cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial Municipal, se definen los usos del suelo para los sectores de la zona rural y urbana, se establecen las reglamentaciones urbanísticas correspondientes y las normas de preservación y defensa del patrimonio ecológico de la jurisdicción del municipio de Choachí, en armonía con las disposiciones regionales para el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente; así mismo se plantean los planes complementarios para el futuro desarrollo territorial del municipio.

¹⁶⁵ ARTÍCULO 34 - Protección - Comprende las actividades encaminadas a la protección de los recursos naturales y el ambiente, representados por ecosistemas estratégicos o frágiles. Además, las actividades encaminadas a restituir la cobertura vegetal en condiciones similares a las formaciones primarias, especialmente con especies nativas. Hace parte de ésta las prácticas que faciliten la regeneración natural; y el aprovechamiento del suelo con el adecuado manejo y la asistencia técnica necesaria.

¹⁶⁶ El artículo 29 del Decreto 2372 de 2010, compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de mayo de 2015, define lo siguiente:

“Artículo 2.2.2.1.3.8. Ecosistemas estratégicos. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos como áreas de especial importancia ecológica gozan de protección especial, por lo que las autoridades ambientales deberán adelantar las acciones tendientes a su conservación y manejo, las que podrán incluir su designación como áreas protegidas bajo alguna de las categorías de manejo previstas en el presente decreto.”

nacederos de aguas y humedales (artículo 35¹⁶⁷), la asignación y reglamentación de los usos del suelo (artículo 42¹⁶⁸) y áreas circundantes y los usos de los suelos (artículo 44¹⁶⁹) del municipio de Choachí. (Subrayado fuera de texto)

El artículo 3 del Decreto 1449 de 1977, compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de mayo de 2015, obliga a la protección de los nacimientos de agua en los siguientes términos:

“Artículo 2.2.1.1.18.2. Protección y Conservación de los Bosques. En relación con la protección y conservación de los bosques, los propietarios de predios están obligados a:

1. Mantener en cobertura boscosa dentro del predio las áreas forestales protectoras.

Se entiende por áreas forestales protectoras:

a) Los nacimientos de fuentes de aguas en una extensión por lo menos de 100 metros a la redonda, medidos a partir de su periferia. (...)”

En el artículo 1 del Decreto 769 de 22 de abril de 2014, compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 26 de mayo de 2015, artículo 2.2.2.5.1.1. Modo

167 ARTICULO 35. Rehabilitación Ecológica - Comprende las actividades orientadas al estricto cuidado y sin ninguna clase de intervención que afecte el equilibrio de los ecosistemas, también el conjunto de prácticas mediante las cuales se adelantan acciones de restauración de ecosistemas severamente degradados o en inminente peligro de degradarse. Es importante resaltar la protección y recuperación de los nacedores de aguas y humedales implementando campañas de educación ambiental a través de sensibilización a la comunidad previamente evaluados para cada una de ellas. Igualmente se efectuará un inventario de la fauna silvestre, entendida como el conjunto de animales que no han sido objeto de domesticación, mejoramiento genético o cría y levante, así como de los peces y demás especies que cumplan su ciclo de vida en medio acuático. (Subrayado fuera de texto).

168 ARTÍCULO 42. Asignación y Reglamentación de los usos del suelo. – Para efectos de la reglamentación de los usos del suelo la preservación y defensa del patrimonio ecológico se identifica el territorio del municipio de la siguiente forma:

- 1. Suelos con funciones de protección ecológica histórica y cultural.**
Suelos en clima de páramo y subpáramo.
Suelos con tendencia forestal.
Suelos periféricos con nacimientos de aguas y humedales. (Subrayado fuera de texto)
Suelos periféricos o cauces de agua.
Protección histórica y cultural.

- 2. Suelos con funciones de soporte de actividades Agrosilvopastoriles.**
Silvoagícola.

169 ARTICULO 44. La reglamentación general del suelo rural definida para los 16 sectores es la siguiente, (...) Unidad 8. (...) En territorio de las veredas: El Hato, El Pulpito, QUIUZA (subrayado fuera de texto), parte alta del Uval, media de Bobadilla y Baja de la Victoria. Usos prohibidos: VÍAS Y OBRAS DE INFRAESTRUCTURA (CONSERVAR LAS EXISTENTES). (Subrayado fuera de texto)

Terrestre – Carretero, se reglamenta lo relacionado con “Actividades de Mejoramiento en Proyectos de Infraestructura de Transporte”¹⁷⁰.

En el artículo 2 del Decreto 769 22 de abril de 2014, compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 26 de mayo de 2015, artículo 2.2.2.5.4.2. “Sin licencia ambiental.”, se indica lo siguiente:

“Las actividades listadas, son aplicables a las áreas o tramos de proyectos que de acuerdo con la normativa vigente no están sujetos a las reglas sobre licenciamiento ambiental.

Parágrafo. En todo caso, cuando de manera particular y en el desarrollo de un proyecto específico de infraestructura, el titular considere que una actividad puede ser considerada como un mejoramiento este deberá solicitar previamente pronunciamiento de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA. Para el efecto el titular deberá allegar un documento en el que de acuerdo con los impactos que la actividad pueda generar, justifique las razones por las cuales la ejecución del mismo no genera deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje. (Subrayado fuera de texto)

La ANLA dentro de los treinta (30) días siguientes a la recepción de la solicitud determinará mediante oficio si la actividad corresponde a un mejoramiento.”

Por último, el Apéndice Técnico 1 Alcance del Proyecto del Contrato 002-2014, establece:

Tabla 13: Apéndice Técnico 1 Alcance del Proyecto del Contrato 002-2014

UNIDAD FUNCIONAL UF	NOMBRE UF	ALCANCE GENERAL	OBRAS ESPECIALES	OBSERVACIONES
1	SALITRE – GUASCA, SESQUILÉ.	Mejoramiento de Trazado. Rehabilitación.	Andenes en los dos costados de la vía en el paso por Guatavita y Sesquilé. Intersección a nivel en Cuatro esquinas.	Vía bidireccional dos carriles, de ancho variable entre 3,0 y 3,5 m. sin bermas, con pavimento en regular estado y malo en algunos tramos.

¹⁷⁰ Artículo 1. Objeto. El presente Decreto tiene por objeto establecer el listado de las actividades de mejoramiento en proyectos de infraestructura de transporte, acorde a los estudios elaborados por los Ministerios de Transporte y Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales: (...)

UNIDAD FUNCIONAL UF	NOMBRE UF	ALCANCE GENERAL	OBRAS ESPECIALES	OBSERVACIONES
2	LA CALERA - SALITRE – SOPO	Mejoramiento de Trazado y Sección Transversal.	Intersección a nivel en el acceso a la vía Salitre Guasca. Construcción de andenes en los dos costados de la vía en la zona urbana de Sopó y en un costado de la vía en la Zona Escolar El Salitre y en el paso urbano de La Calera.	Vía bidireccional de dos carriles de ancho variable entre 3,0 y 3,5 m. sin berma con pavimento en regular estado.
3 A	PATIOS – LA CALERA	Mejoramiento de Trazado y Sección Transversal.	Andenes en los dos costados de la vía en el paso por La Calera.	Vía bidireccional dos carriles, de ancho variable entre 3,0 y 3,5 m. sin bermas, con pavimento en regular estado y malo en algunos tramos.
3 B	LIMITES BOGOTÁ – CHOACHI	Rehabilitación.	Andenes en los dos costados de la vía en el paso por La Calera.	Vía bidireccional dos carriles, de ancho variable entre 3,0 y 3,5 m. sin bermas, con pavimento en regular estado y malo en algunos tramos.
4	LA CALERA – CHOACHÍ	Mejoramiento General de Trazado y Sección Transversal.	Tercer carril en los sitios de pendiente mayor al 8%.	Vía sin pavimento, con afirmado en regular y mal estado, de ancho variable.
5	CHOACHI – CAQUEZA Y VARIANTE DE CHOACHÍ	Mejoramiento General de Trazado y Sección Transversal. Construcción Variante de Choachí.	Intersección a nivel de acceso a La vía Bogotá - Villavicencio. Intersección a nivel al inicio y al final de la variante.	Vía bidireccional de dos carriles de ancho variable entre 2,0 y 2,5 m. sin berma, en su mayor parte sin pavimento.

Fuente: Apéndice Técnico 1 Alcance del Proyecto. Contrato 002-2014. www.ani.gov.co.

En el mismo Apéndice Técnico 1 Alcance del Proyecto, Contrato 002-2014, se define en el numeral 4.2 Alcance de las Intervenciones, literal (a), numeral (ii) las actividades de mejoramiento así: *“Son las Intervenciones en las cuales, el Concesionario deberá mejorar las condiciones de una vía existente con el objetivo de llevarla a unas características técnicas determinadas y de mayor estándar que los que presenta la vía, de tal manera que mejoren la capacidad o el nivel de servicio, bien sea, mediante la ejecución de actividades que mínimo logren: aumentar la velocidad de diseño, rectificar o mejorar alineamientos horizontales o verticales o continuos, ampliar las secciones geométricas de las vías, ampliación de calzadas existentes o nuevos carriles, minimizar los impactos de sitios críticos o vulnerables, pavimentar incluyendo la estructura del pavimento, construir entre otros.”*

En la estructuración de la Concesión Perimetral del Oriente de Cundinamarca no se tuvieron en cuenta todas las condiciones ambientales de las áreas que el proyecto

de la concesión pretendía intervenir y, en consecuencia, no fue posible establecer la afectación y la mitigación de los impactos que se pudieran generar en los recursos ambientales, específicamente en los tramos de las unidades funcionales 4 y 5 del proyecto, toda vez que no se tuvo en cuenta los “*Términos de Referencia Factibilidad Anexo 02 Grupo 3 OCC 016-2012*”¹⁷¹, numeral vii. Análisis Ambiental, Social y Predial, vii.1 Análisis ambiental, en los que se indica como obligación del estructurador: “*(...) identificar la presencia a lo largo del corredor de zonas de sensibilidad ambiental como son, parques naturales, áreas de reserva forestal, áreas protegidas, corredores biológicos, páramos, distritos de manejo integral (DMI), distritos de riego, senderos ecológicos, humedales, ciénagas, zonas de recarga hídrica, santuarios de flora y fauna, vías de parques naturales, distritos de conservación de suelos, entre otras, y realizar los estudios pertinentes según los requerimientos del PAGA (Programa de Adaptación de Guías Ambientales) y los establecidos en el Anexo 8.*” (Subrayado fuera de texto).

De igual manera, no se tuvo en cuenta la normatividad existente ya mencionada, relacionada con zonas de alta sensibilidad ambiental que prevé la obligación de proteger los recursos naturales, ni lo contemplado en el Acuerdo 005 de 2000 – EOT del municipio de Choachí, vigente al momento de la estructuración, donde se identifica la existencia de condiciones ambientales particulares de esta zona.

En las Unidades Funcionales 4 (La Calera – Choachí) y 5 (Choachí – Cáqueza), el alcance propuesto por el estructurador¹⁷² estableció que la intervención debería ejecutarse como un mejoramiento, sin tener en cuenta que ésta implicaba la construcción de obra nueva como un tercer carril y otras estructuras importantes¹⁷³; también incluía la rectificación de curvas y la ampliación de la vía departamental (corredor en afirmado), de acuerdo con lo establecido en la Ley 105 de 1993¹⁷⁴; lo cual también requería compra de predios.

Además, el trazado de la Unidad Funcional 4¹⁷⁵ sobre la vía existente, no tuvo en cuenta el ecosistema azufrado circundante a esta unidad, dado que este trazado se

¹⁷¹ Página 81 de los términos de referencia Factibilidad.

¹⁷² Informe Ejecutivo de Estructuración de mayo de 2014, elaborado por la U.T. EUROESTUDIOS – DELOITTE – DURÁN & OSORIO.

¹⁷³ De acuerdo a lo indicado en el documento “4120-e1-7980 NDA0862 VICTORIA TEMPRANA CORREDOR PERIMETRAL DEL ORIENTE.PDF de 4 de marzo de 2013.”

¹⁷⁴ Ley 105 de 1993. ARTÍCULO 13.- *Especificaciones de la Red Nacional de Carreteras.* Carriles de 3.65 metros y bermas de 1.8 metros.

¹⁷⁵ EOT: Respecto a la Unidad Funcional 4, se encuentra que atraviesa un complejo ecosistema de aguas, tales como: 1) las fuentes termales azufradas y mineralizadas y 2) el ecosistema estratégico de la cuenca del río Blanco, entre los páramos

construiría a una distancia aproximada de entre 10 y 20 metros de los afloramientos de aguas termales del municipio, ubicados en la vereda Quiza, lo cual podría afectar este ecosistema de alta sensibilidad. En la Unidad Funcional 5, en la construcción de la Variante de Choachí¹⁷⁶, tampoco se tuvo en cuenta el alto riesgo de remoción en masa que existe sobre el casco urbano del municipio. Lo anterior, sin considerar lo reglado en el artículo 34 del Acuerdo 005 de 2000 – EOT del municipio de Choachí, donde se establece la obligación de proteger estos ecosistemas estratégicos.

Así las cosas, las actividades a realizar en el corredor a intervenir están enmarcadas como de mejoramiento, sin embargo, se da un deterioro grave de los recursos naturales y una alteración notoria al paisaje, en esa medida no es procedente la implementación de un Programa de Adaptación de la Guía Ambiental - PAGA sino el Estudio de Impacto Ambiental – EIA¹⁷⁷, tal como lo estableció el estructurador en su Informe Ejecutivo¹⁷⁸, donde indica que para cada tramo del corredor Perimetral del Oriente de Cundinamarca, el trámite ambiental y la afectación predial sugerida por el estructurador, específicamente para los tramos La Calera – Choachí y Choachí – Cáqueza se tenían previstos lineamientos para un Estudio de Impacto Ambiental – EIA.

Ahora bien, en la elaboración de los Estudios de Trazado y Diseño efectuados por el Concesionario en la Etapa de Preconstrucción, tampoco se evidenció la presencia de manantiales y/o fuentes termales que indicaran la necesidad de hacer modificaciones en el trazado de la vía en las Unidades Funcionales 4 y 5, para no intervenir estas fuentes de agua, según lo indicado en los diferentes documentos consultados. Sólo hasta que la comunidad realizó comunicaciones al Concesionario

Cruz Verde y Chingaza, que abastece el sistema de agua potable del municipio de Choachí y zonas de acuíferos de la Calera, debidamente registradas y clasificadas.

¹⁷⁶ Mediante la Resolución 248 del 10 de marzo de 2016, la ANLA otorga a POB la licencia ambiental para la ejecución de "Construcción Variante de Choachí, UF5V".

¹⁷⁷ El Estudio de Impacto Ambiental - EIA está reglamentado por el artículo 21 del Decreto 2041 de 2014, que reemplazo al Decreto 2820 de 2010, donde se reglamentaba el Título VIII de la Ley 99 de 1993, título referente a las licencias ambientales.

¹⁷⁸ Informe Ejecutivo de Estructuración de mayo de 2014, elaborado por la U.T. EUROESTUDIOS – DELOITTE – DURÁN & OSORIO.

y a la ANI¹⁷⁹ indicando la existencia de manantiales y/o fuentes de agua, se visibilizó el problema y se iniciaron los estudios correspondientes¹⁸⁰.

Como se describe posteriormente en el Anexo 11, las Unidades Funcionales 4 y 5 del proyecto, a la fecha se encuentran suspendidas, por lo que existe incertidumbre sobre la posibilidad de ejecutar el proyecto en estas Unidades Funcionales, lo cual afecta la prestación del servicio a los usuarios de la vía y el cumplimiento del propósito del proyecto¹⁸¹.

En lo relacionado con los predios, tenemos que para la Unidad Funcional 4 donde se tienen 414 predios requeridos, hay 124 predios con promesa de compraventa y 65 predios en escrituración; para la Unidad Funcional 5 con 476 predios requeridos, hay 59 predios con promesa de compraventa y 21 predios en escrituración, por lo que tampoco existe certeza de la utilización de estos predios en el proyecto.

Al respecto, de acuerdo con la información obtenida del aplicativo Olympus de la ANI, descargada el 5 de agosto de 2019, el compromiso es el siguiente: para la unidad Funcional 4 hay 75 predios con promesa de compraventa por \$2.879.926.197.10 y 60 predios con escritura por \$2.193.001.846.70, para la unidad funcional 5 hay 27 predios con promesa de compraventa por \$576.687.709.84 y 20 predios con escritura por \$408.195.300.84, para un compromiso total a esa fecha de 135 predios por \$5.072.928.043,80 y 47 predios por \$984.883.010,57. Pudiéndose configurar un riesgo de carácter fiscal en cuanto a que los predios adquiridos no se

¹⁷⁹ Acta de declaratoria de Evento Eximente de Responsabilidad y consecuente suspensión de la ejecución de las obras y actividades de intervenciones de las unidades funcionales No. 4 y 5, con ocasión de la declaratoria referida en desarrollo del proyecto Perimetral de Oriente de Cundinamarca Concesión Perimetral Oriental de Bogotá S.A.S., Contrato bajo el esquema de APP No. 002 de 2014, del 1 de agosto de 2018.

Considerando 16. Para el 16 de agosto de 2016 POB S.A.S., recibió la primera "PQRS2 identificada con el Número 294 relacionada con la posible existencia de un nacimiento o manantial de agua que estaría dentro de la Unidad Funcional 5.

17. Para el 1º de septiembre de 2016, el Concesionario recibió la primera "PQRS" relacionada con la posible existencia de un nacimiento o manantial de agua que estaría dentro de la Unidad Funcional 4. La "PQRS" en mención se identificó con el Número 332. Posteriormente, el día 6 de diciembre de 2016, el Concesionario recibe la segunda "PQRS" identificada con el Número 456, mediante la cual, advierte la peticionaria sobre la existencia de posibles nacimientos o manantiales de agua en la misma Unidad Funcional 4.

¹⁸⁰ - PROYECTO "PROPUESTA PARA CARACTERIZAR SITIOS CON PRESENCIA DE FUENTES NATURALES DE AGUA Y DETERMINAR SU ORIGEN Y RECOMENDACIONES DE MANEJO PARA EL DESARROLLO DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA VÍA)" de 17 de octubre de 2017, realizado por la PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Instituto de Estudios Ambientales para el Desarrollo IDEADE.

- "Inventario de Puntos de Interés Hídrico de las UF 4, UF 5 y Variante" de SIAM de enero de 2018. "Análisis Hidroquímico" de abril de 2018.

¹⁸¹ El propósito fundamental del Contrato de Concesión es construir una alternativa de movilidad en el sector oriental de Bogotá, conectando la Autopista Norte de Bogotá (vía Bogotá – Tunja) con la vía Bogotá – Villavicencio, iniciando en los municipios de Sopó y Sesquilé y finalizando en el municipio de Cáqueza.

requieran para ser utilizados en el desarrollo del proyecto, lo que afecta los principios de **eficiencia** y **economía**. Se aclara que como quiera que el trámite predial es dinámico estas cifras pueden ir variando día a día. Además, se observa una diferencia entre los datos obtenidos en el aplicativo Olympus y los reportados por la ANI en la respuesta al oficio AD4G-038 incluidos en el Anexo 3.

Por otra parte, en el oficio ANLA 4120-E2-59319 del 5 de marzo de 2013¹⁸², se requirió a la ANI a presentar un diagnóstico ambiental de alternativas (DAA) para el proyecto “Variante de Choachí”, el cual hace parte del proyecto denominado “Victoria Temprana del Corredor Perimetral de Oriente”, y la presentación del estudio de impacto ambiental para el tramo denominado Doble calzada Briceño-Sopo y en la calzada La Calera – Cáqueza, y con la exigibilidad de la respectiva licencia ambiental para el componente o tramo denominado Calzada La Calera – Cáqueza. (Subrayado fuera de texto)

En el documento remitido por la ANI como anexo en la respuesta¹⁸³ a la observación comunicada, denominado “4120-e1-7980 NDA0862 VICTORIA TEMPRANA CORREDOR PERIMETRAL DEL ORIENTE.PDF de 4 de marzo de 2013”, que corresponde a la respuesta dada por la ANLA al requerimiento de pronunciamiento sobre la necesidad de Diagnóstico Ambiental de Alternativas – DAA, presentado por la Unión Temporal Euroestudios Deloitte – Duran Osorio, con el radicado 4120-E1-59319 del 11 de diciembre de 2012, para el proyecto “Victoria Temprana del corredor perimetral de Oriente”, se indica:

(...)

*“Por lo anterior, se considera por el grupo evaluador que corresponde a la **ANLA la exigibilidad de la respectiva licencia ambiental para el componente o tramo denominado Calzada La Calera-Cáqueza**, que pese a estar propuesto como un “mejoramiento”, implica la construcción de nuevos segmentos viales y obras asociadas de gran envergadura, como la intersección con la vía Bogotá-Villavicencio en donde no se detalla el tratamiento o tipo de obra implantar, dichas obras usan el corredor actual en franjas donde lo permite la velocidad de diseño y en otras se*

¹⁸² Mencionado en la página 55 de la Acción Popular del Municipio de Choachí contra la ANI y la ANLA. Y en el Anexo remitido por la ANI: “4120-e1-7980 NDA0862 VICTORIA TEMPRANA CORREDOR PERIMETRAL DEL ORIENTE.PDF de 4 de marzo de 2013”.

¹⁸³ Respuesta dada mediante radicado **MT 20191220561091 de 18-11-2019** el Ministerio de Transporte como cabeza del sector da respuesta a la observación No. 9 **Estructuración y Ejecución Proyecto Concesión Perimetral del Oriente de Cundinamarca. Contrato 002 de 2014**, comunicada en el oficio AD4G-076 de 6-11-2019.

desplaza el eje a cierta distancia que modifica el trazado actual, por lo que se hace necesario optimizar las obras implantar en la zona del proyecto, en función de los trabajos de movimientos de tierra asociados.”

Además, la ANLA en su pronunciamiento realizado a través del radicado 20155043033-2-003 del 5 de enero de 2016¹⁸⁴, que corresponde a la respuesta dada por ésta a la consulta efectuada por el Concesionario, una vez adjudicado el proyecto, respecto a la necesidad de trámite de licencia ambiental, tampoco tuvo en cuenta las particularidades existentes en la zona.

En la respuesta dada al oficio AD4G-066, por CORPORINOQUIA mediante correo electrónico del 4 de octubre de 2019 con radicado de CORPORINOQUIA 500.11.19 115711 de 4-10-2019, indica lo siguiente:

“iv) Finalmente, es imperativo aclarar, que es de conocimiento público la restricción que existe sobre las fuentes hídricas naturales impuesta mediante el Decreto 1076 de 2015 (antes Decreto 1449 de 1977) la cual establece la ronda protectora de los nacimientos de fuentes de aguas en una extensión por lo menos de 100 metros a la redonda, medidos a partir de su periferia (ARTÍCULO 2.2.1.1.18.2). Por lo anterior, es indiscutible que la PERIMETRAL ORIENTAL DE BOGOTÁ S.A.S tiene el conocimiento de las restricciones existentes para el proyecto desde su diseño.” (Subrayado fuera de texto).

¹⁸⁴ En el documento con radicado ANI 20174091213442 de 14 de noviembre de 2017, con asunto “Notificación de Evento Eximente de Responsabilidad / Existencia de Manantiales en las Unidades Funcionales 4 y 5.”, remitido a la ANI e Interventoría del Proyecto por el Concesionario, en su página 4 de 32 se indica:

“Se destaca que el Concesionario, desde el 14 de agosto de 2015, diligentemente pidió a la ANLA que rindiera un concepto sobre la necesidad de presentar el Programa de Adaptación de la Guía Ambiental (en adelante el “PAGA”) por cada Unidad Funcional del proyecto, y no Licencia Ambiental por tratarse de un proyecto, casi en su integridad, de Mejoramiento y Rehabilitación. Este pronunciamiento finalmente llegó el 5 de enero de 2016 a través del radicado 20155043033-2-003, después de los requerimientos de información mencionados en (la) sic numeral 2.1.1., y siguientes del presente documento, los cuales fueron satisfechos por el Concesionario a la ANLA, quien motivada por lo anterior manifestó lo siguiente:

(...) teniendo en cuenta lo anterior y una vez realizada la revisión de la información allegada por el solicitante, se establece que las actividades propuestas se enmarcan dentro de aquellas consideraciones de “Mejoramiento en proyectos de infraestructura de Transporte” según lo establece en el Decreto 1076 de 2015.

Para concluir que:

“(…) el PAGA, se trata de un documento que contiene los elementos necesarios para la ejecución de obras de mejoramiento y se adopten las medidas pertinentes en el marco de un proyecto, obra o actividad que no requieren la obtención previa de una Licencia Ambiental por tratarse de actividades que, conforme a la normativa ambiental, no supone un deterioro grave a los recursos naturales o una alteración notoria al paisaje.”

Esta situación afecta el desempeño de la ANI respecto a su responsabilidad para la evaluación de estas estructuraciones debido a que no se evidencia que se haya pronunciado sobre las inconsistencias encontradas en la estructuración del proyecto, entre ellas la identificación de algunas contradicciones dentro del mismo informe del estructurador, por ejemplo, la necesidad de Estudios de Impacto Ambiental y la no identificación de las condiciones reales de la zona del proyecto. Además, el efecto que esto tiene en la configuración de los posibles eventos eximentes de responsabilidad.

Es importante precisar que en el Informe Final de Auditoría Financiera No. 22 realizado a la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – Vigencia 2017, efectuada por la CGR en el primer semestre del año 2018, se incluyó el Hallazgo 19. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria¹⁸⁵. Estado del Proyecto Concesión Perimetral del Oriente de Cundinamarca. Contrato No. 002 de 2014, donde se evidenciaba el atraso del proyecto con corte a febrero de 2018.

En la respuesta a la observación¹⁸⁶ la ANI realiza algunas precisiones, reconociendo que fue necesario que el concesionario contratara una firma especializada para que se elaborara un estudio, el cual una vez realizado concluyó sobre la existencia de 66 nacimientos de agua entre las unidades funcionales 4 y 5, por lo que, según lo indicado por la Autoridad Ambiental, se debía proceder a adelantar las gestiones necesarias para dar cumplimiento a la normatividad ambiental.

Así las cosas, la ANI reconoce y da validez a la observación presentada por la CGR, confirmando lo observado, teniendo en cuenta que desde la estructuración del proyecto no tomó todas las medidas necesarias, ni adelantó todas las gestiones adecuadas y pertinentes, que reflejaran la realidad ambiental de la zona afectada por el proyecto, ya que no tuvo en cuenta toda la información existente y de público conocimiento como es, entre otros, el Acuerdo 005 de 2000 – EOT del municipio de Choachí, con las consecuencias negativas que a la fecha se presentan y están relacionadas con la suspensión de la ejecución de las obras de las Unidades Funcionales 4 y 5; tal como se indica en el texto del hallazgo y según lo mencionado en el principio de precaución, ya que ante la falta de información se requería aplicar este principio referido en el numeral 6 del artículo primero de la Ley 99 de 1993, toda vez que este indica. “6. *La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta*

¹⁸⁵ Traslado disciplinario a la Procuraduría General de la Nación en radicado CGR 2018EE0090798 de 1 de agosto de 2018.

¹⁸⁶ Respuesta dada mediante radicado **MT 20191220561091 de 18-11-2019** el Ministerio de Transporte como cabeza del sector da respuesta a la observación No. 9 **Estructuración y Ejecución Proyecto Concesión Perimetral del Oriente de Cundinamarca. Contrato 002 de 2014**, comunicada en el oficio AD4G-076 de 6-11-2019.

el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.”, y más en este caso cuando el alcance propuesto para el tramo La Calera – Cáqueza, era un “mejoramiento” que implicaba “(...) la construcción de nuevos segmentos viales y obras asociadas de gran envergadura¹⁸⁷ (...).

Situación que ha generado afectaciones al desarrollo del proyecto, las cuales se ven reflejadas en que actualmente la ANI está buscando una alternativa para una posible solución que permita cumplir con la normatividad ambiental y culminar el proyecto.

Con el fin de ilustrar la situación tan compleja del proyecto se incluye la siguiente información que resulta importante para conocer lo ocurrido en el proyecto Perimetral del Oriente de Cundinamarca y que soporta los hechos descritos, ANEXO 10: INFORMACIÓN DE ESTRUCTURACION Y ESTUDIOS, ANEXO 11: ESTADO ACTUAL DEL PROYECTO PERIMETRAL DEL ORIENTE DE CUNDINAMARCA y ANEXO 12: INFORMACION DE OLYMPUS.

Hallazgo N°13 Administrativo. Estructuración y Ejecución – Proyecto Cambao Manizales

La Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, de acuerdo con el Decreto 4165 de 2011 en su artículo 4, numerales 1, 2, 6, 7 y 8¹⁸⁸, y artículo 14, numerales 1, 6 y 7¹⁸⁹,

¹⁸⁷ Concepto técnico 828 de 28 de febrero de 2013, de la ANLA.

¹⁸⁸ (1) Identificar, evaluar la viabilidad y proponer iniciativas de concesión u otras formas de Asociación Público Privada para el desarrollo de la infraestructura de transporte y de los servicios conexos o relacionados. (2) Planear y elaborar la estructuración, contratación y ejecución de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública y de los servicios conexos o relacionados, que hayan sido previamente identificados por el Ministerio de Transporte o asignados por el Gobierno Nacional. (6) Elaborar los estudios y adelantar las acciones necesarias para recopilar la información de carácter predial, ambiental y social requerida para una efectiva estructuración y gestión de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo. (7) Identificar y proponer, como resultado del análisis de viabilidad técnica, económica, financiera y legal, las modificaciones requeridas a los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo, con la finalidad de asegurar condiciones apropiadas para el desarrollo de los mismos. Y (8) Realizar directa o indirectamente la estructuración técnica, legal y financiera de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo, con base en los lineamientos y políticas fijadas por las entidades encargadas de la planeación del sector transporte y por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES.

¹⁸⁹ (1) Estructurar y evaluar técnica, financiera y legalmente los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada para el diseño, construcción, mejoramiento, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de las áreas e infraestructura pública de transporte y de los servicios conexos y relacionados, así como de la demás infraestructura asignada a la Agencia, de conformidad al objeto de la entidad. (6) Definir metodologías para la estructuración de los proyectos de

tiene dentro de algunas de sus funciones la de elaborar y evaluar la estructuración de proyectos viales.

De acuerdo con la Ley 2 de 1959 “*Sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables*”, la Resolución 1274 de 2014 Artículo 2 literal h “Artículo 2o. Actividades. Las actividades que se señalan a continuación, se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal nacionales o regionales, sin necesidad de efectuar la sustracción del área (h) El mantenimiento de vías existentes, siempre y cuando no varíen las especificaciones técnicas y el trazado de las mismas; y la Resolución 1136 de 18 de junio de 2018. “*Por medio de la cual se resuelve una solicitud de sustracción definitiva de un área de la Reserva Forestal Central, establecida en la Ley 2ª de 1959 y se toman otras determinaciones*”

El desempeño de la ANI no ha sido **eficiente**, teniendo en cuenta que se presentan debilidades en la estructuración de proyectos viales 4G y en el proceso de evaluación de estructuraciones por parte de la ANI, si se tiene en cuenta, por ejemplo, que en la Concesión IP Cambao Manizales, de acuerdo con la estructuración presentada, no se contempló el trámite de sustracción de reserva forestal (Trámite Ambiental), según el cual en la etapa de pre – construcción fue requerida para las unidades funcionales 4 y 5, y fue negada mediante resolución 1136 de 18 de junio de 2018; lo anterior se sustenta en los siguientes hechos:

En etapa de factibilidad, la ANI realiza solicitud de pronunciamiento para la intervención del Parque Nacional Natural Los Nevados Proyecto Vial Cambao Manizales, mediante radicado 2013-603-005580-1 del 18-04-2013. En respuesta al requerimiento, la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales, mediante radicado 20132400040631 del 30-05-2013, manifiesta: “(...) *Además se debe tener en cuenta que la vía se encuentra emplazada en la zona con función amortiguadora*¹⁹⁰ *y que según lo expresado en el concepto*

concesión u otras formas de Asociación Público Privada en todos los aspectos técnicos, financieros y jurídicos. (7) Identificar, analizar y proponer criterios de distribución de riesgos en los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada, con sujeción a los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional y en coordinación con la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno.

¹⁹⁰Función amortiguadora: El decreto 2372 del 2010 definió en su artículo 31. Función amortiguadora al “ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecina y colindante a las áreas protegidas deberá cumplir una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas. El ordenamiento territorial que se adopte por los municipios para estas zonas deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos relacionados con las áreas protegidas. Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán tener en cuenta la función amortiguadora como parte de los criterios para la definición de las determinantes ambientales de que trata la Ley 388 de 1997.

técnico “la cual no tiene las limitaciones estrictas del área al interior del parque, si requiere un manejo cuidadoso” (...).”

Así mismo, de acuerdo con la estructuración del proyecto realizada por el originador, Promesa de Sociedad Futura Alternativas Viales S.A.S., en los capítulos 3 y 7, “3 Capítulo 3. Línea Base MLE” de enero de 2015 y “Capítulo 7. Permisos Ambientales MLE” de enero de 2015, se indica que para el tramo Murillo –La Esperanza (que hace parte de la vía Cambao –Manizales) y que corresponde a las unidades funcionales 4 y 5 **no se requiere el proceso de sustracción de reserva forestal**, pese a que dentro de las actuaciones realizadas en el proceso de estructuración se efectuaron las consultas sobre el área de protección del Parque Natural Nacional Los Nevados por parte del Estructurador, y donde la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales de Colombia a través de oficio 301320400051711 del 08-07-2013 conceptuó: “Se considera que a pesar de que la vía no se encuentra al interior del Parque Nacional Los Nevados, ésta si es colindante con el mismo, razón por la cual es necesario tener en cuenta un manejo especial en esta zona del proyecto, incorporando las recomendaciones ambientales presentadas”. (Negrilla fuera de texto)

Pese al pronunciamiento de Parques Nacionales Naturales, donde advierte del cuidado y manejo especial del Parque Natural Nacional Los Nevados, por encontrarse colindante con el proyecto vial Cambao – Manizales, la ANI¹⁹¹ “(...)considera que la propuesta en Etapa de Factibilidad del Proyecto de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada que no requiere desembolso de recursos públicos denominado: “Cambao - Manizales” presentado por la Promesa de Sociedad Futura Alternativas Viales S.A.S., es **VIABLE** y acorde con los intereses y políticas públicas”, adicionalmente señala “Una vez agotadas las etapas de Prefactibilidad y Factibilidad establecidas en la Ley 1508 de 2012 y sus Decretos Reglamentarios, y efectuada la evaluación de los aspectos Técnicos, Financieros y Jurídicos del proyecto por parte del Consultor Evaluador contratado por la ANI, los cuales fueron verificados por la Vicepresidencia de Estructuración y la Vicepresidencia Jurídica de la Entidad, se considera que la iniciativa presentó y cumplió a cabalidad con los requerimientos establecidos en el artículo 23 del Decreto 1467 de 2012”.

¹⁹¹ Radicado ANI 20196010131361. Anexo Punto 17- Bitácoras Estructuración proyectos 4G.

Tanto el consultor como la ANI no tuvieron en cuenta en la estructuración los pronunciamientos emitidos por la autoridad competente relacionados con la sustracción de reserva forestal, lo cual afectó el principio de **economía** en la ejecución de las Unidades Funcionales 4 y 5 en los términos inicialmente pactados, y en consecuencia, el objeto contractual.

En su respuesta la ANI¹⁹² retoma algunas de las precisiones presentadas por parte de la CGR y menciona que *“Todas estas gestiones demuestran que, en todo el proceso de estructuración del proyecto por parte del originador, así como la posterior evaluación de la Iniciativa por parte del ANI, se atendieron las observaciones presentadas por las distintas entidades, y para el caso concreto de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales de Colombia, así como el cumplimiento de la normativa vigente a la fecha de dar respuesta definitiva sobre este proyecto.”*, es importante mencionar que lo observado va dirigido a la actuación de la Agencia, debido a que no tuvo en cuenta toda la información existente y de público conocimiento, tal como se indica en el texto del hallazgo y según lo mencionado en el principio de precaución, referido en el numeral 6 del artículo primero de la Ley 99 de 1993, toda vez que este indica. *“6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”*.

Hallazgo N°14 Administrativo. Identificación, atención y solución definitiva de los puntos críticos en los proyectos de concesiones viales del programa 4G

El documento CONPES 3107 de 2001¹⁹³ menciona que una *“asignación adecuada de los riesgos es aquella que minimiza el costo de mitigación”* y que dichos riesgos *“deben ser identificados y asignados **claramente** a las partes en los contratos”* (negrilla fuera de texto), es decir, que el control y el manejo de los riesgos son adecuados cuando no se generan costos adicionales a los comprendidos en dichos contratos.

¹⁹² Ministerio de Transporte. Oficio 20191220561091 del 18 de noviembre de 2019.

¹⁹³ Documento CONPES 3107 de 2001 *“Política de Manejo de Riesgo Contractual del Estado para Procesos de Participación Privada en Infraestructura”*. Departamento Nacional de Planeación – DNP.

Este documento CONPES indica que un riesgo, en proyectos de infraestructura, “se refiere a los diferentes factores que pueden hacer a (sic) que no se cumplan los resultados previstos y los respectivos flujos esperados” además “que se puede definir como la probabilidad de ocurrencia de eventos aleatorios que afecten el desarrollo del mismo, generando una variación sobre el resultado esperado, tanto en relación con los costos como con los ingresos”.

Se resalta que, dependiendo de las características de cada uno de los riesgos, cada una de las partes pueden establecer las herramientas y/o los mecanismos pertinentes para aminorarlos, es decir, que a partir del análisis transversal y el estudio de las condiciones técnicas, financieras y legales de cada proyecto (estructuración) “se asegura la identificación, asignación y compensación de los riesgos.”¹⁹⁴

Lo anterior se relaciona con uno de los componentes de los lineamientos de política del programa de cuarta generación de concesiones viales (4G): “Estructuración eficaz para la aceleración de la inversión en infraestructura; procesos de selección que promuevan participación con transparencia; gestión contractual enfocada a resultados; y **distribución de riesgos en el programa.**”¹⁹⁵ (Negrilla fuera de texto), y es por esto que, de acuerdo con el documento CONPES 3760 de 2013, la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI debe contemplar dentro de las matrices de riesgos de cada uno de los proyectos tanto de iniciativa pública como privada:

Tabla 14: Riesgos en Concesiones de Cuarta Generación de iniciativa pública

Riesgos	
Predial	Gestión Predial
	Mayores valores por adquisición predial
Obligaciones ambientales	Gestión de licencias, consultas previos o permisos
	Mayores valores por compensaciones ambientales
	Obras no previstas requeridas por autoridades ambientales posteriores a expedición de licencias, no imputables al concesionario
Políticos/sociales	Movimiento, reubicación o imposibilidad de instalación de casetas, por decisiones de la ANI
	Invasión del derecho de vía

¹⁹⁴ Ibid. Documento CONPES 3107 de 2001 “Política de Manejo de Riesgo Contractual del Estado para Procesos de Participación Privada en Infraestructura”. Estructuración. Departamento Nacional de Planeación – DNP.

¹⁹⁵ Documento CONPES 3760 de 2013 “Proyectos viales bajo el esquema de asociaciones público privadas: Cuarta generación de concesiones viales”. Departamento Nacional de Planeación – DNP.

Riesgos	
Redes	Mayores valores por interferencia de redes
Diseño	Mayores valores derivados de los estudios y diseños
Construcción / Operación y mantenimiento	Variación de precios de los insumos
	Cantidades de obra
Comercial	Menores ingresos por concepto de peaje
Liquidez	Liquidez en el recaudo de peajes
	Riesgo de liquidez general
Financiación	Obtención del cierre financiero
	Condiciones (plazo, tasas) y liquidez
	Insuficiencia de recursos para el pago de la interventoría por razones no atribuibles al concesionario
Cambiario	Variaciones del peso frente a otras monedas
Regulatorio	Compensaciones por nuevas tarifas diferenciales
	Cambios de normatividad
	Cambios en especificaciones técnicas (Tecnología de recaudo electrónico de peajes)
Túneles	Mayores cantidades de obra
Fuerza Mayor	Eventos eximentes de responsabilidad por interferencia de redes
	Fuerza mayor por demoras en la obtención de licencias ambientales, no imputables al concesionario
	Costos ociosos por eventos eximentes de responsabilidad
	Eventos asegurables
	Eventos no asegurables

Fuente: Agencia Nacional de infraestructura – ANI. Tomado: Documento CONPES 3760

Tabla 15: Riesgos en Concesiones de Cuarta Generación de iniciativa privada

Riesgos	
Predial	Gestión Predial
	Mayores valores por adquisición predial
Obligaciones ambientales	Gestión de licencias o permisos
	Obras no previstas requeridas por autoridades ambientales posteriores a expedición de licencias, no imputables al concesionario
Políticos/sociales	Movimiento, reubicación o imposibilidad de instalación de casetas, por decisiones de la ANI
	Invasión del derecho de vía
Redes	Mayores valores por interferencia de redes
Diseño	Mayores valores derivados de los estudios y diseños
Construcción / Operación y mantenimiento	Variación de precios de los insumos
	Cantidades de obra

Riesgos	
Comercial	Menores ingresos por concepto de peaje
Liquidez	Liquidez en el recaudo de peajes
	Riesgo de liquidez general
Financiación	Obtención del cierre financiero
	Condiciones (plazo, tasas) y liquidez
	Insuficiencia de recursos para el pago de la interventoría por razones no atribuibles al concesionario
Cambiario	Variaciones del peso frente a otras monedas
Regulatorio	Compensaciones por nuevas tarifas diferenciales
	Cambios de normatividad
	Cambios en especificaciones técnicas (Tecnología de recaudo electrónico de peajes)
Túneles	Mayores cantidades de obra
Fuerza Mayor	Eventos eximentes de responsabilidad en la adquisición predial
	Eventos eximentes de responsabilidad por interferencia de redes
	Fuerza mayor por demoras en la obtención de licencias ambientales, no imputables al concesionario
	Costos ociosos por eventos eximentes de responsabilidad
	Eventos asegurables
	Eventos no asegurables

Fuente: Agencia Nacional de infraestructura – ANI. Tomado: Documento CONPES 3760

En respuesta a los puntos 11 y 24 del oficio AD4G – 01¹⁹⁶, se allegaron las matrices de los proyectos concesionados de 4G (proyectos de iniciativas privadas, proyectos de iniciativas públicas y planes de aportes), en las cuales se evidenció que para cada uno de los proyectos, se contemplaron los riesgos mínimos establecidos en el documento CONPES mencionado, además como parte de la respuesta se menciona que “... los riesgos deberán ser asignados contractualmente a quien esté en mejor capacidad de administrarlos, y a quien esté en mayor capacidad de gestionar los diferentes mecanismos de mitigación.”

¹⁹⁶ Respuesta conjunta Ministerio de Transporte – MINTRANSPORTE y Agencia Nacional de Infraestructura – ANI. Con radicado 2018ER0125011 de fecha del 27 de noviembre de 2018

Así mismo, los lineamientos¹⁹⁷ para la atención e identificación de los puntos críticos se encuentran descritos en la Ley 1682 de 2013¹⁹⁸, Ley 1508 de 2012¹⁹⁹ y el Decreto 1082 de 2015²⁰⁰; es decir, que dentro de los riesgos identificados que fueron asignados a los concesionarios se pueden enmarcar dentro de estos la atención de puntos críticos en varias etapas de los proyectos.

El artículo 2.2.2.1.5.5. “*Etapas de Factibilidad*” del Decreto reglamentario 1082 de 2015 indica que: “(...) *en la etapa de factibilidad se profundizan los análisis y la información básica con la que se contaba en etapa de prefactibilidad, mediante investigaciones de campo y levantamiento de información primaria, buscando reducir la incertidumbre asociada al proyecto, mejorando y profundizando en los estudios y ampliando la información de los aspectos técnicos, financieros, económicos, ambientales y legales del proyecto*” y que “*para la presentación del proyecto en etapa de factibilidad, el originador del proyecto deberá presentar como mínimo la siguiente información: (...) 3. Riesgos del proyecto; 3.1. Tipificación, estimación y asignación definitiva de los riesgos del proyecto de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 80 de 1993, la Ley 448 de 1998, la Ley 1150 de 2007, los documentos Conpes y las normas que regulen la materia*”. (Negrilla fuera de texto).

La atención de los puntos críticos se encuentra principalmente enmarcada en el riesgo constructivo, el cual está compuesto por los siguientes ítems: cantidades de obra, precios y plazo, y que además es asumido por los concesionarios.

Mediante oficio radicado 2018ER0125011²⁰¹, el Ministerio de Transporte indica: “*Si bien, en principio, es el agente privado quien asume el riesgo constructivo, también es cierto que en algunas ocasiones no es posible contar con la información suficiente y confiable que permita la estimación del riesgo, esto ocurre cuando se estructuran proyectos de infraestructura con complejidades de tipo técnico o geológico, por lo que ante esta situación, el CONPES definió que el agente público podrá otorgar garantías parciales que permitan cubrir eventuales sobre costos en la*

¹⁹⁷ Oficio de radicado 2018ER0125011 de fecha del 27 de noviembre de 2018. Respuesta conjunta Ministerio de Transporte – MINTRANSPORTE y Agencia Nacional de Infraestructura – ANI. AD4G – 01.

¹⁹⁸ Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias. Artículos Nos. 7, 12, 19, 39, 46, entre otros.

¹⁹⁹ Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones. Artículos Nos. 1, 4, 11, 14, 20, 27, entre otros.

²⁰⁰ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional. Artículos No. 2.2.2.1.4.4. – 2.2.1.2.1.1.2 – 2.2.1.2.3.1.1. – 2.2.2.1.5.5. – Sección 7, entre otros.

²⁰¹ Oficio AD4G – 001. Ibid. 5: Respuesta conjunta Ministerio de Transporte – MINTRANSPORTE y Agencia Nacional de Infraestructura – ANI.

construcción²⁰², lo cual para proyectos del programa de cuarta generación se ha realizado únicamente para túneles largos y coluviones, en atención exclusivamente a las condiciones particulares de algunos de los proyectos.”

Estas garantías parciales, enunciadas en el documento CONPES 3133 de 2001²⁰³ indican para el riesgo constructivo lo siguiente: “(...) Solo para aquellos proyectos en los que la información disponible no sea suficiente y confiable para controlar el riesgo, las entidades estatales podrán estructurar mecanismos y/o (sic) otorgar garantías para cubrir parcialmente este riesgo. Un ejemplo concreto, es el de proyectos que involucran la construcción de túneles.”. Con base en lo anterior, al valorar 29 proyectos viales 4G se evidenció para los puntos críticos lo siguiente:

Tabla 16: Identificación y atención de puntos críticos

¿Qué prevé el contrato?	OLA	Proyecto
La identificación y atención de los puntos críticos se establecieron en la Parte General de cada contrato de concesión mencionando "Realizar el estudio del Corredor del Proyecto en los aspectos asociados a los componentes del medio físico (destacándose entre otros aspectos los geológicos, geomorfológicos, hidráulicos, y geotécnicos,...), con el propósito de determinar en el corredor los sitios críticos o zonas vulnerables que ameriten la instrumentalización y monitoreo de tales puntos y/o zonas."	Primera Ola	Cartagena - Barranquilla
		Girardot - Honda - Puerto Salgar
		Conexión Pacífico 1
		Conexión Pacífico 2
		Conexión Pacífico 3
		Perimetral Oriental de Cundinamarca
		Conexión Norte
		Mulaló - Loboguerrero
	Segunda Ola	Villavicencio - Yopal
		Santana - Mocoa - Neiva
		Autopista al Mar 1
	Tercera Ola	Bucaramanga - Pamplona
		Pamplona - Cúcuta
	Iniciativas Privadas	Malla Vial del Meta
		Chirajara - Fundadores
		Cambao - Manizales
Neiva - Girardot		
Vías del Nus		
		Bogotá - Girardot 3er carril

²⁰² "CONPES 3133 DE 2001. Modificaciones a La Política de Manejo de Riesgo Contractual Del Estado Para Procesos de Participación Privada Eb Infraestructura Establecida En El Documento CONPES 3107 DE 2001. Cuadro 4 Riesgo de Tipo Constructivo: Solo para aquellos proyectos en los que la información disponible no sea suficiente y confiable para controlar el riesgo, las entidades estatales podrán estructurar mecanismos y/o otorgar garantías para cubrir parcialmente este riesgo."

²⁰³ "Modificaciones a la política de maneja de riesgo contractual del Estado para procesos de participación privada en Infraestructura establecida en el documento CONPES 3107 de abril de 2001"

¿Qué prevé el contrato?	OLA	Proyecto
		Acceso Norte de Bogotá 1
No prevé intervención, pero si monitoreo y seguimiento	Primera Ola	Autopista Magdalena II
	Iniciativas Privadas	APP GICA
		Antioquia - Bolívar
Desarrollo de programas de monitoreo y seguimiento, construcción de obras de prevención o mitigación, especialmente derrumbes	Segunda Ola	Puerta de Hierro - Cruz de Viso
		Autopista al Mar 2
Tratamiento de sitios críticos, solución tramos inestables, monitoreo y planes de gestión del riesgo	Segunda Ola	Santander de Quilichao - Popayán
		Rumichaca - Pasto
Atención a puntos específicos	Segunda Ola	Bucaramanga - Barrancabermeja - Yondó
Atención total a puntos críticos	Segunda Ola	Transversal del Sisga - El Secreto

Fuente: Contratos proyectos 4G. Agencia Nacional de Infraestructura – ANI. Oficio 2019ER0090207 del 21 de agosto de 2019, respuesta al AD4G – 38. Anexos. Elaboración: Equipo auditor

Se tienen tres proyectos en los que no se prevén intervenciones, pero sí la realización de los respectivos planes de monitoreo y seguimiento; por otro lado, son veinte proyectos en los que prevén la identificación y atención de los puntos críticos a través de la realización de estudios sobre el corredor, identificando principalmente los componentes del medio físico²⁰⁴.

En el documento CONPES 3714 de 2012²⁰⁵, capítulo IV “Lineamientos para el manejo del riesgo previsible en el marco de la política de contratación pública”, título 6 “Criterios para la tipificación”, numeral 6 “Riesgos de la Naturaleza” menciona que estos riesgos “Son los eventos causados por la naturaleza sin la intervención o voluntad del hombre que, aunque pueden ser preVISIBLES por su frecuencia o diagnóstico están fuera del control de las partes. Para la determinación de su existencia y/o previsible, se podrá acudir a las autoridades públicas o entidades competentes en la recopilación de datos estadísticos o fuentes oficiales (INSTITUTO AGUSTIN CODAZZI, INGEOMINAS, IDEAM, etc.)”.

En el caso del proyecto IP Chirajara – Fundadores²⁰⁶ cuyo objeto es la: “Construcción, operación y mantenimiento de una nueva calzada entre Chirajara y la intersección Fundadores, y la operación y el mantenimiento de todo el corredor

²⁰⁴ Geológicos, geomorfológicos, hidráulicos, y geotécnicos, entre otros.

²⁰⁵ Documento CONPES 3714 de 2011. “Del riesgo previsible en el marco de la política de contratación pública.”

²⁰⁶ Contrato 005 de 2015.

Bogotá – Villavicencio, para mejorar la capacidad, las condiciones de seguridad en la operación y el servicio ofrecido a los usuarios, atendiendo la demanda de tráfico actual, y contribuyendo al desarrollo del país con una infraestructura adecuada para los requerimientos actuales y futuros” (negrilla fuera de texto), la ANI no incorporó en el contrato la atención de los puntos críticos por los movimientos en masa en las abscisas²⁰⁷ K58+000 y K64+000.

Teniendo en cuenta lo indicado en el documento CONPES 3714 de 2012, sobre acudir a la información que reposa en entidades competentes, se evidenció que existen registros que datan desde el año 1974 para dichos puntos en los que se han presentado movimientos en masa que han paralizado el tráfico en ambos sentidos, así:

Ilustración 1: Reporte de registros de movimientos en masa con mínimo una repetición en el municipio de Guayabetal, Cundinamarca



Tipo movimiento del primer movimiento	Fecha evento	Departamento	Municipio	Vereda	Latitud (*)	Longitud (*)
Flujo	14/05/2004	CUNDINAMARCA	GUAYABETAL	GUAYABETAL	4,2225	-73,815833
Volcamiento	01/04/1994	CUNDINAMARCA	GUAYABETAL	GUAYABETAL	4,203889	-73,795
Flujo	09/09/1991	CUNDINAMARCA	GUAYABETAL	GUAYABETAL	4,206389	-73,809722
Flujo	09/09/1991	CUNDINAMARCA	GUAYABETAL	GUAYABETAL	4,203611	-73,807222
Flujo	09/09/1991	CUNDINAMARCA	GUAYABETAL	GUAYABETAL	4,201389	-73,806389
Flujo	07/08/1991	CUNDINAMARCA	GUAYABETAL	GUAYABETAL	4,215833	-73,794722
Deslizamiento	25/06/1991	CUNDINAMARCA	GUAYABETAL	GUAYABETAL	4,2675	-73,823889
Caida	01/05/1990	CUNDINAMARCA	GUAYABETAL	GUAYABETAL	4,239167	-73,823889
Deslizamiento	28/06/1974	CUNDINAMARCA	GUAYABETAL	GUAYABETAL	4,253056	-73,819722
Deslizamiento	18/06/1974	CUNDINAMARCA	GUAYABETAL	GUAYABETAL	4,253056	-73,819722

Fuente: Reporte Sistema de Información de Movimientos en Masa – SIMMA. Servicio Geológico Colombiano – SGC. Fecha reporte: 3 de septiembre de 2019.

A continuación, se presenta la georreferenciación de las coordenadas de cada uno de los registros del Servicio Geológico Colombiano – SGC en el sector, al igual que la ubicación del K58+000 y del K64+000:

²⁰⁷ Es pertinente aclarar que la operación y mantenimiento de estas abscisas son parte del objeto del proyecto de iniciativa privada Chirajara – Fundadores.

Tabla 17: Registro de movimientos en masa Vía al Llano

Punto	Tipo movimiento del primer movimiento	Latitud (°)	Longitud (°)	Fecha
1	Flujo ²⁰⁸	4.222500	-73.815833	14/05/2004
2	Volcamiento ²⁰⁹	4.203889	-73.795000	01/04/1994
3	Flujo	4.263890	-73.809722	09/09/1991
4	Flujo	4.203611	-73.807222	09/09/1991
5	Flujo	4.201389	-73.806389	09/09/1991
6	Flujo	4.215833	-73.794722	07/08/1991
7	Deslizamiento ²¹⁰	4.267500	-73.823889	25/06/1991
8	Caída ²¹¹	4.239167	-73.823889	01/05/1990
9	Deslizamiento	4.253056	-73.819722	28/06/1974
10	Deslizamiento	4.253056	-73.819722	18/06/1974

Fuente: Reporte Sistema de Información de Movimientos en Masa – SIMMA. Servicio Geológico Colombiano – SGC. Fecha reporte: 3 de septiembre de 2019

Respecto al Punto 1 de la tabla anterior, se evidencia que corresponde al K58+000, 200 metros arriba de la ladera:

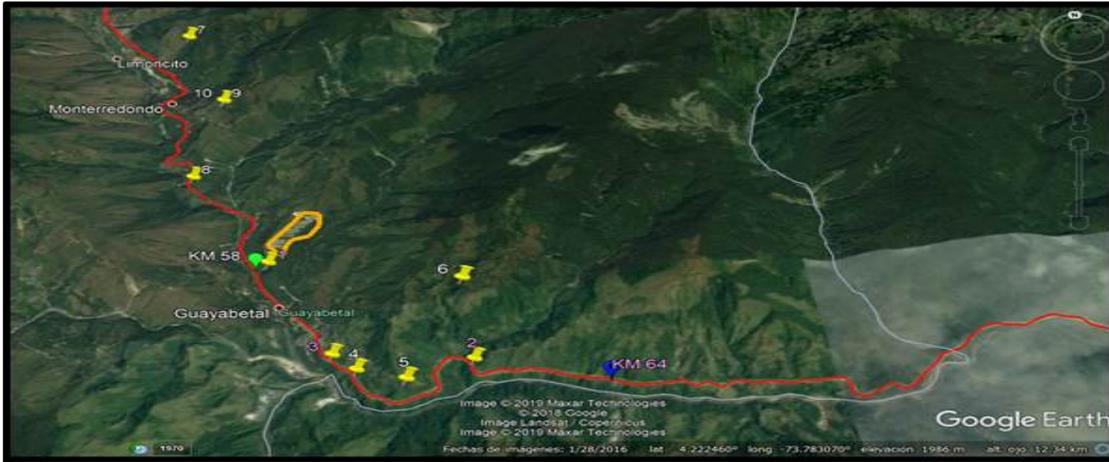
²⁰⁸ Los flujos son deslizamientos que adquieren grandes velocidades y que se conforman con fluidos viscosos en movimiento. Las masas se comportan como un fluido, pero su comportamiento es diferente al de los fluidos convencionales como el agua. Deslizamientos. Capítulo 5: Los Flujos: Análisis Geotécnicos. Jaime Suarez. www.erosion.com.co.

²⁰⁹ Movimiento de un cuerpo de roca o de suelo que se caracteriza por una rotación por la acción de la gravedad o movimiento de fluidos.

²¹⁰ Es un movimiento de masa, generalmente provocado por las inestabilidades de los taludes.

²¹¹ Desprendimiento de rocas.

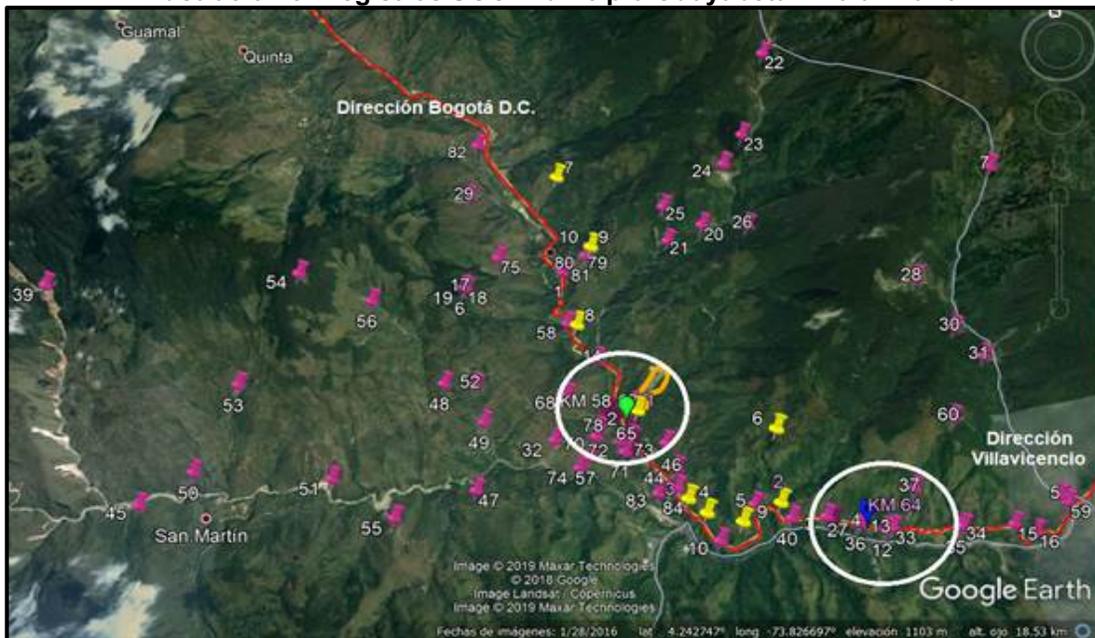
Ilustración 2: Ubicación K58+000, K64+000 y puntos de registros de movimiento en masa



Fuente: Datos SGC. Corredor Vial: ANI. Modelación: Google Earth

Adicionalmente a estos 10 registros, el SGC tiene un inventario de 84 puntos en los que se han presentado movimientos en masa de tipo caída, deslizamiento y flujo desde el año 1743, así:

Ilustración 3: Registros SGC. Municipio Guayabetal. Vía al Llano



Fuente: Datos SGC. Corredor Vial: ANI. Modelación: Google Earth

En relación con el K58+000 se evidencian 7 puntos en un perímetro no mayor de 400 metros con la siguiente información:

Tabla 18: Movimientos en masa KM58+000

Punto	Tipo movimiento del primer movimiento	Fecha	Latitud (°)	Longitud (°)
KM58		+/-	4.222575	-73.817035
1	Flujo	14/05/2004	4.222500	-73.815833
2	Deslizamiento	18/05/2019	4.224675	-73.818031
8	Flujo	23/01/2018	4.224414	-73.817958
42	Deslizamiento	19/01/2012	4.221111	-73.816389
43	Deslizamiento	19/01/2012	4.220833	-73.816389
67	Deslizamiento	29/07/2005	4.225106	-73.815328
69	Deslizamiento	1/08/2001	4.224124	-73.818266

Fuente: Reporte Sistema de Información de Movimientos en Masa – SIMMA. Servicio Geológico Colombiano – SGC. Fecha reporte: 3 de septiembre de 2019

Para el K64+000 se evidencian los siguientes puntos:

Tabla 19: Movimientos en masa KM64+000

Punto	Tipo movimiento	Fecha	Latitud (°)	Longitud (°)
KM64			4,198807	-73,773419
12	Caída	7/07/2017	4,198890	-73,777500
13	Caída	24/06/2017	4,198890	-73,777800
33	Flujo	15/07/2015	4,199020	-73,776500
34	Flujo	15/07/2015	4,197910	-73,765000
35	Flujo	15/07/2015	4,197910	-73,765500
37	Caída	20/06/2015	4,204930	-73,772900

Fuente: Reporte Sistema de Información de Movimientos en Masa – SIMMA. Servicio Geológico Colombiano – SGC. Fecha reporte: 3 de septiembre de 2019

Lo anterior permite evidenciar que existe información histórica sobre la zona que muestra la particularidad de las condiciones del medio físico en el corredor, en las que se resaltan las inestabilidades de las laderas; sin embargo, no se observa la evaluación de la ANI al momento de analizar esta información para la generación de acciones necesarias, con el fin de incluir las respectivas atenciones y mitigaciones, situación que contraviene presuntamente el Decreto 4165 de 2011 en su artículo 4

“Funciones Generales” numerales 1, 2, 6, 7 y 8²¹², y el artículo 14 “Vicepresidencia de Estructuración”, numerales 1, 6 y 7²¹³, el cual establece las funciones de elaborar y evaluar la estructuración de proyectos viales.

Por otro lado, en el oficio ANI de radicado CGR 2019ER0104214, respuesta a AD4G – 52 del 25 de septiembre de 2019, menciona:

Primero. “Durante etapa de estructuración, fase de Factibilidad, se desarrollaron los estudios de Geología y Geotecnia pertinentes, que se encuentran en el Cuarto de datos del Proyecto, sobre el cual se extrae el siguiente párrafo: La geología regional se tomó de información secundaria, principalmente de trabajo realizados por INGEOMINAS²¹⁴, correspondientes a las estribaciones²¹⁵ orientales de la cordillera oriental, ocupando una porción del borde llanero y parte de la extensa llanura colombiana.”

Segundo. “Finalmente, es claro que, para la iniciativa Privada Chirajara – Fundadores sí se contempló la información geológica oficial, relacionada con procesos de remoción en masa registrados por el Sistema Geológico Colombiano, anteriormente INGEOMINAS.”, pero dentro del Contrato 005 de 2015, Apéndice Técnico 1, numeral 2.2.1 “Infraestructura Especial Corredor Existente” indica: “En la Unidad Funcional de Operación y Mantenimiento se presentan zonas que, por sus condiciones geológicas son inestables o han presentado alguna inestabilidad y, que

²¹² 1. Identificar, evaluar la viabilidad y proponer iniciativas de concesión u otras formas de Asociación Público Privada para el desarrollo de la infraestructura de transporte y de los servicios conexos o relacionados. 2. Planear y elaborar la estructuración, contratación y ejecución de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública y de los servicios conexos o relacionados, que hayan sido previamente identificados por el Ministerio de Transporte o asignados por el Gobierno Nacional. 6. Elaborar los estudios y adelantar las acciones necesarias para recopilar la información de carácter predial, ambiental y social requerida para una efectiva estructuración y gestión de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo. 7. Identificar y proponer, como resultado del análisis de viabilidad técnica, económica, financiera y legal, las modificaciones requeridas a los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo con la finalidad de asegurar condiciones apropiadas por el desarrollo de los mismos. 8. Realizar directa o indirectamente la estructuración técnica, legal y financiera, de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo, con base en los lineamientos y políticas fijadas por las entidades encargadas de la planeación del sector transporte y por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES.

²¹³ 1. Estructurar y evaluar técnica, financiera y legalmente los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada para el diseño, construcción, mejoramiento, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de las áreas e infraestructura pública de transporte y de los servicios conexos y relacionados, así como de la demás infraestructura asignada a la Agencia, de conformidad al objeto de la entidad. 6. Definir metodologías para la estructuración de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada en todos los aspectos técnicos, financieros y jurídicos. 7. Identificar, analizar y proponer criterios de distribución de riesgos en los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada en todos los aspectos técnicos, financieros y jurídicos.

²¹⁴ INGEOMINAS hoy Servicio Geológico Colombiano – SGC.

²¹⁵ Estribaciones: Conjunto de montañas de tamaños pequeños que se derivan de un sistema orográfico mayor, como lo son las cordilleras o las sierras.

se señalan a continuación, sin perjuicio de la aparición de posteriores áreas,” donde no se incluyen el K58+000 y el K64+000, como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 20: Numeral 2.2.1. Infraestructura Especial - Abscisas

Inicio	Fin
K5+120	K5+120
K5+140	K5+140
K6+840	K6+840
K8+300	K8+300
K24+480	K24+480
K27+300	K27+300
K60+500	K60+500
K67+400	K67+400
K4+150	K4+150
K7+900	K7+900
K17+150	K17+150
Azudes ²¹⁶ sobre el río Cáqueza	11 azudes

Fuente: Apéndice Técnico 1. IP 005 – 2015

Además, respecto a la atención de los puntos críticos, de acuerdo con el numeral 6.5 “*Mantenimiento en Infraestructura Especial*” del Apéndice Técnico 2, del contrato 005 de 2015, no relaciona remoción de masas o actividades de mitigación. Así mismo, en el oficio con radicado 2019ER0090207 del 21 de agosto de 2019 de la ANI, AD4G – 38, indica: “*Finalmente, existen proyectos donde se precisa la intervención sobre puntos críticos como el caso de la IP Chirajara, Contrato de Concesión No. 005 de 2015, donde de manera expresa se establece en el contrato actividades de mantenimiento, más no soluciones definitivas.*”

Por otra parte, de los 23 proyectos que si presentan puntos críticos se resalta, a corte del 31 de julio de 2019, que no se han atendido en su totalidad los 221 puntos pertenecientes al proyecto Santana – Mocoa – Neiva; la atención realizada corresponde a la intervención de un sitio inestable ya que existe “*La dificultad para continuar con la atención de los sitios críticos del corredor...*” en razón a que la situación financiera del concesionario “*...ha llevado a la parálisis total de las*

²¹⁶ Muro grueso, generalmente más pequeño que una presa, construido en un río para reconducir el agua hacia un canal o acequia.

*actividades de construcción del proyecto, lo que conllevó (sic) al proceso sancionatorio que podría llevar a la caducidad del contrato.*²¹⁷

Respecto a 23 contratos con puntos críticos identificados, éstos se distribuyen entre fallas geológicas, inestabilidad de taludes, presencia de coluviones y aluviones, pérdidas de banca o de media banca por influencia hidrológica, sin embargo, en los 29 proyectos no se evidencian puntos críticos por accidentalidad vial de acuerdo con la Circular Externa 18 del 23 de septiembre de 2014 de la Superintendencia de Transporte, dirigida a “*Concesionarios de infraestructura carretera (viales)*” la cual faculta “ (...) a los órganos de administración de concesionarios de carreteras nacionales, departamentales y distritales para la implementación de medidas preventivas de infraestructura y/u operación en cada uno de los sectores críticos de accidentalidad vial identificados en el seguimiento que se viene haciendo a los mismos, en aras de preservar la vida de los usuarios.”

De acuerdo con la publicación del 23 de febrero de 2018, por parte de la Sala de Prensa de la Superintendencia de Transporte, titulada “*Tasa de víctimas por accidentes de Tránsito en concesiones...*” en donde menciona que “*La entidad identificó 898 sectores críticos de accidentalidad en las 54 concesiones viales del país y evidenció una disminución en la tasa de víctimas por cada 100 mil vehículos que transitaban por los peajes de las concesiones el año pasado. Los vehículos que pasaron por los peajes concesionados aumentaron 7 por ciento en 2017. También se identificaron las concesiones con mayor número de sectores críticos de accidentalidad del país.*”, se identificó que para el corredor Bogotá – Villavicencio, los proyectos Conexión Pacífico 1, Conexión Pacífico 3, Autopista al mar 1 y Bogotá – Girardot (3er carril) para la vigencia 2017 hacían parte de las 10 concesiones con mayores sectores críticos de accidentalidad, como se ilustra en la siguiente tabla:

Tabla 21: Sitios críticos Concesiones 4G

Proyecto	No. de sectores críticos (IV trimestre 2017)	Víctimas 2017	Longitud (km)	Sectores por km.
Bogotá – Girardot	47	39	145	0,32
Pacífico 3: La Pintada – La Felisa – Irra – La Virginia	38	23	142	0,26

²¹⁷ Anexo denominado “05ago2019_matriz VGC_CONTRALORIA_Proyectos 4G”. Oficio de radicado 2019ER0090207 de fecha del 23 de agosto de 2019. Respuesta Agencia Nacional de Infraestructura – ANI.

Proyecto	No. de sectores críticos (IV trimestre 2017)	Víctimas 2017	Longitud (km)	Sectores por km.
Pacífico 1: Ancón Sur – Bolombolo	32	11	50	0,64
Autopista al Mar 1: Bolombolo – Santa Fe	31	21	176	0,17
Bogotá – Villavicencio	29	10	86	0,33
Total	417	349	2.115	

Fuente: Sala de Prensa. Superintendencia de Transporte. 23 de febrero de 2018.²¹⁸

Es importante mencionar que la Superintendencia de Transporte define punto y/o sector crítico como “(...) los tramos de un kilómetro de vía en el cual, durante un trimestre, se presentan tres accidentes simples (latas) o mínimo uno con víctimas fatales.”. Respecto a estos sectores críticos de accidentalidad, se resalta que para la atención de estos es una obligación de los concesionarios realizar todas las acciones necesarias para reducir los índices de accidentalidad de las vías, sobre todo, como lo indica en la *Sección 3.1.5. Seguridad Vial del apéndice técnico 2 de operación y mantenimiento* de los proyectos mencionados; pese a esta obligación contractual, aún se evidencian accidentes de tráfico sobre estos corredores, afectando la seguridad vial.

Respecto a los puntos críticos, al igual que los riesgos en los proyectos de infraestructura, parten de la identificación de la probabilidad de ocurrencia, por lo que se definen como los puntos, zonas, tramos, sectores o áreas de un corredor vial que ameritan intervenciones puntuales de carácter técnico y/o específico con la finalidad de reducir, eliminar o atender la ocurrencia de obstrucción del mismo.

Lo anterior, en razón a que el sector transporte no cuenta con una definición general de puntos críticos, ni una metodología para la atención de éstos. De acuerdo con la *Política Institucional de Administración del Riesgo 2019*, el Instituto Nacional de Vías – INVIAS define el punto crítico como una “Zona de ubicación de la infraestructura de transporte expuesta a una o varias amenazas de tipo natural o antrópico, que podría generar un riesgo de manera reiterada, para la prestación óptima del servicio, impactando la conectividad del país.”²¹⁹

²¹⁸<https://www.supertransporte.gov.co/index.php/comunicaciones/tasa-de-victimas-por-accidentes-de-transito-en-concesiones-viales-bajo-73-en-2017-supertransporte/>

²¹⁹ Respuesta INVIAS con Rad. CGR 2019ER0104053 del 23 de septiembre de 2019.

La ANI, a través de su oficio de radicado CGR 2019ER0104214²²⁰ del 25 de septiembre de 2019, menciona que *“... los puntos o sitios críticos son aquellas zonas afectadas por procesos de inestabilidad de laderas o taludes, cuya principal característica, es que corresponden a condiciones del medio natural, es decir, los tratamientos o las intervenciones llevadas a cabo desde los estudios y diseños hasta la construcción de las obras encaminadas a minimizar la probabilidad de que ocurran o se detonen; con esto se resalta, que al tratarse del medio natural son muchas las variables que intervienen en los procesos y por ello no hay una garantía total de que estos no se originen.”*

Es importante resaltar que el Ministerio de Transporte, como cabeza del sector, contempla dentro de sus funciones la estandarización de buenas prácticas, procedimientos y conceptualización de las mismas para la armonización del sector, tal y como se indica en el Decreto 87 de 2011, artículo 4, numeral 2.4 *“Formular la regulación técnica en materia de tránsito y transporte de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.”* y artículo 12 *“Dirección de Infraestructura”*, numeral 12.6: *“Coordinar con las diferentes entidades públicas o privadas las acciones pertinentes para el desarrollo de los proyectos especiales o estratégicos de infraestructura de su competencia, de interés para el país.”*

Contrario a lo anterior, el Ministerio de Transporte mediante su comunicación de radicado CGR 2019ER0107870²²¹ del 2 de octubre de 2019, menciona: *“El Ministerio de transporte no cuenta con un Acto Administrativo en el cual se tenga una definición oficial de sector, zona o punto crítico. No obstante, esta Cartera Ministerial se ha acogido a las definiciones adoptadas por el Instituto Nacional de Vías INVIAS- y por la ANI...”*

Respecto a las soluciones definitivas de los puntos críticos, el Ministerio de Transporte indica que su posición²²² es la siguiente: *“(...) en la propia definición de punto crítico se resalta la condición de que estos responden a factores antrópicos o exógenos, relacionados con factores de la naturaleza. Por lo cual, no hay una garantía de que las amenazas que hacen crítica una zona tengan una solución definitiva, aun cuando se realicen las intervenciones constructivas que minimicen su ocurrencia o disminuyan su afectación en la infraestructura vial. Ahora bien, en relación con las obras que el concesionario se encuentra obligado a ejecutar para*

²²⁰ Respuesta ANI al oficio CGR AD4G – 52.

²²¹ Respuesta a AD4G – 55

²²² Oficio MINTRANSPORTE de radicado 2019ER0107870 de fecha del 2 de octubre de 2019. Respuesta pregunta No. 3: *¿Cuál es la posición del Ministerio de Transporte frente las soluciones definitivas de puntos críticos?*

atender los sitios críticos identificados, estas deben ser ejecutadas de conformidad con lo regulado en el contrato que ha suscrito con la ANI. En este sentido, se entiende cumplida dicha obligación cuando la ANI, con el aval de interventor, recibe la infraestructura que cumple con los niveles de servicio y estándares de calidad acordados. También es importante precisar que para aquellos puntos críticos que se identifican en el curso de la ejecución contractual, estos igualmente deben ser atendidos por el concesionario de acuerdo a (sic) los mecanismos que el propio contrato de concesión prevé.”

De acuerdo con lo anterior, para el Ministerio de Transporte, los concesionarios deben atender los puntos críticos de conformidad con las obligaciones contractuales, y de la misma forma para aquellos que se presenten durante el desarrollo de los proyectos viales; sin embargo, en los casos en los que no se han contemplado las acciones necesarias dentro de los contratos o que en el alcance de las mismas se encuentren limitadas, es obligación de la ANI que estas acciones se estipulen contractualmente.

De acuerdo con la ANI solo 4 proyectos de cuarta generación han generado impacto por consecuencia de los puntos críticos:

Tabla 22: Proyectos Cuarta Generación que han generado afectaciones a la población

Proyecto	Justificación
Santana - Mocoa – Neiva	Cierres viales Sector Pericongo
Conexión Pacífico 1	Cierre sector Bolombolo
Bucaramanga - Barrancabermeja – Yondó	Cierre PR 31+000 Puente Caño Seco
Malla Vial del Meta	Cierre Ruta 6509 K16+000. Ola invernal

Fuente: ANI. Oficio Rad. 2019ER0104214 de fecha del 29 de septiembre de 2019. Respuesta a oficio AD4G - 52

Respecto a los impactos generados por los puntos críticos, se evidencia que las afectaciones más relevantes corresponden a interrupciones en la continuidad del servicio por tiempos prolongados de desvío o tiempo de espera, las cuales generan uso de vías alternas, con perjuicios socioeconómicos derivados del incremento en tiempos de viajes, costos de operación (insumos y alimentos), daños a la infraestructura de las vías alternas, que generalmente no tienen capacidad para

asumir el tráfico desplazado, restricciones de movilidad para ciertas categorías de vehículos, reducción de turismo, entre otros²²³.

El Ministerio de Transporte indica, mediante oficio 2019ER0107870 del 2 de octubre de 2019²²⁴, que *“(…), es en el marco de cada contrato entre los concesionarios y la ANI, en donde se fijan los puntos críticos que deben ser atendidos por el concesionario y en donde se determinan las intervenciones constructivas requeridas para atender las afectaciones y/o efectos que dichos puntos críticos puedan tener en materia en infraestructura vial. Por lo anterior, excede las competencias de esta Cartera Ministerial determinar las afectaciones y/o efectos que estos puedan tener para las poblaciones circundantes en materia de comercio y gremios en general.”*. Contrariamente en el Decreto 87 de 2011, en el artículo 13 *“Despacho del Viceministro de Transporte”*, numeral 13.1 indica: *“Realizar la coordinación sectorial e intersectorial para la planeación, formulación de las políticas, estrategias y estudios relacionados con los servicios de transporte y tránsito, la logística, la seguridad vial y los sistemas inteligentes de transporte, orientado al desarrollo económico y social que requiere el país.”*

Adicionalmente, contraviene lo mencionado en la Constitución Política de Colombia en sus artículos 208: ***“Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.”*** (Negrilla fuera de texto), y artículo 209: ***“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”*** (Negrilla fuera de texto).

Adicionalmente, contraviniendo lo enunciado en la Ley 610 de 2000, artículo 3 *“Gestión Fiscal”*: *“(…), se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto,*

²²³ Anexo *“Auditoria Desempeño Proyectos 4G_AD4G-52_VGC”* Oficio ANI de radicado 2019ER0104214 del 25 de septiembre de 2019. Respuesta a oficio AD4G – 52. Proyecto Santana – Mocoa – Neiva.

²²⁴ Oficio MINTRANSPORTE en respuesta al oficio CGR AD4G – 55.

inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.” Generando una afectación a estos principios.

Por otro parte, se resalta que se han presentado soluciones definitivas en 10 proyectos del programa, como se indica en la siguiente tabla, lo que indica que, desde la estructuración es importante la evaluación técnica del corredor basados en la información que reposa en otras entidades dentro y fuera del sector transporte para definir la probabilidad de ocurrencia y de acuerdo con la particularidad de cada contrato.

Tabla 23: Soluciones definitivas proyectos viales del programa 4G

Proyecto	¿Cuántos?	Solución Definitiva
Santana - Mocoa - Neiva	1	PR 89+300. Construcción de un muro.
Rumichacha - Pasto	1	PR 33+300. Estabilización de talud mediante anclajes, drenes horizontales, biomanto, malla.
Perimetral de Oriente de Cundinamarca	1	PR 04+120. Malla anclada para desprendimientos de bloques. Construcción de pantalla dinámica.
Vías del Nus	6	Construcción de pilas, terraplén, construcción de muros de concreto, anclajes activos, Estabilización de taludes mediante la conformación de terrazas y tendido.
Autopista del Mar 2	8	Jarillones de roca y llenos con material
Conexión Pacífico 2	6	Muros de contención, estructuras de disipación, micropilotes.
Conexión Pacífico 3	24	Reconformación morfológica, protección de taludes.
Autopista del Mar 1	8	Muros de contención.
Bucaramanga – Pamplona	14	Reconstrucción de muros Berlínés, muros reforzados, obras de estabilización de taludes.
Pamplona - Cúcuta	1	Estabilización de talud, anclajes pasivos, gaviones.
Transversal del Sisga	98	Si se han presentado soluciones definitivas

Fuente: ANI. Oficio Rad. 2019ER0104214 de fecha del 29 de septiembre de 2019. Respuesta a oficio AD4G - 52

En la respuesta entregada por el MT²²⁵ se hizo referencia específicamente al caso del proyecto de la iniciativa privada Chirajara – Fundadores, mencionando: “(...) la

²²⁵ Ministerio de Transporte. Oficio de radicado MT 20191220573831 y de fecha del 21 de noviembre de 2019.

obligación de tipificar y estimar los riesgos son (sic) del originador, y bajo su experticia en la materia, el principio de planeación y la debida diligencia adelantada por éste, no lo estimó. Por otra parte, y observados los numerales citados por la Contraloría en los apéndices técnico 1 y 2, lo que puede concluir esta entidad es que la infraestructura especial de que trata el numeral 2.2.1 del Apéndice Técnico 1 no es ni una obligación ni un riesgo establecido o asignado a alguna de las partes, por el contrario, lo que se dispuso fue excluir de la relación contractual dicha infraestructura, por ende, no resulta procedente para este caso el análisis de obligaciones contingentes. (...)”.

Respecto al originador, se indica en el mismo oficio: “(...) es claro que los diseños, estudios, planos y demás documentos presentador por el Originador, hoy Concesionario, en las etapas de prefactibilidad y factibilidad y que hoy soportaron la viabilidad del Proyecto, deben ser adecuados y atender los principios de la función administrativa, en especial, el de planeación, pues son los estudios y documentos previos contenidos en la debida diligencia elaborados por el Originador, los que permiten no solo determinar el objeto del contrato, el alcance de la (sic) intervenciones, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución y valoración de los riesgos, la retribución, estructurar debidamente su financiación y permitir a los terceros interesados diseñar sus posibles ofertas, **sino a la ANI establecer los alcances y la viabilidad del proyecto y determinar que es acorde al interés general y las políticas públicas.** (...)”.

Sin embargo para la CGR, el contrato No. 005 de 2015, establece en la Parte General obligaciones del Concesionario en la etapa de Preconstrucción los siguientes aspectos: “Realizar el estudio del corredor del proyecto en los aspectos asociados a los componentes del medio físico (detectándose entre otros aspectos, los geológicos, geomorfológicos, agrologicos, hidrometeorológicos, hidrológicos, hidráulicos, y geotécnicos, entre otros), con el propósito de determinar en el corredor los sitios críticos o zonas vulnerables que ameriten la instrumentalización y monitoreo de tales puntos o zonas. (...)”, es decir, respecto a los puntos críticos, aunque es una obligación del concesionario realizar estudios del corredor, según la ANI no se identificaron en su totalidad los puntos críticos existentes en el corredor durante la etapa de estructuración, además existen otros que fueron evidenciados pero que fueron excluidos del contrato, como se indica en la respuesta, por tanto, es la ANI quien determina que el alcance del proyecto esté acorde al interés general y a las políticas públicas.

Adicionalmente, la CGR analizó que respecto a los beneficios indicados en el CONPES 3760 de 2013 sobre el programa 4G, en “Ahorro en tiempos de viaje” y “reducción de costos operacionales vehiculares”, no se generarían por la no intervención, atención o solución definitiva por la exclusión de dicha infraestructura especial y por la no identificación de otros puntos críticos que existen y que faltan por documentar en los corredores viales del país.

De acuerdo con el procedimiento de la ANI denominado “Iniciativas Privadas” del proceso “Estructuración de proyectos de infraestructura de transporte”, se resalta el numeral 4, el cual indica: “(...) Asignar oficialmente el equipo de trabajo, el cargo dentro del equipo, funciones y responsables; este equipo se crea con dos objetivos fundamentales: A. Ser un enlace de coordinación entre las diferentes áreas que brindan apoyo a la evaluación de iniciativa privada. B. Garantizar que el proyecto se evalúe y viabilice teniendo en cuenta los elementos técnicos, legales, económicos, riesgos, ambientales, sociales y prediales requeridos de conformidad con el alcance propuesto y sus características.”

Es decir que la ANI es quien acompaña mediante su procedimiento la aceptación de la viabilidad de los proyectos y sus condiciones, desde la conformación del grupo de trabajo hasta el análisis de la viabilidad, resaltando el componente técnico.

Por otro lado, no se hace mención respecto al concepto de puntos críticos utilizados en el sector transporte y a cargo de quien está este riesgo, por lo tanto, cuando estos se materialicen los asumiría el Estado, por lo que se configura como hallazgo.

3.3.7. Pregunta 7

¿Cuáles son las fuentes de financiación que utiliza la Financiera de Desarrollo Nacional - FDN para hacer bancables los proyectos del Programa de Concesiones Viales 4G? ¿Cuántos recursos provienen de cada fuente y de qué manera se han utilizado para financiar proyectos de este programa?

Hallazgo N°15 Administrativo. Financiación de proyectos viales 4G

La Ley 1508 de 2012 establece:

*Artículo 1. Definición. Las Asociaciones Público Privadas son **un instrumento de vinculación de Capital privado**, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra*

la retención y transferencia, riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Los contratos de Concesión de los proyectos viales 4G se encuentran estructurados bajo el método de financiación denominado “Project Finance”, que consiste que la financiación de un proyecto está sustentada en deuda la cual tiene como principal garantía y medio de pago los flujos de efectivo generados por el proyecto, como lo indica Richard Tinsley, “Project Finance es la confianza en los flujos de efectivo futuros procedentes de un proyecto como los principales medios para el pago de su financiación. Los activos, derechos e intereses del mismo se toman como garantías”²²⁶

El Contrato de Concesión en su parte General

3.8. Cierre Financiero

(e) Se entenderá que el Concesionario ha obtenido el Cierre Financiero cuando la ANI manifieste, expresamente y por escrito y dentro de un término de veinte (20) Días contados desde la presentación completa de la documentación a la que se refiere a la Sección 3.8(a) anterior su conformidad con los documentos aportados por el Concesionario para acreditar dicho Cierre Financiero. (...)

(f) La obtención del Cierre Financiero será por cuenta y riesgo del Concesionario y en nada limita, excluye su obligación de procurar la totalidad de los recursos necesario para llevar a cabo todas las obligaciones del Contrato en los plazos y condiciones establecidos por el mismo, incluso si los Recursos de Deuda que requiera el Proyecto deben ser mayores a los comprometidos a través del Cierre Financiero.

(...) (h) La obligación del Concesionario de financiar el Proyecto no se agota ni se entiende cumplida con la obtención del Cierre Financiero. Por lo tanto, si

²²⁶ TINSEY, Richard. “Project Finance, Introduction and glossary. Londres: Euromoney Publications PLC, 1996. p 2. Citado en CARRIZOSA FRANKY, Camilo. Galvis, Jorge E. PEREZ, José L. Aspectos Jurídicos del Project Finance. En negocios Internacionales, Tendencias, Contratos e instrumentos. Santa fe de Bogotá: Tercer Congreso Iberoamericano de Derecho Empresarial, Editorial Cámara de Comercio de Bogotá, octubre, 1998. p. 466. Citado en Trabajo de grado “Project Finance”. Santa fe de Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Derecho y Ciencias Jurídicas, Departamento de Derecho Económico, 2000. p. 12.

con posterioridad a dicha obtención, el Prestamista incumpliese o se retirase del Proyecto por cualquier causa, justificada o no, el Concesionario deberá asegurar la consecución de los recursos adicionales que requiera para terminar el Proyecto, Cumpliendo con la totalidad de los requisitos previstos en el Contrato. El retiro del Prestamista no servirá de excusa para el incumplimiento de las obligaciones del Concesionario ni para alegar incumplimiento por evento Eximente de Responsabilidad.

“4.10 Puesta en servicio de las unidades funcionales

*(a) **Una vez las obras correspondientes a una Unidad Funcional sean concluidas por el Concesionario y aceptadas por el Interventor y por la ANI, se suscribirá la correspondiente Acta de Terminación de Unidad Funcional** y serán puestas en servicio durante la Fase de Construcción. (...)*

*(b) **A partir del Acta de Terminación de Unidad Funcional comenzará a reconocerse la Retribución** asociada a la Unidad Funcional correspondiente (incluyendo los valores acumulados que no pudieron causarse por estar pendiente la terminación de la Unidad Funcional correspondientes, en los Términos de la Parte Especial), (...)*

4.17 Procedimiento de verificación

*(II) Una vez puestas a disposición, el interventor y la ANI tendrán un plazo máximo de sesenta (60) Días para verificar la terminación de la Unidad Funcional y, de ser el caso, para formular las solicitudes de corrección o complementación si no se cumple con las Especificaciones Técnicas o con cualquier otra estipulación del Contrato o sus Apéndices, **incluyendo la de adquirir la totalidad de los Predios asociados a dicha Unidad Funcional, de acuerdo con lo previsto por el Apéndice Técnico 7.** (...)” (Negrilla y Subrayado fuera de texto)*

El Apéndice No. 06 Gestión Ambiental del Contrato de Concesión, establece:

Capítulo III Obligaciones Durante la Fase de Preconstrucción

3.1. Obligaciones generales durante la Fase de Preconstrucción

(a) El Concesionario deberá por su cuenta y riesgo, obtener todas las Licencias Ambientales y demás Licencias y Permisos de carácter ambiental requeridos para el desarrollo del Proyecto en los términos indicados por la Ley Aplicable (...)

Capítulo IV Obligaciones Durante la Fase de Construcción

4.1 Obligaciones generales durante la Fase de Construcción

(a) El Concesionario deberá llevar a cabo todas las actividades necesarias para cumplir con lo establecido en la Licencia Ambiental, el PAGA, las Licencias y demás Permisos Ambientales, los requerimientos de las Autoridades Ambientales y/o Planes de Compensación, así como en lo dispuesto en la Ley Aplicable para la Fase de Construcción.

4.2 Cierre Ambiental

(a) Dentro de los dos (2) meses siguientes a que se concluyan las Intervenciones en cada una de las Unidades Funcionales del Proyecto, el Concesionario realizará el “cierre ambiental” de la misma, por medio del cual éste evaluará y confirmará que ha cumplido con lo estipulado en la Licencia Ambiental, el PAGA, las Licencias y Permisos, Planes de Compensación y/o requerimientos proferidos para dicha Unidad Funcional por la(s) Autoridad(es) Ambiental(es), y las demás obligaciones de carácter ambiental previstas por la Ley Aplicable.

En el documento Diagnóstico de la Situación de Gestión Contractual de Proyectos de Cuarta Generación de Concesiones Viales, describe:

3.2.2. ADQUISICIÓN PREDIAL Y SU CONDICIÓN COMO PAGO

Lo descrito hasta este punto cobra especial relevancia si se tiene en cuenta que, de conformidad con los contratos y específicamente con el “Procedimiento de verificación de las unidades funcionales”, el pago de la retribución a los concesionarios por la entrega de las unidades funcionales se causa con la titularidad a favor de la Entidad del 100% de los predios requeridos en cada una de ellas.

La adquisición de la totalidad de los predios asociados a cada UF implica actuaciones y tiempos que podrían generar un obstáculo en la terminación oportuna de este proceso. En la tarea de adquisición de los bienes juegan los

elementos descritos, los cuales retardan el cumplimiento de las obligaciones correspondientes en los tiempos establecidos y el correspondiente pago por la entrega de las UF. (...)

3.3. LA GESTIÓN AMBIENTAL

*(...) En su ejecución se ha observado que los tiempos reales que toma tramitar un permiso o licencia son mayores frente a los plazos legales, reglamentarios y contractuales indicados, e incluso al existir etapas sin término alguno señalado, puede tomarse mucho más tiempo. **Al igual que en la gestión predial, se generan demoras, entre otras, por la ausencia de coordinación interinstitucional con las autoridades involucradas, por la debilidad institucional de las entidades del orden nacional y territorial intervinientes en dichos trámites, por el desconocimiento normativo o la ausencia de normatividad, y la contradicción interpretativa sobre el contrato por parte de los diferentes actores.** (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

(...) Particularmente en relación con las medidas de compensación, las autoridades ambientales las disponen para la siembra y mantenimiento de árboles por un periodo de aproximadamente tres años, para posteriormente expedir un acto administrativo de recibo de la compensación. Lo anterior, impacta el recibo a satisfacción de las UF terminadas, toda vez que, el tiempo de ejecución del mantenimiento generalmente supera el de la fase de construcción de las UF.

(...) En este sentido, se identificó que, en algunos casos concretos, el cierre ambiental no se puede cumplir dentro de los dos meses siguientes a la terminación de una unidad funcional, ya que es imposible ejecutar durante este lapso el total de los requerimientos ambientales, situación que imposibilita la suscripción del Acta de Terminación de la UF.

De los 29 proyectos de concesiones 4G, 27 proyectos cuentan con el cierre financiero establecido en la Sección 3.8. Literal (e):

Se entenderá que el Concesionario ha obtenido el Cierre Financiero cuando la ANI manifieste, expresamente y por escrito y dentro de un término de veinte (20) Días contados desde la presentación completa de la documentación a la que se refiere a la Sección 3.8(a) anterior su

conformidad con los documentos aportados por el Concesionario para acreditar dicho Cierre Financiero. (...)

Analizando el estado del cierre financiero de los proyectos de concesión vial 4G, se evidencia que de los 29 proyectos, el 55,2% (16 proyectos) cuenta con contrato de crédito; el 17,2% (5 proyectos) presenta suscripción de contratos de créditos parciales y el 27,6% (8 proyectos) aún no ha suscrito contrato de crédito ni créditos parciales, lo que evidencia que el 44,8% de los proyectos no tiene aún el cierre financiero con desembolso que financie el total del valor de los contratos. En esas condiciones, se presentan dificultades para la consecución de los recursos de deuda, por parte de los concesionarios que asumieron el riesgo de financiación, lo cual podría afectar la sostenibilidad de estos proyectos.

Tabla 24: Proyectos viales 4G

No.	PROYECTO	VALOR DEL CONTRATO (Billones de pesos)	CIERRE FINANCIERO		
			CONTRACTUAL	REAL (CONTRATO DE CRÉDITO)	PARCIAL (CONTRATO DE CRÉDITO PARCIAL)
1	IP Llanos*	\$3.20	No	No	No
2	Ibagué – Mariquita – Honda – Cambao – Manizales**	\$1.33	No	No	No
3	Magdalena 2	\$1.74	Si	No	No
4	Mulaló - Loboguerrero	\$1.59	Si	No	No
5	Neiva - Santana - Mocoa	\$2.97	Si	No	No
6	Popayán - Santander de Quilichao	\$1.70	Si	No	No
7	Bucaramanga - Pamplona	\$1.41	Si	No	No
8	Tercer Carril	\$4.20	Si	No	No
9	Pacifico 1	\$2.09	Si	No	Si
10	Cúcuta - Pamplona	\$2.07	Si	No	Si
11	IP Vías del Nus	\$2.49	Si	No	Si
12	Accesos Norte	\$1.23	Si	No	Si
13	GICA Segunda Calzada Ibagué - Cajamarca	\$1.81	Si	No	Si
14	Girardot- Honda – Puerto Salgar	\$1.47	Si	Si	
15	Cartagena - Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad	\$1.71	Si	Si	
16	Pacifico 3	\$2.24	Si	Si	

No.	PROYECTO	VALOR DEL CONTRATO (Billones de pesos)	CIERRE FINANCIERO		
			CONTRACTUAL	REAL (CONTRATO DE CRÉDITO)	PARCIAL (CONTRATO DE CRÉDITO PARCIAL)
17	Perimetral Oriental Cundinamarca	\$1.65	Si	Si	
18	Pacifico 2	\$1.30	Si	Si	
19	Autopista Nordeste (Conexión Norte)	\$1.30	Si	Si	
20	Sisga - El secreto	\$0.97	Si	Si	
21	Villavicencio - Yopal	\$2.94	Si	Si	
22	Puerta de Hierro – Cruz del Viso	\$1.24	Si	Si	
23	Bucaramanga - Barrancabermeja - Yondó	\$2.69	Si	Si	
24	Autopista al Mar 1	\$1.87	Si	Si	
25	Rumichaca - Pasto	\$2.32	Si	Si	
26	Autopista al Mar 2	\$2.57	Si	Si	
27	Neiva -Espinal - Girardot	\$2.02	Si	Si	
28	Antioquia – Bolívar	\$2.75	Si	Si	
29	IP - Chirajara - Fundadores	\$5.09	Si	Si	

Fuente: Agencia Nacional de Infraestructura – ANI. 2019. Elaboró CGR 2019 AD 4G

* El proyecto IP Maya Vial del Meta se encuentran sin cierre financiero contractual (Sección 3.8. Literal (e)) como consecuencia de la materialización del riesgo comercial.

** El proyecto IP Ibagué–Mariquita–Honda–Cambao–Manizales se encuentra sin cierre financiero contractual a causa entre otras por el riesgo tarifario.

En atención a la información presentada por el Ministerio de Transporte²²⁷, la ANI²²⁸ y la FND²²⁹ en el desarrollo de la Auditoría, los inconvenientes presentados en la gestión predial, ambiental, social, modificaciones en el plan de obra (diseños), capacidad de financiación mercado local y riesgo reputacional de los concesionarios,

²²⁷Oficio 20193000399091 del 21 de agosto de 2019

²²⁸Oficio 2019-601-028406-1 del 22 de agosto de 2019

²²⁹Oficio 20194010022751 del 26 de agosto de 2019

retrasan la obtención de los cierres financieros reales (contrato de crédito) y generan un riesgo de liquidez para los concesionarios.

El Ministerio de Transporte y la ANI en su respuesta²³⁰ indican que han establecido mecanismos como “El cuarto de reactivación” y la “Comisión Intersectorial para Proyectos de Infraestructura de Transporte”, para destrabar los proyectos del Programa de Concesiones Viales 4G; sin embargo, se evidencia que se siguen presentando inconvenientes en la gestión predial, ambiental, social y financiera, que aunados al límite de la capacidad de financiación del mercado local y al aumento del riesgo reputacional de algunos concesionarios, han generado retrasos y la exigencia de mayores garantías para la obtención de los cierres financieros reales (contrato de crédito) de los proyectos de del Programa, aumentando el riesgo de liquidez de los concesionarios; lo que afecta los principios de economía y eficiencia del Programa.

3.4. OBJETIVO ESPECÍFICO 3

Evaluar el desempeño de la ANI y de las interventorías en la ejecución contractual de los proyectos del Programa de Concesiones Viales 4G, relacionado con la gestión predial, ambiental, social, económica y financiera, de acuerdo con los criterios de eficacia, eficiencia y economía en el periodo 2010-2018.

Hipótesis Objetivo Específico 3

El desempeño de la ANI, Concesionario e interventoría ha sido eficiente en los Programas de Concesiones Viales 4G, respecto a la adquisición predial, la consecución de los permisos y las licencias ambientales requeridas, aspectos que han facilitado la ejecución de los proyectos.

3.4.1. Pregunta 1

¿Se han implementado de manera eficiente los instrumentos normativos regulatorios necesarios para agilizar la adquisición predial en los Proyectos de Concesiones Viales 4G?

²³⁰ Ministerio de Transporte. Oficio 20191220573831 del 21 de noviembre de 2019.

Hallazgo N°16 Gestión Predial

El documento CONPES 3107 de 2001²³¹ define los componentes que comprende el riesgo de adquisición de predios:

*“Este riesgo **está asociado al costo de los predios, a su disponibilidad oportuna** y a la **gestión necesaria para la adquisición**. El riesgo surge de la necesidad de disponer de predios para el desarrollo de los proyectos.*

***El control y responsabilidad** sobre la compra de predios está a cargo de la **entidad estatal**, dado que ésta es quien tiene la facultad de adquirir el predio y/o adelantar los procesos de expropiación respectivos. No obstante, lo anterior, **se podrá pactar en los contratos la responsabilidad del contratista sobre la gestión para la adquisición y de compra de los predios.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto)*

Igualmente, en el CONPES 3107 de 2001 define que los riesgos deben de ser asumidos por:

“I) (...) la parte que esté en mejor disposición de evaluarlos, controlarlos y administrarlos; y/o II) por la parte que disponga de mejor acceso a los instrumentos de protección, mitigación y/o de diversificación.”

*(...) con base en estos principios y en las características de los proyectos **se debe diseñar las políticas de asignación y administración de riesgos de los proyectos.** (Negrilla y subrayado fuera de texto)*

Así mismo se define en el CONPES 3107 de 2001:

*Una asignación adecuada de los riesgos es aquella que **minimiza el costo de su mitigación. Esto se logra asignando cada riesgo a la parte que mejor lo controla.** Los riesgos deben ser identificados y asignados claramente a las partes en los contratos. (Negrilla y subrayado fuera de texto)*

²³¹ Documento CONPES 3107 de 2001 “Política de Manejo de Riesgo Contractual del Estado para Procesos de Participación Privada en Infraestructura”. Departamento Nacional de Planeación – DNP.

El CONPES 3107 de 2001 establece la política de riesgos para el sector transporte (carreteras, puertos, canales de acceso, aeropuertos, ferrocarriles, transporte fluvial y transporte urbano) respecto al riesgo de adquisición de predios así:

Tabla 25: Riesgo de Adquisición de predios.

Tipo de Riesgo	Descripción
Compra de predios	<p>El mayor valor de los predios y su cronograma de disponibilidad por encima de lo previsto en los contratos estará a cargo de la Entidad Estatal.</p> <p><u>La gestión de la compra es compartida entre las partes.</u> Deberá estar a cargo del concesionario toda la gestión de la compra y la financiación. En casos en que se requiera acudir al proceso de expropiación, de acuerdo con el marco legal vigente, esta labor será adelantada por la Entidad Estatal. (Negrilla y subrayado fuera de texto)</p>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3107 de 2001

Por otra parte, el Decreto 1467 de 2012 establece:

“Artículo 5. Derecho a retribuciones en proyectos de Asociación Público Privada. En los proyectos de Asociación Público Privada el derecho a retribuciones está condicionado a la disponibilidad de la infraestructura, al cumplimiento de niveles de servicio, y estándares de calidad.

Excepcionalmente, en los contratos para ejecutar proyectos de Asociación Público Privada podrá pactarse el derecho a retribución por etapas, (...) (Subrayado fuera de texto)

La ley 1682 de 2013 establece:

“Artículo 20. La adquisición predial es responsabilidad del Estado y para ello la entidad pública responsable del proyecto podrá adelantar la expropiación administrativa con fundamento en el motivo definido en el artículo anterior, (...) (Negrilla y resaltado fuera de texto)

Así mismo, el CONPES 3760²³² de 2013 establece como uno de los componentes de los lineamientos de política del programa de cuarta generación de concesiones

²³² Documento CONPES 3760 de 2013 “Proyectos viales bajo el esquema de asociaciones público privadas: Cuarta generación de concesiones viales”. Departamento Nacional de Planeación – DNP.

viales (4G): “Estructuración eficaz para la aceleración de la inversión en infraestructura - Gestión predial avanzada y enfocada al avance físico de la obra”:

*“Una de las actividades en las que se ha destacado el modelo de concesiones, es la gestión predial, que le delegó al sector privado la gestión en el proceso de adquisición de los terrenos necesarios para el desarrollo de los proyectos, **obteniendo eficiencias en términos de tiempos de negociación en procesos de enajenación voluntaria.**”*

*(...) **Sin embargo, aún persisten dificultades en los procesos de adquisición predial y demoras en los procesos de expropiación que generan sobrepagos y avalúos por encima de los valores reales comerciales.** En este sentido, es necesario implementar los ajustes recientes al Código de Procedimiento Civil (Código del Proceso) (sic) que agilizan las expropiaciones de predios que no puedan ser adquiridos en una fase de enajenación voluntaria. (...)”* (Negrilla y subrayado fuera de texto)

De acuerdo con el documento CONPES 3760 de 2013, la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI define dentro de la matriz de riesgos de concesiones de cuarta generación el riesgo predial así:

“Riesgo Predial

*Este riesgo está relacionado con la necesidad de obtención de los diferentes predios para la ejecución de la obra y la prestación de los servicios cumpliendo los indicadores de disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio. **Se asocia a dos causas principalmente: i) la gestión en la adquisición predial, la cual continuará en cabeza del concesionario y ii) los costos en la adquisición de los predios y sus correspondientes compensaciones socioeconómicas,** los cuales contarán con una garantía parcial por parte de la ANI y serán cubiertos por el Fondo de Contingencias.* (Negrilla y subrayado fuera de texto)

La garantía parcial para los recursos adicionales por sobrecostos en la adquisición predial será de la siguiente manera:

(I) Entre el cien por ciento (100%) y el ciento veinte por ciento (120%) inclusive, el Concesionario asumirá la totalidad de los costos.

(II) Superior al ciento veinte por ciento (120%) y hasta el doscientos por ciento (200%) inclusive, el Concesionario aportará el treinta por ciento (30%) y la ANI el setenta por ciento (70%) restante.

(III) Y en caso de ser superior al doscientos por ciento (200%), estará a cargo de la ANI.”

El apéndice Técnico 7 Gestión Predial del Contrato de Concesión bajo el Esquema de APP define:

“2.9 Gestión Predial

Es el proceso conducente a obtener la titularidad y disponibilidad del predio a favor de la Agencia Nacional de Infraestructura, el cual comprende: a) La Investigación técnica, jurídica, física y socio-económica, en la cual se identifique la relación existente entre los inmuebles requeridos para la ejecución del Proyecto y sus propietarios y/o terceros; los resultados obtenidos se incorporarán en los documentos que conforman el Plan de Adquisición de Predios y los documentos de Gestión Predial, tal como se describe en las secciones 4.1 y 4.2 del presente apéndice.; b) las actividades necesarias para iniciar y culminar la adquisición del Predio, sea a través de enajenación voluntaria o expropiación; c) las acciones correspondientes para lograr la restitución del espacio público y la adjudicación de baldíos y ejidos; y d) demás acciones tendientes a la obtención de la titularidad de los Predios requeridos para la ejecución del proyecto.

3.1 Obligaciones generales del Concesionario

De manera general y sin perjuicio de las demás obligaciones que a cargo del Concesionario y en materia de Gestión Predial se detallan en el Contrato – tanto en la Parte General como en la Parte Especial- así como en el presente Apéndice, serán obligaciones del Concesionario:

(...) (h) Realizar las acciones necesarias para que, de acuerdo con la Ley Aplicable, los Predios a ser adquiridos sean declarados como de utilidad pública. (...)

3.2. Obligaciones de la ANI

De manera general y sin perjuicio de las demás obligaciones que a cargo de la ANI y en materia de Gestión Predial se detallan en el Contrato –tanto en la Parte General como en la Parte Especial- así como en el presente Apéndice, serán obligaciones de la ANI:

*(a) Impartir las directrices generales para el desarrollo de la Gestión Predial – siempre que estas directrices correspondan al cumplimiento de lo previsto en este Contrato y sus Apéndices- y brindar su apoyo al Concesionario **propendiendo a la agilización del proceso de adquisición de Predios.** (...)” (Negrilla y subrayado fuera de texto)*

El contrato de Concesión en su parte General establece:

“4.10 Puesta en servicio de las unidades funcionales

*(a) **Una vez las obras correspondientes a una Unidad Funcional sean concluidas por el Concesionario y aceptadas por el Interventor y por la ANI, se suscribirá la correspondiente Acta de Terminación de Unidad Funcional** y serán puestas en servicio durante la Fase de Construcción. (...)*

*(b) **A partir del Acta de Terminación de Unidad Funcional comenzará a reconocerse la Retribución** asociada a la Unidad Funcional correspondiente (incluyendo los valores acumulados que no pudieron causarse por estar pendiente la terminación de la Unidad Funcional correspondientes, en los Términos de la Parte Especial), (...)*

4.17 Procedimiento de verificación

*(ii) Una vez puestas a disposición, el interventor y la ANI tendrán un plazo máximo de sesenta (60) Días para verificar la terminación de la Unidad Funcional y, de ser el caso, para formular las solicitudes de corrección o complementación si no se cumple con las Especificaciones Técnicas o con cualquier otra estipulación del Contrato o sus Apéndices, **incluyendo la de adquirir la totalidad de los Predios asociados a dicha Unidad Funcional, de acuerdo con lo previsto por el Apéndice Técnico 7.** (...)” (Negrilla y Subrayado fuera de texto)*

En el documento Diagnóstico de la Situación de Gestión Contractual de Proyectos de Cuarta Generación de Concesiones Viales, detalla:

“3.2.1. SITUACIONES QUE AFECTAN LA ADQUISICIÓN PREDIAL

Las situaciones fácticas descritas se pueden agrupar en las siguientes categorías que se explican brevemente:

- Expropiación judicial

Ante el fracaso de la enajenación voluntaria, se debe acudir al proceso de expropiación judicial en aras de obtener la disponibilidad como la propiedad sobre los inmuebles. Sin embargo, en algunos casos los plazos y las etapas procesales de expropiación no corresponden a lo establecido en el marco jurídico.

- Expropiación administrativa

Las partes pactaron en el apéndice VII de los contratos de concesión la expropiación administrativa como un instrumento que permitiera lograr la liberación de los predios de forma más pronta y eficiente. Sin embargo, no es un instrumento que se haya utilizado con frecuencia. (...)

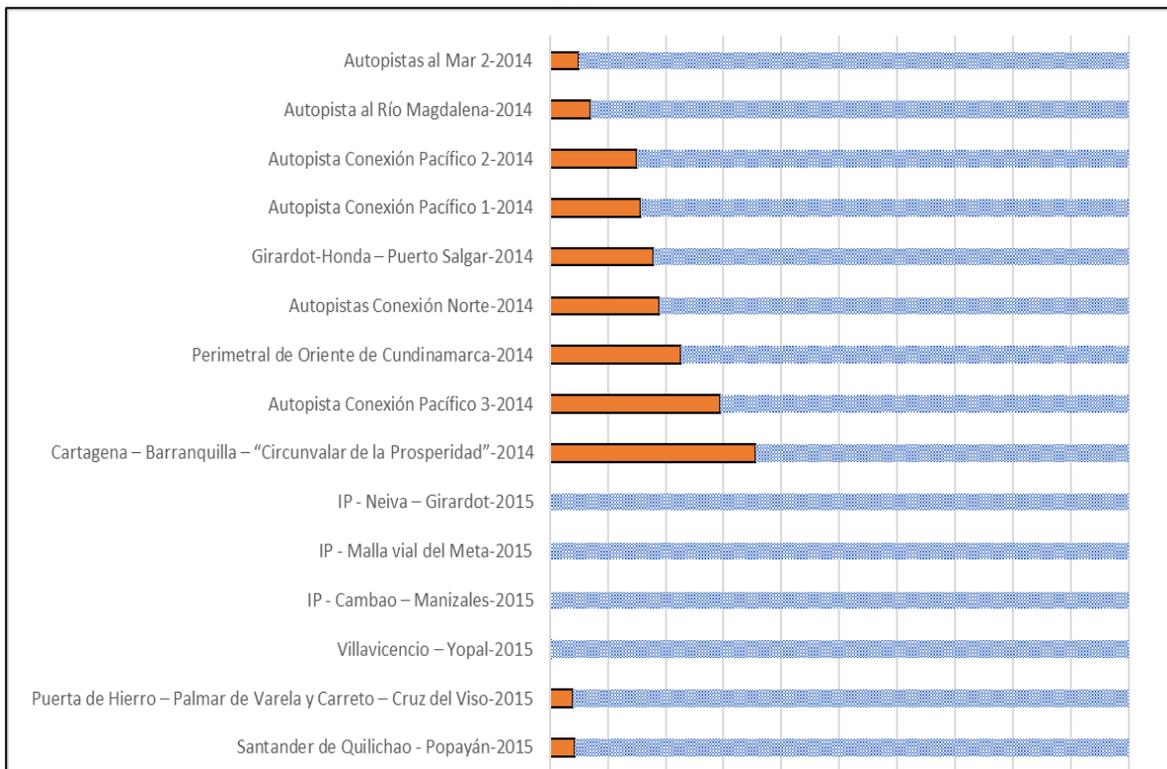
3.2.2. ADQUISICIÓN PREDIAL Y SU CONDICIÓN COMO PAGO

Lo descrito hasta este punto cobra especial relevancia si se tiene en cuenta que, de conformidad con los contratos y específicamente con el “Procedimiento de verificación de las unidades funcionales”, el pago de la retribución a los concesionarios por la entrega de las unidades funcionales se causa con la titularidad a favor de la Entidad del 100% de los predios requeridos en cada una de ellas.

La adquisición de la totalidad de los predios asociados a cada UF implica actuaciones y tiempos que podrían generar un obstáculo en la terminación oportuna de este proceso. En la tarea de adquisición de los bienes juegan los elementos descritos, los cuales retardan el cumplimiento de las obligaciones correspondientes en los tiempos establecidos y el correspondiente pago por la entrega de las UF. (...)

Analizada la información presentada por la ANI²³³ y revisados los resultados de la gestión predial reportada por la ANI en el aplicativo Olympus con corte a septiembre de 2019; se observan retrasos en el proceso de escrituración de los predios para los proyectos de Concesiones Viales 4G.

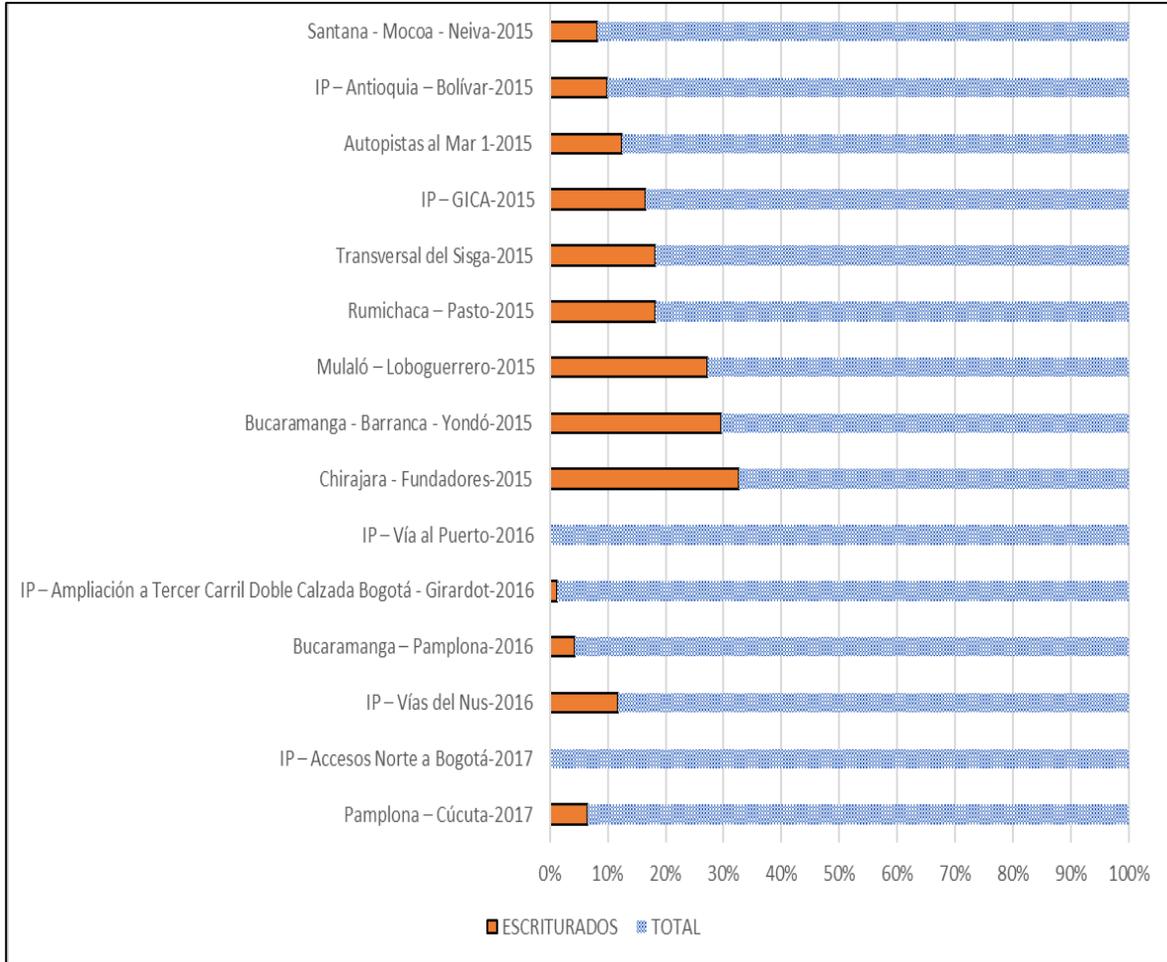
Gráfica 4 – 1: Avance escrituración de predios sobre total de predios proyectos de concesión vial 4G



Fuente: ANI (2019) - Aplicativo Olympus. Elaboró CGR 2019 AD 4G

²³³ Oficio radicado No. 2019-601-013136-1 del 30 de abril de 2019 Página 75 Respuesta pregunta 52

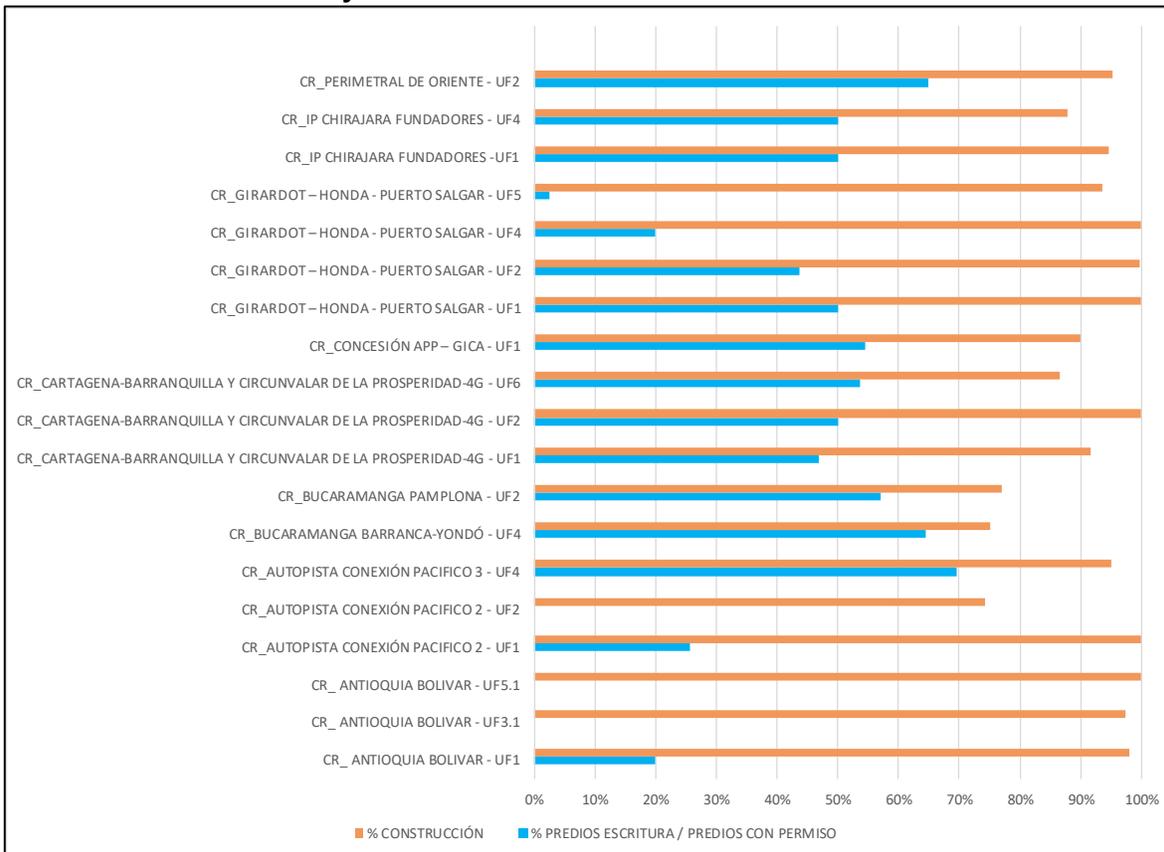
Gráfica 4 – 2: Avance escrituración de predios sobre total de predios proyectos de concesión vial 4G



Fuente: ANI (2019) - Aplicativo Olympus. Elaboró CGR 2019 AD 4G

En un análisis por Unidades Funcionales -UF- por proyecto con corte a octubre de 2019 y considerando como criterios un avance de construcción igual o superior al 70% y un avance de escrituración de predios con permiso menor o igual al 70%; se observa que de 13 proyectos con un total de 30 UF con avance en construcción igual o superior al 70%, el 76% de los proyectos y el 63% de las UF presentan un avance de la gestión predial por debajo del 70%. (Ver gráfica).

Gráfica 5: Avance escrituración de predios de Unidades funcionales con Construcción >= 70% y Escrituración Predios con Permiso <= 70%



Fuente: ANI (2019) - Aplicativo Olympus. Elaboró CGR 2019 AD 4G

Pese a la existencia de instrumentos normativos²³⁴ para solucionar los problemas presentados en las anteriores generaciones de concesiones viales²³⁵ respecto a la gestión predial (escrituración), se evidencia un desempeño con deficiencias, de la ANI, en materia de gestión predial (escrituración) de los proyectos del Programa de Concesiones Viales 4G, afectando el inicio de la remuneración de los contratos de

²³⁴ Leyes 1682 de 2013, 1742 de 2014 y ley 1882 de 2018

²³⁵ I) Limitaciones, afectaciones, gravámenes al dominio, medidas cautelares, impuestos, servicios públicos y contribución de valorización;

II) Vigencia del Avalúo comercial
 III) Proceso de notificación de oferta
 IV) Permiso de intervención voluntario
 V) Proceso de predios baldíos
 VI) Reconocimiento de derechos reales

concesión y, por ende, la viabilidad financiera de los proyectos, el cual es derivado del rezago en la titulación del 100% de los predios por UF a favor de la ANI.

3.4.2. Pregunta 2

¿Se han instrumentado mecanismos de articulación interinstitucional para superar los riesgos sociales y ambientales que impactan la ejecución de los Proyectos de Concesiones Viales 4G?

La respuesta a esta pregunta se encuentra en los hallazgos 12, 13 y 14 del presente informe.

3.4.3. Pregunta 3

¿Cuál es la causa de las grandes diferencias en el inventario de predios del Programa de Concesiones Viales 4G en las diferentes fases con relación al precio y el costo proyectado? y ¿Cuál es su efecto en el desarrollo de los proyectos?

La diferencia de los inventarios de predios surge desde la estructuración de cada proyecto; si bien el alcance de la etapa de factibilidad, es a nivel Fase II, se evalúan y se analizan factores que inicialmente son ajenos al componente predial pero que, si en el desarrollo de la estructuración no se identifican, afectarían directamente la gestión predial, tal como es el caso de la presencia de cuerpos de agua, interferencia de redes, condiciones geotécnicas, entre otros.

Además, como se presenta en los *Estudios de Zonas Homogéneas Físicas y Geoeconómicas*, se obtienen resultados generales que carecen de la especificidad requerida, como en el caso de predios en los que solo se contempló el valor del metro cuadrado de los terrenos, sin tener en cuenta el tipo de estructura que sobre éstos se ubican (viviendas, haciendas, entre otros).

Por otra parte, como lo manifestó la ANI, en algunos casos, por causa de la información que reposa en otras entidades, como es el de catastros municipales, se genera incertidumbre en la identificación y tipificación de predios, en razón a que la información que reposan en éstas se encuentra desactualizada e incompleta, situaciones que han generado impactos financieros en algunos proyectos.

3.4.4. Pregunta 4

¿El avance de las obras se ha visto afectado por la problemática en los aspectos predial, ambiental y social?

La respuesta a esta pregunta se encuentra en los hallazgos 12, 13 y 14 del presente informe.

Hallazgo N°17 Administrativo. Estado de Avance de los Proyectos

En ocho de los proyectos del Programa de concesiones viales 4G, se evidencia atraso en la ejecución, donde no solo se mantienen sino que se incrementan en el periodo de julio a septiembre de 2019, de acuerdo con la información reportada y los informes de interventoría tomados de GPI (Gestor de Proyectos de Infraestructura) (<https://gpi.mintransporte.gov.co/>) y del aplicativo Aniscopio, como se muestra en la siguiente tabla, tres (3) proyectos no presentan atrasos pero si situaciones que pueden afectar el desarrollo del proyecto:

Tabla 26: Atrasos Proyectos Concesiones Viales 4G

Concesión	Estado	GPI (24-07-2019) https://gpi.mintransporte.gov.co/			GPI (27-09-2019) https://gpi.mintransporte.gov.co/		
		P (%)	E (%)	Atraso	P (%)	E (%)	Atraso (%)
Autopista Santana-Mocoa-Neiva	Construcción	97	5,2	91,8	100	5	95
Autopistas al rio Magdalena 2	Construcción	59,06	8,75	50,31	65	9	56
Autopista Conexión Norte	Construcción	67	50,7	16,3	73	52	21
IP Neiva- Espinal-Girardot	Construcción	42,77	24,91	17,86	58	41	17
Transversal Sisga-El Secreto	Construcción	69,53	35,19	34,34	91	38	53
Autopista al Mar 2	Construcción	9,74	2,71	7,03	22	4	18
IP Vías del Nus	Construcción	40,13	32,06	8,07	54	38	16
Autopista Pasto-Rumichaca	Construcción	27,78	21,84	5,94	38	31	7

Concesión	Estado	GPI (24-07-2019) https://gpi.mintransporte.gov.co/			GPI (27-09-2019) https://gpi.mintransporte.gov.co/		
		P (%)	E (%)	Atraso	P (%)	E (%)	Atraso (%)
*Autopista Mulaló-Loboguerrero	Pre-Construcción	0	0	0	0	0	0
*Ampliación a Tercer Carril Doble Calzada Bogotá – Girardot	Construcción	3,85	2,84	1,01	3	3	0
*Villavicencio - Yopal		0,68	1,42	-0,74	1	3	-2

Fuente: GPI <https://gpi.mintransporte.gov.co/>. Elaboración CGR. (*) No presentan atrasos, sin embargo, presentan situaciones que pueden afectar el desarrollo del proyecto.

P: Planeado
E: Ejecutado

A continuación, se detallan las situaciones encontradas para cada uno de los proyectos:

1. Santana Mocoa Neiva

- Proceso de incumplimiento que deriva en Caducidad: RESOLUCIÓN No. 146 de 25 de enero de 2019
Por medio de la cual se declara el incumplimiento grave de las obligaciones contractuales, por parte del Concesionario Aliadas para el Progreso S.A. S. y, en consecuencia, se ordena continuar con el trámite previsto en el Capítulo XI, Sección 11.1 "Caducidad" de la Parte General del Contrato de Concesión No. 012 de 2015 suscrito entre la ANI y la sociedad Aliadas para el Progreso S.A. S. y se dictan otras disposiciones.
- La parálisis de la actividad de construcción y el incumplimiento a otras obligaciones generó el inicio del proceso que puede conllevar a la caducidad del contrato. Comunicación ANI 2018-101-024795-1 del 6 de agosto de 2018.
- La afectación grave a las actividades del concesionario por falta de recursos motivó el inicio del proceso de caducidad establecido contractualmente.
- Traslado de recursos desde otras cuentas del proyecto.
- Permisos de variantes, archivadas, devueltas para revisión, no entrega de las versiones ajustadas, demoras en la radicación, etc.

2. Autopista al Río Magdalena 2

- No ejecución de actividades de obra derivado de la terminación anticipada del contrato de EPC Consorcio OHL (8-04-2019)
- Se advierte de sobrecostos por aumento de precios de mercado ante la ausencia de ejecución de obras por la no contratación de contrato EPC.
- Se encuentra en proceso sancionatorio por incumplimiento al plan de obras, adicionalmente, después de haberse acogido a la cláusula 4.9 parte general del contrato y cumplirse el tiempo máximo para la entrega de las UF, se encuentra en periodo de cura las UF 3 y 4 por la no entrega de estas UF. -10-07-2019²³⁶
- El Concesionario no ha firmado contrato de crédito, aunque se cuenta con la acreditación del cierre financiero y el Concesionario ha estado fondeando Equity²³⁷.

3. Autopista Conexión Norte

Se presenta la activación de fondo de contingencias en el tema redes por superar el valor inicialmente establecido.

- La concesión adelanta alternativa de trazado (El cambio de trazado sería en 8 km de la UF1) que permita evitar la interferencia con 2 oleoductos, específicamente 4 cruces denominados especiales donde la Concesión diseño túneles falsos y Ecopetrol concluye que los diseños no son viables por estudio de riesgos.

Se realiza cambio de trazado en los sectores K1+610 al K4+100 y K42+700 al K47+200 de la Unidad Funcional 1 Remedios – Zaragoza.

INTERFERENCIA CON OLEODUCTOS - El concesionario presentó alternativa de cambio de trazado en 8 km de la UF1 ya presentó diseño geométrico Fase III, está realizando el estudio de las redes en el sector y los diseños estructurales.²³⁸

- Se destacan 3 poliductos con una longitud total de 63.1, 826 y 93 metros, únicamente para “2. CAPITULO I- TRAMO VIAL NIQUIA PUERTO BERRÍO. TRAMO III”²³⁹.

²³⁶ Aniscopio

²³⁷ Aniscopio

²³⁸ Aniscopio

²³⁹ Cuarto de Datos - [Información Autopistas para la Prosperidad/Jurídica/Debida Diligencia.](#)

Tabla 27: Poliductos

Abscisa		Tipo de red con que entre en conflicto	Descripción del conflicto	Entidad Propietaria	Solución prevista	Observaciones
Inicio	Fin					
1	2	Poliducto	Interferencia con la Zona de influencia del proyecto	ECOPETROL	Traslado	Longitud total = 63.1 m
6	9	Poliducto	Interferencia con la Zona de influencia del proyecto	ECOPETROL	Traslado	Longitud total = 826 m
23	24	Poliducto	Interferencia con la Zona de influencia del proyecto	ECOPETROL	Traslado	Longitud total = 93 m

Fuente: Cuarto de Datos - Información Autopistas para la Prosperidad/Jurídica/Debida Diligencia

- Para el tramo identificado “4. CAPITULO III- TRAMO VIAL TÚNEL DE OCCIDENTE EL TIGRE. TRAMO I”, No se identifican redes de hidrocarburos.
- De acuerdo con el informe de interventoría:

“Ahora bien, la Estructuración del proyecto se definió como presupuesto para el plan de traslado y manejo de todas las redes que pudieran afectar el proyecto, un valor de DIEZ MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS SIETE PESOS M/CTE (\$10.851.265.807); sin embargo una vez realizados los diseños por parte del Concesionario Autopistas del Nordeste, se encontró interferencias significativas con dos oleoductos de gran importancia nacional, lo cual disparó los costos relacionados a las labores de protección o traslado de redes; se estimó la afectación inicial de redes del proyecto en el marco del plan de traslado y manejo de redes en \$103.635'468.194,48 para la Unidad Funcional 1 y \$20.340'796.267,93 para la Unidad Funcional 2, con un incremento aproximado del 1.100% respecto de lo estimado, por la estructuración.”²⁴⁰

- Se presenta EER por Orden Público - La ANI ha sostenido reuniones con el ejército solicitando apoyo y seguridad en la zona del proyecto. A la fecha la ANI

²⁴⁰ INFORME MENSUAL 055 FASE DE CONSTRUCCIÓN 01-AGO-19 AL 31-AGO-19 CONTRATO DE INTERVENTORÍA No.015 de 02-FEB-2015” Identificación de Riesgos de posible materialización.

ha dado aprobación a dos Eventos Eximentes por Orden Público. Actualmente se cuenta con el acompañamiento del Ejército en la zona y la concesión informa que cuenta con el apoyo de 400 efectivos.

Se firma Acta de EER por orden público para la UF2 el 14 de enero de 2019. Se presentaron nuevos hechos la primera semana de febrero 2019, actualmente en revisión.

4. IP Neiva Espinal Girardot

La composición accionaria de la concesión fue modificada, a través de la cesión a título de aporte de parte de las acciones de los socios de la concesión a un patrimonio autónomo. Ahora se encuentra integrada por CSS CONSTRUCTORES S.A en un 49% y ACCIÓN SOCIEDAD FIDUCIARIA S.A como vocera y administradora del fideicomiso Autovía Neiva Girardot en un 51% cuyos fideicomitentes son: (I) CSS CONSTRUCTORES S.A, y (II) ALCA INGENIERÍA S.A.S.²⁴¹

El panel de Amigable Componedor emitió fallo el 15 de mayo de 2019 negando las pretensiones del Concesionario, en relación a la definición de pago de costos de consultas previas.

Se tiene como Puntos críticos, la construcción de un puente y el Intercambiador vial por adquisición predial e interferencia de redes. Paso elevado Neiva en el K21+000.

5. Transversal del Sisga

- Modificaciones relacionadas con la entrega de las modificaciones y adecuaciones a los estudios de trazado y diseño geométrico y/o de los estudios de detalle. (16 de mayo de 2019) a diseños no objetados.
- Pocos avances en el plan de obras, pocos frentes de obras.
- Cierre indefinido de la vía Bogotá – Villavicencio, la cual ha aumentado el tráfico que en condiciones normales circula por el proyecto.

²⁴¹ Informe Julio 2019 IP Neiva Espinal Girardot

6. Autopista al Mar 2

- Realización de conteos manuales de tránsito, en las estaciones de control de Chaparral y Rio Grande, a manera de conciliar valores del tránsito promedio diario, con el fin de elaborar las actas de compensación trimestral por menor recaudo. En el peaje bidireccional de Cirilo, se ejecuta la operación y el recaudo en forma semiautomática. Declarado EER²⁴².

Puede haber retrasos en el proceso de obtención de licencia ambiental para la unidad funcional 4.

La Entidad en su respuesta²⁴³, hace mención al uso de los mecanismos de coordinación utilizados para agilizar lo relacionado con la gestión de tipo ambiental, tales como PINES, reuniones periódicas con las CAR'S y reuniones de seguimiento con la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Desarrollo Ecosistémico.

Además, la ANI aclara que, *“es pertinente reiterar que los tiempos que demandan las Autoridades Ambientales para emitir sus pronunciamientos en algunos casos no están normalizados y se depende totalmente de la diligencia de la Autoridad Ambiental”*.

- No se evidencia mayores avances en la gestión predial en lo referente a presentación de avalúos comerciales corporativos, y muy pasiva gestión sobre los aprobados a la fecha y los procesos de enajenación voluntaria, a tal punto que se han comenzado a vencer los avalúos comerciales aprobados con anterioridad.

7. Vías del Nus

- El inicio tardío en las intervenciones de la UF-1 se traduce en un atraso de magnitud, el cual a pesar de que durante este periodo se observó la inclusión de muchos más recursos y se cambió la jornada laboral definiéndose trabajar 24 horas 7 días a la semana, el atraso se mantiene.

²⁴² EER: Evento Eximente de Responsabilidad.

²⁴³ Ministerio de Transporte. Oficio 20191220573831 del 21 de noviembre de 2019.

- Por las modificaciones realizadas al trazado y al diseño de obra en la UF1 y UF2, se incrementó en el número de predios en el inventario predial. Por tal motivo, el Concesionario debe adelantar de manera conjunta la consecución de estos nuevos insumos prediales, junto con la modificación de fichas, planos prediales, avalúos y demás insumos prediales que cambiaron en la UF1 y UF2.

8. Mulaló – Loboguerrero

- Se presenta por parte del concesionario diseños que a la fecha (Octubre de 2017) estaban como diseños no objetados por parte de la interventoría, y donde se ratifica en que no revisara nuevos diseños.
- Se presentan diferencias por la interpretación de contrato en cuanto al alcance de las obras de la UF5.
- Realización de consulta previa de acuerdo con Sentencia T-657 con el Consejo Comunitario de Mulaló.

De acuerdo con el documento elaborado en la etapa de estructuración “Informe complementario de gestión social 2009 – 2012” se realizaron las consultas tanto a INCODER, quien certificó que no hay presencia de territorios titulados colectivamente a comunidades étnicas en el área de influencia del proyecto, y al Ministerio del Interior quien certificó que no hay presencia de comunidades étnicas en el área de influencia directa del proyecto.

Sin embargo, dentro de las conclusiones del documento indica “*Es nuestra responsabilidad, sin embargo, alertar al estructurador acerca de las dificultades que presenta la viabilidad social en Yumbo y en la Cumbre.*”

La Sentencia de la Corte tiene fecha de 2013, la cual era de conocimiento antes de la suscripción del contrato de concesión.

- EER por Fuerza Mayo Ambiental. En diciembre de 2016 se conoció la decisión del Amigable Compondedor, en la cual se indicó: i) estamos ante una Fuerza Mayor Ambiental y, por consiguiente, en un Periodo Especial; ii) Covimar se encuentra eximida del cumplimiento de sus obligaciones “*relacionadas con el licenciamiento ambiental*” del proyecto, y iii) las demás prestaciones a cargo del

Concesionario no están cobijadas por los efectos del reconocimiento del Evento Eximente de Responsabilidad.²⁴⁴

Licencia Ambiental

- TEMAS DE GESTIÓN: Fecha: 04/02/2019 - No ha iniciado etapa de construcción por no contar con la licencia ambiental.²⁴⁵
- Proceso iniciado con Auto 013 del 9 de enero de 1998 emitido por el entonces Ministerio de Ambiente, que ordenó realizar el Diagnóstico Ambiental de Alternativas a INVIAS, entidad que presentó este documento en 2008. El DAA evaluó 4 corredores de ruta para conectar las poblaciones de Mulaló y Loboguerrero. Los antecedentes y soportes del proceso hacen parte del Expediente LAM1758.
- El expediente reporta como estado “suspendido”, por el tiempo transcurrido sin actividad relacionada con la entrega del EIA, según términos y alcance indicados en el Auto 1650 de junio de 2009.²⁴⁶
- Mediante Auto No. 6261 del 14/08/2019 la ANLA se solicitó información adicional y se otorgó un plazo máximo de 12 meses. Concesionario interpuso recursos de reposición al citado Auto, ANLA responderá antes del 6/11/2019. La Agencia está a la espera de que se resuelva los recursos para analizar las implicaciones del mismo frente a la ejecución del proyecto.²⁴⁷

En su respuesta la ANI indica que: *“De acuerdo con lo expuesto, es preciso indicar que el proceso de Licenciamiento ha tenido cuatro (4) suspensiones dentro del proceso de evaluación y dentro del periodo de veintiséis (26) meses, la evaluación ha estado suspendida un total de veintidós (22) meses y a la fecha, por el ultimo requerimiento de información adicional realizado por la ANLA, el proceso de acuerdo con lo descrito en el Decreto 1753 de 1994, se encuentra suspendido (...), y “(...) Frente a las situaciones descritas por el ente de control, la Agencia se encuentra evaluando si se presentó falta de debida diligencia por parte del concesionario en el trámite ambiental y social, con el fin de establecer si le es imputable las demoras presentadas para poder dar aplicación a los mecanismos sancionatorios establecidos en el contrato de concesion”.*

²⁴⁴ Mulaló Informe No.51 junio 2019 – 6-2

²⁴⁵ GPI

²⁴⁶ “3.- DOCUMENTO SOPORTE Análisis de Riesgos Mulaló Loboguerrero V2 08042013”

²⁴⁷ Tomado de Aniscopio

Lo anterior ratifica lo observado por la CGR sobre el estado del licenciamiento y las posibles afectaciones en el buen desarrollo del proyecto.

9. Rumichaca Pasto

- Cuenta con Licencias ambientales desde octubre de 2017 y diciembre de 2018.
- Oposición de instalación del peaje de Ipiales en territorio del Resguardo Indígena de Ipiales, en este momento activo EER (Evento Eximente de Responsabilidad), ya que la comunidad no permite el ingreso a su territorio por parte del personal del Concesionario.
- La comunidad Indígena de Ipiales insiste en su posición de No instalación del peaje Contractual en su territorio y ahora tienen nuevas exigencias para el desarrollo del proyecto entre el PR 0+940 al PR 15+750 (42 modificaciones en el diseño geométrico y reapertura del Proceso de Consulta Previa). En este sector se encuentra vigente un EER, por la oposición de la comunidad del resguardo, este es el único tramo del proyecto que no cuenta con Licencia Ambiental.
- Se presenta la activación de fondo de contingencias en el tema predial y de redes por superar el valor inicialmente establecido. De acuerdo con el informe de Interventoría²⁴⁸

Predial a junio de 2019 (\$ 280.653.476.975) (229%)²⁴⁹

Contrato por \$ 122.790.951.814

De 100% a 120% se pagaba hasta \$147.349.142.176

El Concesionario ha pagado adicional al contrato \$24.558.190.362

De 120% a 200% se pagaba hasta \$ 245.581.903.628

El Concesionario ha pagado el 30% por \$29.469.828.435 y la ANI el 70% por \$68.762.933.015

Mayor a 200% se pagaba a partir de \$ 245.581.903.628

La ANI ha pagado \$ 35.071.573.347

Redes a junio de 2019 (\$ 21.483.862.756) (190%)

Contrato por \$11.313.215.442

De 100% a 120% se pagaba hasta \$13.575.858.530

²⁴⁸ Informe "1728. 20194090848892" GPI

²⁴⁹ Tomado del informe de interventoría "Informe Mensual No. 45 de Interventoría", Valores que corresponden a valores estimados.

El Concesionario ha pagado adicional al contrato \$ 2.262.643.088
De 120% a 200% se pagaba hasta \$ 22.626.430.884
El Concesionario ha pagado el 30% por \$ 2.372.401.267 y la ANI el 70% por \$5.535.602.957
Mayor a 200% se pagaba a partir de \$ 22.626.430.884
A la fecha no se ha activado, ANI \$ 0

10. Autopista Villavicencio Yopal

- Redes: Solicitud de declaración de EER por traslado de la red de Llanogras sobre los ríos Salinas y Upin. Se espera concepto de las áreas de la ANI.

En su respuesta la ANI y el MT señalan: *“que el concesionario no ha agotado todos los recursos que otorga el ordenamiento jurídico y la legislación colombiana en materia de traslado de redes y debido a que la responsabilidad de la gestión de redes es del concesionario, es éste quien debe implementar los diferentes mecanismos que le permitan desarrollar el alcance contractual dentro de los plazos establecidos”* (...)

“(...) sin perjuicio de lo anterior, la Agencia siempre ha manifestado ante el concesionario su disposición en brindar acompañamiento que se considere necesario ante la gestión de redes frente a los operadores y/o propietarios”

Finalmente, la ANI manifiesta: *“se expone al Ente de Control, que estos asuntos no han repercutido en el avance del proyecto”*, sin embargo, la CGR evidencia que a la fecha aún no se han dado las soluciones a las situaciones presentadas, lo que puede afectar a futuro la ejecución del proyecto.

11. Ampliación a Tercer Carril Doble Calzada Bogotá – Girardot

Imposibilidad de acceder a los recursos del sistema financiero y la imposibilidad de avanzar en la forma prevista en el contrato, como consecuencia de la investigación por presunta *“conducta colusiva en el proceso de selección”*, hecho investigado por la Superintendencia de Industria y Comercio.

La ANI consideró que la obligación de financiación: I) se trata de una obligación de resultado, II) el riesgo es por cuenta del Concesionario, III) no se entiende cumplida con el cierre financiero, IV) si hay retiro de un prestamista deberá conseguir los recursos y V) el retiro de prestamistas no es excusa para incumplir obligaciones.

Teniendo en cuenta lo expuesto por la ANI en su respuesta, se evidencia que algunas de las situaciones descritas por parte de la CGR y que hacen parte de la información soportada en los aplicativos de la Entidad continúan, lo que puede afectar el buen desarrollo de los proyectos; adicionalmente la CGR realizó con corte a la evaluación de la respuesta de la Entidad (3 de diciembre de 2019) un análisis del estado de los proyectos, evidenciando que los atrasos identificados continúan.

De manera general, por las situaciones descritas, se demuestra **ineficiencia e ineficacia** por parte de los actores que intervienen en la ejecución de los proyectos tales como los Concesionarios, la ANI y las Interventorías para la consecución de las metas y objetivos del Programa, lo que genera incremento en los costos de los proyectos, afectación del modelo financiero y una deficiente prestación del servicio a los usuarios de la vía.

3.4.5. Pregunta 5

¿El mecanismo de amigable componedor de manera permanente ha sido eficiente, para dar solución oportuna a los posibles conflictos? ¿Cuál es la diferencia frente a la opción caso a caso, en términos cualitativos y cuantitativos?

Hallazgo N°18 Administrativo. Mecanismo de Amigable Componedor de manera Permanente

La Ley sobre Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos - MASC (L. 1563-2012; art. 59), en concordancia con el Reglamento General del CAC de la CCB²⁵⁰ (Parte VII – art. 7.2) y lo precisado en la Sentencia C-330-2012 (Corte Constitucional); definen al *Amigable Componedor* como un “*mecanismo alternativo de solución de conflictos, por medio del cual, dos o más particulares, un particular y una o más entidades públicas, o varias entidades públicas, o quien desempeñe funciones administrativas, delegan en un tercero, denominado amigable componedor, la facultad de definir, con fuerza vinculante para las partes, una controversia contractual de libre disposición*”.

En cuanto a la temporalidad del Mecanismo, se establece que es *transitorio*, inicia con la *convocatoria*²⁵¹ y finaliza con el “*convenio de composición*”²⁵². Sobre el objeto

²⁵⁰ Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá.

²⁵¹ Ver REGLAMENTO GENERAL del CAC de la CCB art. 7.6; y Sección 15.1. Parte General del Contrato de Concesión.

²⁵² Sentencia C-330-2012; sección II.8.

y alcance, la norma general, la especial y la jurisprudencia indican que su propósito es solución de una “*controversia*” entre dos partes vinculadas contractualmente. Finalmente, el Reglamento General (instrumento reglamentario seleccionado por la ANI y los Concesionarios), establece como principios del mecanismo el de eficiencia (art. 7.4): “*Todas las actuaciones hasta la obtención de la decisión del amigable componedor, deberán hacerse en el menor tiempo posible y con los menores costos para las partes*”, descripción que es compatible y asimilable al principio de la misma nominación establecido para la función administrativa y la contratación pública.

En cada uno de los contratos de concesión vial 4G se incorporó el Mecanismo de Amigable Componedor (Sección 15.1 de la Parte General), denominándolo Panel de Amigable Composición dada su composición plural, también se insertaron reglas de operación y otras condiciones que concuerdan con las disposiciones normativas y jurisprudenciales.

Pese a lo anterior, se observó el uso inadecuado del Mecanismo en ejecución de los siguientes contratos de concesión vial - proyectos 4G: *Autopista Conexión Pacífico 2; Autopista Conexión Pacífico 3; Circunvalar de la Prosperidad; Perimetral Oriental Cundinamarca; Conexión Norte; Villavicencio – Yopal; Girardot-Honda-Puerto Salgar; y Chirajara – Fundadores*. Al modificar, interpretar y ejecutar la condición de preferencia por la de temporalidad, como también al adicionar condiciones indeterminadas (resaltadas en negrilla) que son ajenas al objeto y naturaleza del Amigable Componedor, como se detalla en la siguiente Tabla:

Tabla 28: Cláusula de Amigable Componedor

Proyecto	Cláusula
Autopista Pacífico 2 Conexión	15.1.(b) Antes de la suscripción del Contrato, el Concesionario deberá manifestar a la ANI si opta por aceptar el uso de éste mecanismo de forma permanente para definir las controversias nominadas en el Contrato. Su voluntad deberá ser manifestada por el representante legal, o quien haga sus veces por escrito e inequívocamente a la ANI. En caso de no optar por el mecanismo de forma permanente se entenderá que acepta utilizarlo bajo la figura del amigable componedor transitorio (caso a caso).
Autopista Pacífico 3 Conexión	
Circunvalar de la Prosperidad	15.1.(I)(IV)(1) Una suma fija mensual de ... (\$7.000.000) del Mes de Referencia ... y hasta la fecha de suscripción del Acta de Reversión ...
Perimetral Oriental Cundinamarca	15.1.(I)(IV)(2) Una suma variable, en función del número de controversias ... [por] ... (\$4.000.000) del Mes de Referencia ...
Conexión Norte	

Proyecto	Cláusula
Villavicencio – Yopal	15.1. (a) Las Partes acuerdan acudir a un panel de Amigables Compondores permanente para definir todas aquellas controversias que expresamente se han señalado en el presente Contrato para conocimiento del Amigable Compondedor. 15.1.(c)(V) El panel de Amigables Compondores permanecerá activo desde el momento de la designación de sus miembros y hasta la fecha en que se suscriba el Acta de Reversión
Girardot-Honda-Puerto Salgar	15.1.(d)(III) La remuneración de cada uno de los integrantes del panel de Amigables Compondores corresponderá a una suma mensual cuantificada y certificada por la Interventoría, por valor hora de dedicación invertida en atender los asuntos o controversias del Contrato de Concesión
Chirajara – Fundadores	15.1.(a) Las Partes acuerdan acudir a un panel de Amigables Compondores permanente para definir todas aquellas controversias que expresamente se han señalado en el presente Contrato para conocimiento del Amigable Compondedor. 15.1.(c)(vi) El panel de Amigables Compondores permanecerá activo desde el momento de la designación de sus miembros y hasta la fecha en que se suscriba el Acta de Reversión 15.1.(b)(III) La remuneración de cada uno de los integrantes del panel de Amigables Compondores corresponderá a una suma mensual cuantificada y certificada por la Interventoría, por valor hora de dedicación invertida en atender los asuntos o controversias del Contrato de Concesión

Fuente: ANI, Concesionarios e Interventorías – 2019. Elaboró CGR 2019. Negrilla y Subrayados fuera de texto

En las cláusulas de los contratos de los proyectos *Autopista Conexión Pacífico 2*, *Autopista Conexión Pacífico 3*; *Circunvalar de la Prosperidad*; *Conexión Norte*; *Perimetral Oriental Cundinamarca*; *Villavicencio – Yopal* y *Chirajara – Fundadores*; la noción de “permanencia” hace referencia a la oportunidad en cuanto a la disponibilidad de los integrantes del mecanismo de amigable compondor y a tener un equipo único (panel) para la solución de las controversias de cada proyecto (presentes o futuras).

En la cláusula de los contratos de los proyectos *Girardot-Honda-Puerto Salgar*, *Villavicencio – Yopal* y *Chirajara – Fundadores*; se establece una obligación indeterminada (“*atender los asuntos*”) para los miembros del Panel; la cual no está definida en la naturaleza, objeto y alcance del Mecanismo de Amigable Compondor en la normatividad (general y especial) o la jurisprudencia (constitucional o administrativa).

El carácter de “permanente” del Mecanismo de Amigable Compondor, bajo los parámetros indicados, supone ahorros en tiempo y la reducción de los riesgos intrínsecos por desconocimiento del proyecto²⁵³; sin embargo, la ANI desarrolla el

²⁵³ Costos por curva de aprendizaje

concepto de “permanencia” en el contrato como un gasto fijo y recurrente que financia el Concesionario con cargo futuro y acumulado a la remuneración del contrato.

En las concesiones de infraestructura vial 4G indicadas en la siguiente tabla, se han realizado pagos por concepto de la figura de Amigable Composición de manera Permanente por \$5.673,3²⁵⁴ millones, desde el inicio de los contratos hasta marzo de 2019; recursos que corresponde a los informados y verificados con los movimientos de la subcuenta MASC y los documentos soportes de pagos.

Tabla 29: Proyectos de Infraestructura Vial 4G – Mecanismo de Amigable Compondor de manera Permanente

No.	Proyectos	Respuesta ANI (Valor en \$)	Respuesta Concesionario	Respuesta Interventoria
1	Cartagena-Barranquilla	989.462.309	“A la fecha no se han convocado para dirimir conflictos entre las partes.”	No responde
2	Girardot-Honda-Puerto Salgar	929.606.893	No respondió	Una Activación del Amigable Compondor
3	Conexión Pacífico 2	763.900.390	No respondió	No respondió
4	Conexión Pacífico 3	889.922.562	No respondió	No se ha utilizado este mecanismo
5	Perimetral Oriental Cundinamarca	1.011.418.753	Responde que se ha activado el amigable compondor para declarar 9 Eventos Eximentes de Responsabilidad	Se ha solicitado la intervención de la figura en 10 ocasiones, de las cuales tan solo dos (2) han culminado el proceso.
6	Conexión Norte	895.438.838	Se ha activado en una oportunidad	Una controversia analizada.
7	Villavicencio Yopal	44.463.901	No han utilizado el Mecanismo.	No se ha evidenciado ningún beneficio.
8	Chirajara – Fundadores (*)	149.156.534	NO APLICA	NO APLICA
	Total	\$5.673.370.180		

Fuente: Información ANI

(*) Para el caso del proyecto Chirajara – Fundadores, el valor indicado corresponde al hallazgo fiscal establecido en el Informe CGR-CDSIFTCEDR-006 de 2019 de Auditoría de Cumplimiento Proyecto Vial Bogotá Villavicencio- Vigencia 2018. Cuantía que se incluye para efectos de establecer la materialidad de la observación. Cifras en millones de pesos.

²⁵⁴ Para efectos fiscales la cifra es de \$5.673.370.180

Esta situación ha generado el uso ineficiente del mecanismo y de los recursos de la subcuenta MASC, concretamente en la remuneración para los miembros del Panel de Amigable Componedor sin existir controversia o en la validación de actividades contrarias a la naturaleza, objeto y alcance establecido por la ley (y la jurisprudencia) para el mecanismo de Amigable Componedor; haciendo más onerosa la estructura de costos en el modelo financiero del proyecto que incide en la expectativa del inversionista actual y futura en los siguientes proyectos de concesión vial.

Evidenciándose una presunta gestión fiscal antieconómica, al utilizar de manera permanente el mecanismo sin existir, en algunos casos, controversia contractual activada o manifiesta.

La Entidad en su respuesta manifiesta que el *“mecanismo de Amigable Composición no se encuentra enunciado en el artículo 116 de la Constitución Política”*. Igualmente, la ANI manifiesta: *“(…) dado que es el principio de la Autonomía de la Voluntad de las Partes la que rige el mecanismo, fueron estas las que en su momento pactaron las condiciones en las que se remuneraría a los Amigables Componedores en calidad de mandantes con representación de las partes”*.

Al respecto es necesario indicar que la *“Autonomía de la Voluntad de las Partes”* se encuentra supeditada a los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, en los artículos 25 y 26 de la ley 80 de 1993 ni del artículo 8º de la Ley 42 de 1993.

Hallazgo N°19 Administrativo. Multiparticipación de los Integrantes del PAC

La Ley para Proyectos de Infraestructura de Transporte (Ley 1682 de 2013; artículo 14; literal h.) fija un límite a la participación de los integrantes de un Amigable Componedor, indicando que *“ningún árbitro, amigable componedor o secretario podrá desempeñarse simultáneamente como tal, en más de tres tribunales o amigable componedor en que intervenga como parte una entidad pública objeto de la presente ley, o en los conflictos relativos a estas”*.

Del total de proyectos del Programa de Concesiones Viales 4G, al cruzar la información de los miembros del Panel de Amigable Componedor por contrato, se observó que, en 16 proyectos, alguno de los integrantes del mecanismo es reportado como participante en otras estructuras compositivas (Ver Tabla 30); situación que

genera incertidumbre respecto al reconocimiento de honorarios validados por la Interventoría, autorizados por la ANI y pagados por la Fiducia.

Tabla 30: Consolidado de reporte de Integrantes Amigable Componedor y Proyectos 4G

ID ²⁵⁵	PROYECTO
HMM	Autopista Conexión Pacífico 2; Autopistas Conexión Norte; Mulaló – Loboquerrero y Autopista al Río Magdalena
JFJCD	Puerta de Hierro – Palmar de Varela y Carreto – Cruz del Viso; Villavicencio – Yopal; Chirajara – Fundadores e IP – Accesos Norte a Bogotá
WBM	Autopistas al Mar 1; Mulaló – Loboquerrero; Autopista al Río Magdalena y Autopista Conexión Pacífico 1
FAR	Santander de Quilichao – Popayán; IP – Vía al Puerto; Pamplona – Cúcuta e IP – Accesos Norte a Bogotá
LOMM	IP – Accesos Norte a Bogotá; IP – Ampliación a Tercer Carril Doble Calzada Bogotá – Girardot; IP - Cambao – Manizales; Santander de Quilichao – Popayán y Transversal del Sisga

Fuente: ANI (2019) – Oficio 20196010131361 y 20196010304781, y Concesiones (20 comunicaciones) e Interventorías (24).
Elaboración CGR (2019) – AD 4G.

La situación observada, respecto al control y supervisión sobre la operación de remuneración del Panel de Amigable Componedor, en los proyectos del Programa 4G por parte de la ANI, genera incertidumbre en cuanto al uso adecuado y **eficiente** de éstos. Evidenciándose, además, una presunta gestión fiscal **ineficaz** y **antieconómica**, por presunto traslapo de tiempos.

3.4.6. Pregunta 6

¿Es eficiente la entrega de la infraestructura vial a cargo de INVIAS para el desarrollo de los Proyectos de Concesiones Viales 4G?

Para los predios a cargo del INVIAS, se identificaron dificultades por invasión de terceros, situación que afecta la eficiencia en la gestión predial que se viene adelantando en los proyectos del Programa por demoras en los tiempos de entrega y en la disponibilidad predial.

3.5. OBJETIVO ESPECÍFICO 4

Evaluar la eficiencia en la implementación de los procedimientos estándar para la consolidación e interoperabilidad de los sistemas de información del Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas; así como los aplicativos relacionados con los

²⁵⁵ Dato de Identificación (iniciales del miembro del PAC)

procesos de estructuración y ejecución de los proyectos del Programa de Concesiones Viales 4G.

Hipótesis Objetivo Específico 4

Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas cuentan con sistemas de información eficientes, integrados y actualizados, permitiendo evaluar el desarrollo del Programa de Concesiones Viales 4G.

3.5.1. Pregunta 1

¿Cuál es el estado actual del proceso de implementación del Sistema Integrado de Información del Sector Transporte, el Sistema Integrado Nacional de Carreteras (SINC) y el sistema de seguimiento a las inversiones que se realicen para la atención de Ola Invernal u otros estados de emergencia? y ¿Cuál es la interoperabilidad de estos sistemas, como instrumentos para la toma de decisiones dentro del Programa de Concesiones Viales 4G?

Hallazgo N°20 Administrativo. Sistemas de Información y aplicativos del programa 4G

El Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, Capítulo III Crecimiento sostenible y Competitividad, C. Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo, Numeral 3. Infraestructura de transporte, Literal d, Infraestructura para la competitividad y la integración regional, señala *“En lo relacionado con el flujo y disponibilidad de información, se contará con procedimientos estándar para la consolidación del: (1) Sistema Integrado de Información del Sector Transporte, (2) el Sistema Integrado Nacional de Carreteras (SINC) y (3) Sistema de seguimiento a las inversiones que se realicen para la atención de Ola Invernal u otros estados de emergencia. En este sentido, las entidades adscritas al Ministerio proveerán de manera sistemática la información actualizada que les compete y darán la sostenibilidad de dicho proceso”*.

El Decreto 2060 del 2015, Sistemas Inteligentes para la Infraestructura, el Tránsito y el Transporte (SIT) en el Artículo 2.5.1.3, señala lo siguiente: *“Definiciones: (1) Interoperabilidad: es la interacción e intercambio de datos de acuerdo con un método definido a través de la integración de tecnología y regulación normativa, entre dos o más sistemas (computadores, medios de comunicación, redes, software y otros componentes de tecnología de la información). (2) Sistema Inteligente Nacional para*

la Infraestructura, el Tránsito y el Transporte (SINITT): estará administrado por el Ministerio de Transporte y su objetivo será consolidar y proveer la información que suministren los subsistemas de gestión que lo integren, así como la interoperabilidad de los SIT que se implementen a nivel nacional, cumpliendo con los principios de excelencia en el servicio al ciudadano, apertura y reutilización de datos públicos, estandarización, interoperabilidad, neutralidad tecnológica, innovación y colaboración, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo 1 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1078 de 2015, así como en las disposiciones que lo modifiquen, adicionen o sustituyan. (3) Sistemas Inteligentes para la Infraestructura, el Tránsito y el Transporte (SIT): son un conjunto de soluciones tecnológicas, informáticas y de telecomunicaciones que se encuentran en dispositivos portátiles o móviles, dispositivos a bordo o en equipos instalados en la infraestructura, diseñadas para apoyar la organización, eficiencia, seguridad, comodidad, accesibilidad y sostenibilidad de la infraestructura, el tránsito, el transporte y la movilidad en general.”

El Ministerio de Transporte²⁵⁶ señala que el sector cuenta, entre otros, con lo siguientes sistemas de información: *GPI (Gestor de Proyectos de Infraestructura), Fotodetección, Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras (SINC²⁵⁷), Registro Nacional de Despachos de Carga (RNDC), Observatorio de Logística y Carga²⁵⁸*; además indica que el sector “*cuenta con un sistema de información integrado con las entidades del sector, incluyendo el ANISCOPIO, que permite recolectar, almacenar, procesar y optimizar el flujo de información acerca del estado, ejecución e indicadores de avance en los proyectos en ejecución de infraestructura de transporte a cargo de las entidades adscritas que conforman el sector transporte”*.”

En la evaluación realizada en desarrollo de la Auditoría de Desempeño a las concesiones viales 4G, la CGR evidencia que, pese a la existencia de los sistemas de información identificados por parte del Ministerio, el sector no cuenta con un sistema de información integrado que articule toda la información del sector, lo cual impide disponer de información actualizada, completa, confiable, oportuna y con calidad que soporte los procesos de planeación, ejecución y la toma de decisiones.

²⁵⁶ Rad MT 20193000203011 de 7 de mayo de 2019

²⁵⁷ El SINC es un sistema público de información único nacional conformado por la información correspondiente a las carreteras a cargo de la Nación, de los departamentos, los municipios y los distritos especiales, que conformarán el inventario nacional de carreteras. Uno de los objetivos principales del SINC es exponer las franjas de retiro de las vías de acuerdo a su categoría.

²⁵⁸ El Observatorio Nacional de Logística (ONL), es una herramienta estratégica para capturar, analizar y difundir la información de logística del país, generar los indicadores y el modelo cuantitativo que faciliten la toma eficiente de decisiones en materia de políticas públicas y la priorización de inversiones públicas y privadas, en pro de mejorar la competitividad del país

Si bien el Ministerio tiene implementado el GPI, aún no se han desarrollado funcionalidades que integren otros sistemas de información o bases de datos de las demás entidades que conforman el sector transporte y que se relacionan directa o indirectamente con el Programa 4G, que permitan la coordinación interinstitucional e intersectorial para una adecuada toma de decisiones, realizar un efectivo monitoreo y priorizar las inversiones públicas y privadas.

La resolución 5012 del 1 de noviembre de 2018, adopta el Gestor de Proyectos de Infraestructura de Transporte – GPI como una herramienta tecnológica que permita recolectar, almacenar, procesar y optimizar el flujo de información acerca del estado, ejecución e indicadores de avance en los proyectos en ejecución de infraestructura de transporte a cargo de las entidades adscritas que conforman el sector transporte.

El Ministerio de Transporte en su respuesta²⁵⁹ manifiesta que *“trabaja con el estándar ISO 14813-1 el cual define todos los servicios ITS presentes en un país los cuales están alineados a los sistemas de información descritos por la Contraloría, es decir, para foto detección, GPI, SINC, entre otros.*

Igualmente, el Ministerio de Transporte en la actualidad trabaja incluso en una arquitectura espacial de datos del sector que está alineada a los criterios técnicos del instituto geográfico Agustín Codazzi siguiendo los estándares del comité técnico de la ISO el TC 211 para tal fin.

En cuanto al SIN ITT., esta cartera pone en contexto que se está trabajando de forma bilateral y en Cooperación con Corea del Sur para el establecimiento del plan maestro nacional de Sistemas Inteligentes para la infraestructura tránsito y transporte (ITS) el cual dará la hoja de ruta en pro de las necesidades del país para el despliegue homogéneo de servicios ITS a lo largo del país y de sus ciudades”.

Situaciones que se resaltan por parte de la CGR en pro de lograr la integración de la información de todo el sector y la interoperabilidad de la misma. No obstante, en lo relacionado con la disponibilidad de información y la consolidación del Sistema Integrado de Información del Sector Transporte, así como el Sistema Integrado Nacional de Carreteras (SINC), éstos se establecieron desde el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 y sólo hasta el 1 de noviembre de 2018 se adoptó el sistema GPI; además, a la fecha de culminación de la Auditoría de Desempeño, no se había realizado el cargue total de la información al SINC.

²⁵⁹ Ministerio de Transporte. Oficio 20191220561091 del 18 de noviembre de 2019.

Se evidencia una adopción tardía en relación con el *Sistema Integrado de Información del Sector Transporte* y un precario estado en la implementación y cargue del SINC, como quiera que éste según lo evidencia el mismo Ministerio de Transporte²⁶⁰ es:

- Red vial primaria: En el sistema se encuentra cargado el 100% de la red vial a cargo de las entidades adscritas a la Nación (INVIAS y ANI) y departamentos.
- Red vial secundaria: Actualmente se encuentra cargado cerca al 33% correspondiente a 11 departamentos.
- Red vial terciaria: El sistema tiene cargado cerca del (5.7%) del estimado total, correspondiente a 71 municipios.

Lo anterior teniendo en cuenta que no todas las entidades adscritas, departamentos, municipios y distritos han reportado la información, lo que implica que ésta se encuentra desactualizada e impide contar con un inventario confiable y con la información necesaria para contribuir a la formulación de políticas y la toma de decisiones; en consecuencia, no hay seguimiento y monitoreo que permita medir el estado de avance de la infraestructura de transporte, afectando la eficiencia del programa.

Por último, la Entidad en su respuesta indica: *“Así las cosas, y tal como lo menciona el ente de control, la información relacionada con lo las entidades adscritas a esta cartera ya se encuentra cargada la información conforme a la metodología general para al cargue de información al SINC y actualmente, no reporta inconvenientes. Es decir, que la obligación de proveer la información de la infraestructura a cargo de la Nación para alimentar los sistemas de información descritos ha sido cumplida en lo que se encuentra en la órbita de las competencias del sector, y que la misma es la principal información que se relaciona con los proyectos de cuarta generación. Tanto así que en referencia a las vías del programa 4G, no presenta retrasos en el reporte de la información y actualmente la información correspondiente está cargada en el GPI y en el SINC.*

No obstante, en referencia a los entes territoriales se evidenció problemas presupuestales para llevar a cabo la labor de recolección de la información referente a las vías administradas por estas entidades territoriales, creando un inconveniente en el cargue de los datos en el sistema, que no necesariamente ha afectado el desarrollo del programa.”.

²⁶⁰ Radicado MT No. 20193000203011 del 07-05-2019

3.5.2. Pregunta 2

¿Son eficientes los aplicativos empleados para el seguimiento en los procesos de estructuración y ejecución de los proyectos del Programa de Concesiones Viales 4G?

La respuesta a esta pregunta se encuentra en el hallazgo 20 del presente informe.

3.6. OBJETIVO ESPECÍFICO 5

Evaluar la eficacia del seguimiento que realiza la Superintendencia de Transporte al programa de concesiones viales 4G y su contribución al alcance y mejora de los indicadores para la prestación del servicio.

3.6.1. Pregunta 1

¿Qué resultados generan los informes e instrumentos desarrollados por la Superintendencia de Transporte en la evaluación de la calidad de la infraestructura y la prestación del servicio de las concesiones del programa vial 4G?

Los informes de la Superintendencia de Transporte – ST, resultado de las inspecciones periódicas realizadas a los proyectos concesionados, son remitidos al Concesionario con copia a la ANI, para que presente el plan de mejoramiento. El Concesionario presenta a la ST el plan de acción y los cronogramas; la interventoría realiza el seguimiento y verificación y la ANI verifica el cumplimiento del plan de mejoramiento.

Los resultados de los informes mencionados que genera la Superintendencia de Transporte, en cumplimiento de sus funciones, contribuyen a mejorar la gestión del Programa de concesiones viales 4G, en lo relacionado con la calidad del servicio en la operación y mantenimiento de los corredores viales concesionados.

4. CONCLUSIONES

Coordinación Interinstitucional y seguimiento

- El Ministerio de Transporte – MT cuenta con mecanismos de coordinación, seguimiento y control, que han sido utilizados por esa Cartera y por la ANI, pero no han sido **efectivos** en la medida en que se evidenciaron dificultades en los trámites prediales, ambientales y sociales que realizan los concesionarios ante algunos entes gubernamentales del nivel central y regional, por demoras en la gestión institucional para atender con oportunidad las gestiones adelantadas ante ellas, dada la escasa capacidad de resolución e **ineficiencia** para agilizar la solución de estos requerimientos, lo que ha afectado la ejecución de las concesiones del Programa Vial 4G.
- La Ley 1682 de 2013 creó la Unidad Técnica de Planeación de Infraestructura de Transporte (UPIT) y la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte (CRIT) y aunque se asignaron recursos por \$12.222 millones para las vigencias 2014 a 2018, para cada unidad administrativa, no han entrado en funcionamiento, como estaba previsto que debía ser desde 2015. Esta situación indica deficiencias en la implementación de instrumentos de política pública, contemplados para abordar funciones y responsabilidades establecidas en el PND 2014 -2018, como organismos técnicos e independientes, afectando los principios de **eficacia, eficiencia y economía**.
- La Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos –CIPE, creada con el Decreto 2445 de 2013 agrupó muchos sectores lo que contribuyó en forma efectiva a agilizar la ejecución del Programa de Concesiones Viales 4G concebido en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Con el Decreto 2163 de 2018 se creó una Comisión Intersectorial para atender los proyectos de infraestructura de transporte, sin embargo persisten deficiencias en entidades que intervienen, de conformidad con las competencias de cada una de ellas, de manera activa y decisiva en la ejecución de los proyectos de este Programa, lo que afecta la **eficiencia** del mismo y demanda que desde esta Comisión se generen nuevos instrumentos propositivos, preventivos y orientadores en la gestión de los proyectos de este Programa.
- Dentro de la batería de indicadores de Sinergia para el Programa de Concesiones Viales 4G, no se evidencian metas e indicadores asociados a compromisos

contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, tales como “*Kilómetros Anuales de Dobles Calzadas*”, “*Construcción de 7.000 km de la Red Vial Nacional*” y “*Valor de Inversión*”, que permita medir la **eficacia** del Programa de Concesiones Viales 4G a cargo del Ministerio de Transporte como organismo rector en materia de infraestructura.

- La batería de indicadores que tiene el Programa de Concesiones Viales 4G no permite realizar, de manera **eficaz**, el seguimiento a los avances del mismo en relación con las gestiones que adelantan las entidades que intervienen en la ejecución del Programa, con el fin de que el Ministerio de Transporte, como organismo rector, cuente con mejores herramientas para la solución de las situaciones que afectan el desarrollo de éste.
- El Ministerio de Transporte y las entidades involucradas en el Programa 4G, carecen de una batería de indicadores que permita monitorear y evaluar, de manera **eficaz**, el avance de las variables planteadas en los estudios de factibilidad²⁶¹, que soportan los documentos Conpes 3760, 3770, 3820 y 3844, utilizados para la viabilidad del Programa de Concesiones Viales 4G; es decir, no se realiza seguimiento al esquema de diseño y planeación de los beneficios que se esperan obtener de los proyectos viales del Programa, tales como ahorros en tiempo de viaje, reducción de costos de operación vehicular y beneficios ambientales, los cuales tampoco aparecen identificados en las respectivas fichas BPIN²⁶², lo que impide medir en el corto plazo los beneficios logrados con la asignación de recursos en el periodo 2014-2018.

Estructuración de proyectos

- Sobre el desarrollo e implementación del proceso de declaratoria de saneamiento automático por motivos de utilidad pública, respecto a los predios donde se evidencien vicios relativos a la titulación o la tradición, o gravámenes que impidan su adquisición²⁶³, la Auditoría no pudo concluir sobre el grado de **eficiencia** y desempeño, dado el bajo porcentaje (general y por proyecto) de predios sobre los cuales la ANI aplicó el proceso de saneamiento automático.

²⁶¹ Mencionados en el artículo 12 de la Ley 1682 de 2013.

²⁶² Oficio 2019-601-032917-1 ANI

²⁶³ De la información remitida por la ANI (oficios 2019-601-013136-1 y 2019-601-030672-1.

- El MT y la ANI cuentan con varios mecanismos e instrumentos de articulación interinstitucional. El MT ha implementado tres mecanismos de coordinación interinstitucional y de seguimiento al Programa de concesiones viales 4G: (I) El programa que declara como Proyectos de Interés Nacional –PINES a las concesiones; (II) el Cuarto de Reactivación Económica; y (III) La Comisión Intersectorial para Proyectos de Infraestructura de Transporte.

Sin embargo, estos mecanismos no han garantizado, de manera **eficiente** y oportuna la gestión ambiental a cargo de los concesionarios, toda vez que éstos reportaron demoras en la atención a trámites relacionados con aspectos ambientales presentados ante entidades como el MADS, las CAR y la ANLA.

En su respuesta la ANI manifiesta que no ha establecido una diferencia porcentual máxima tolerable entre el valor del proyecto estructurado (fase dos) y el valor establecido para la pre – construcción (fase tres), esto teniendo en cuenta que los riesgos de estudios y diseños, construcción y operación y mantenimiento están asignados al Concesionario, en particular indican que el concesionario asume el riesgo de mayores cantidades de obra e incremento en los precios de los insumos.

- La ANI no cuenta con una metodología para la determinación de la comisión de éxito, sólo enuncia la elaboración de presupuestos para la estructuración integral de un proyecto APP, el cual incluye el valor que será reconocido al consultor especializado por lograr que el proceso de licitación, resultado de la consultoría, sea exitoso; entendiéndose como exitoso, que el proyecto de concesión sea adjudicado, lo que evidencia debilidades en los mecanismos de control que permitieron que mediante interpretaciones no vinculantes se efectuaran pagos no pactados que elevan los costos de los proyectos y se pagaran comisiones de éxito en proyectos que no pudieron ser ejecutados, tal y como sucedió con la concesión IP Cesar – Guajira, cuyo proyecto se encuentra en etapa de reversión, lo que muestra una gestión **antieconómica**.
- Para algunos proyectos del Programa de Concesiones Viales 4G se evidenciaron deficiencias en la asignación de riesgos asociados a la planeación y ejecución en cada uno de ellos. Es así, como en algunos de los proyectos del Programa, se presentan debilidades en la estructuración y planeación, por parte de la ANI y el Ministerio de Transporte, en la identificación, tipificación, estimación y asignación de los riesgos, al no profundizar en los estudios correspondientes, con el fin de reducir la incertidumbre asociada a los proyectos y por no considerar todos los

aspectos que busquen la minimización de costos de cada uno de ellos, afectando los principios de **eficiencia y economía**.

Es así como en los proyectos “Cambao – Manizales” y “Perimetral del Oriente de Cundinamarca”, se evidencian debilidades en el proceso de evaluación de estructuraciones por parte de la ANI.

En el caso de la Concesión IP Cambao Manizales, de acuerdo con la estructuración presentada, no se contempló el trámite de sustracción de reserva forestal (trámite ambiental), el cual es requisito en la etapa de pre – construcción para la ejecución de las unidades funcionales 4 y 5, y fue negada mediante resolución 1136 de 18 de junio de 2018.

En la estructuración de la Concesión “Perimetral del Oriente de Cundinamarca” no se tuvieron en cuenta todas las condiciones ambientales de las áreas que el proyecto de la concesión pretendía intervenir y, en consecuencia, no fue posible establecer la afectación y la mitigación de los impactos que se pudieran generar en los recursos ambientales, específicamente en los tramos de las unidades funcionales 4 y 5 del proyecto.

De igual manera, no se tuvo en cuenta la normatividad existente ya mencionada, relacionada con zonas de alta sensibilidad ambiental que prevé la obligación de proteger los recursos naturales, específicamente lo contemplado en el Acuerdo 005 de 2000 – EOT del municipio de Choachí, vigente al momento de la estructuración, donde se identifica la existencia de condiciones ambientales particulares de esta zona.

- Para la utilización del mecanismo de asociación público-privada como modalidad de ejecución de los proyectos viales 4G, donde el DNP emite concepto previo favorable, la ANI en el Sistema Integrado de Gestión, no cuenta con procedimientos específicos para establecer los tiempos de radicación y aprobación de los trámites, lo que redundaría en beneficio del Programa 4G y contribuiría a la **eficiente** planeación de la estructuración de los proyectos.
- La Financiera de Desarrollo Nacional - FDN ha desempeñado un papel importante en la atracción de recursos de la banca extranjera y de entidades multilaterales, a través del diseño de mecanismos de inversión como línea de fondeo en pesos e inversionista ancla de fondos de deuda, lo que le ha permitido respaldar 11 proyectos de Concesiones Viales 4G por un monto de \$3,73 billones, a través de sus productos de deuda senior, línea de liquidez y garantías Equity.

- Analizando el estado del cierre financiero de los proyectos de concesión vial 4G, se evidencia que de los 29 proyectos, el 55,2% (16 proyectos) cuenta con contrato de crédito; el 17,2% (5 proyectos) presenta suscripción de contratos de créditos parciales y el 27,6% (8 proyectos) aún no ha suscrito contrato de crédito ni créditos parciales, lo que evidencia que el 44,8% de los proyectos no tiene aún el cierre financiero con desembolso que financie el total del valor de los contratos. En esas condiciones, se presentan dificultades para la consecución de los recursos de deuda, por parte de los concesionarios que asumieron el riesgo de financiación, lo cual podría afectar la sostenibilidad de estos proyectos (principio de **economía**).

El Ministerio de Transporte y la ANI han establecido mecanismos como “El cuarto de reactivación” y la “Comisión Intersectorial para Proyectos de Infraestructura de Transporte”, para destrabar los proyectos de concesión 4G; sin embargo, se evidencia que se siguen presentando inconvenientes en la gestión predial, ambiental, social y financiera que aunados al límite de la capacidad de financiación del mercado local y al aumento del riesgo reputacional de algunos concesionarios, se han generado retrasos y se han exigido mayores garantías para la obtención de los cierres financieros reales (contrato de crédito) de los proyectos de Concesión 4G, aumentando el riesgo de liquidez de los concesionarios (principio de **economía**).

- El tratamiento que se les ha dado por parte de las entidades del sector transporte a los puntos críticos, en 29 proyectos del Programa Vial 4G, ha afectado directamente el riesgo de construcción que fue establecido en cada uno de los contratos, toda vez que la CGR evidenció deficiencias en la estructuración (**eficiencia y economía**) de los proyectos del Programa, debido a que para el cumplimiento de los objetos de cada uno de los contratos (**eficacia**), se desarrollaron procedimientos, evaluaciones y estudios que no contemplaron la atención total a los posibles eventos - puntos críticos – (**eficiencia**), limitándose a obras mínimas como intervenciones de drenaje, obras de mejoramiento, monitoreos y seguimientos, lo cual ha impedido prestar un servicio de calidad y garantizar la conectividad, operación y tránsito sin interrupciones y condiciones de seguridad vial necesarias (**eficacia**). No obstante, la identificación de puntos inminentes y necesarios por mitigar, no se incluyen las soluciones definitivas que amerita cada uno de éstos de acuerdo con sus particularidades y que en el evento de materializarse afectaría los beneficios esperados e implicaría la causación de pasivos contingentes, por la disminución del tráfico promedio diario de autos,

buses y camiones e incidirían en la productividad de las regiones circundantes a los corredores viales (**economía**).

Ejecución - predial, social y ambiental

- Pese a la existencia de instrumentos normativos, para solucionar los problemas de las anteriores generaciones de concesiones viales²⁶⁴, contemplados en las Leyes 1682 de 2013, 1742 de 2014 y 1882 de 2018, se evidencia **deficiencias** en la gestión predial (escrituración) por parte de la ANI en los proyectos de concesión vial 4G, afectando el inicio de la remuneración de los contratos de concesión y, por ende, la viabilidad financiera de los proyectos (**economía**), el cual es derivado del rezago en la titulación del 100% de los predios por UF a favor de la ANI.
- La ANI ha realizado y ha acompañado la gestión predial de acuerdo con los procedimientos, con los términos de cada uno de los contratos y con el marco normativo vigente para el Programa de concesiones viales 4G. Por otra parte, los concesionarios se han enfrentado a situaciones como demoras en trámites ante el IGAC, información insuficiente²⁶⁵, predios con situación jurídica sin definir, demoras en los procesos de expropiación judicial, demoras en los trámites ante las oficinas de registro de instrumentos públicos y tiempos de respuesta para la aprobación de insumos prediales mayores a los establecidos inicialmente, lo que ha afectado la ejecución **eficaz** de los proyectos.
- Existen algunas **deficiencias** en la utilización de los mecanismos de articulación interinstitucional, en relación con los riesgos ambientales, toda vez que en el proyecto de Perimetral Oriente de Cundinamarca están suspendidas las UF 4 y 5, dado que no se consideró toda la información disponible para evidenciar la situación ambiental real de la zona del proyecto. Lo anterior ha llevado a que a la fecha se estén estudiando alternativas para continuar con la ejecución del proyecto.

²⁶⁴ I) Limitaciones, afectaciones, gravámenes al dominio, medidas cautelares, impuestos, servicios públicos y contribución de valorización;

II) Vigencia del Avalúo comercial

III) Proceso de notificación de oferta

IV) Permiso de intervención voluntario

V) Proceso de predios baldíos

VI) Reconocimiento de derechos reales

²⁶⁵ En aspectos como cabida de linderos, derechos de posesión, entre otros.

- Pese a que en la etapa de factibilidad, la ANI realiza solicitud de pronunciamiento para la intervención del Parque Nacional Natural Los Nevados Proyecto Vial Cambao Manizales, se evidencian debilidades tanto del consultor como de la ANI al no tener en cuenta en la estructuración y las diferentes etapas del proceso los pronunciamientos emitidos por las autoridades competentes, relacionados con los requerimientos ambientales, lo cual no permitió, de manera **eficaz** y **eficiente**, la ejecución de las UF 4 y 5 en los términos inicialmente pactados y, en consecuencia, el objeto contractual.
- La diferencia de los inventarios de predios surge desde la estructuración de cada proyecto; si bien el alcance de la etapa de factibilidad, es a nivel Fase II, se evalúan y se analizan factores que inicialmente son ajenos al componente predial pero que, si en el desarrollo de la estructuración no se identifican, afectarían directamente la gestión predial, tal como es el caso de la presencia de cuerpos de agua, interferencia de redes, condiciones geotécnicas, entre otros.

Además, como se presenta en los *Estudios de Zonas Homogéneas Físicas y Geoeconómicas*, se obtienen resultados generales que carecen de la especificidad requerida, como en el caso de predios en los que solo se contempló el valor del metro cuadrado de los terrenos, sin tener en cuenta el tipo de estructura que sobre éstos se ubican (viviendas, haciendas, entre otros).

Por otra parte, como lo manifestó la ANI, en algunos casos, por causa de la información que reposa en otras entidades, como es el de catastros municipales, se genera incertidumbre en la identificación y tipificación de predios, en razón a que la información que reposan en éstas se encuentra desactualizada e incompleta, situaciones que han generado impactos financieros en algunos proyectos.

- En el Programa de Concesiones Viales 4G²⁶⁶ se evidenció atraso en la ejecución de ocho de los proyectos; en dos proyectos no se presentan atrasos, pero si situaciones de orden ambiental, predial, social, reputacional y financiero, entre otros, que pueden afectar la **eficacia** en el desarrollo de los mismos.

El uso del mecanismo de amigable componedor, utilizado en los contratos viales de 4G de manera permanente, encarece los proyectos (principio de **economía**)

²⁶⁶ De acuerdo con la información reportada y tomada de GPI (Gestor de Proyectos de Infraestructura) y actualizada al 3 de diciembre de 2019.

por cuanto éste permanecerá activo desde el momento de la designación de sus miembros y hasta la fecha en que se suscriba el acta de reversión, tal como se señala en los contratos de concesión evaluados. Adicionalmente, se han realizado pagos a los paneles de amigables componedores sin que exista controversia.

- El INVIAS tiene un procedimiento establecido para la entrega de la infraestructura vial a la ANI, el cual contempla el inventario general de cada corredor y la relación de los contratos adelantados por el INVIAS, indicando el estado de cada uno de éstos (liquidados, en ejecución, etc.); sin embargo, respecto a los predios a cargo de este Instituto, se identificaron casos que presentan dificultades por invasión de terceros; situación que afecta la gestión predial que se viene adelantando en los proyectos del Programa, el cual genera demoras en los tiempos de entrega y en la disponibilidad predial.

Sistemas de información

El Sistema Integrado de Información del Sector Transporte, el cual se adoptó hasta el 1 de noviembre de 2018, se implementó tardíamente. Respecto de la implementación y cargue del Sistema Integrado Nacional de Carreteras - SINC, se evidenció un atraso considerable; no obstante, la ANI hace referencia a los problemas presupuestales por parte de las entidades territoriales para llevar a cabo la labor de recolección de la información de manera **eficaz**, referente a las vías administradas por éstas, creando un inconveniente en el cargue de los datos en el sistema, que no necesariamente ha afectado el desarrollo del Programa.

Se resaltan las acciones por parte del Ministerio de Transporte, para lograr la integración de la información de todo el sector con actividades como *“la construcción de un diccionario de datos general para articular la diversidad de información sectorial, la construcción de una arquitectura espacial de datos del sector que está alineada a los criterios técnicos del instituto geográfico Agustín Codazzi siguiendo los estándares del comité técnico de la ISO para tal fin”*, así como el trabajo *“en Cooperación con Corea del Sur para el establecimiento del plan maestro nacional de Sistemas Inteligentes para la infraestructura tránsito y transporte (ITS) el cual dará la hoja de ruta en pro de las necesidades del país para el despliegue homogéneo de servicios ITS a lo largo del país y de sus ciudades”*.

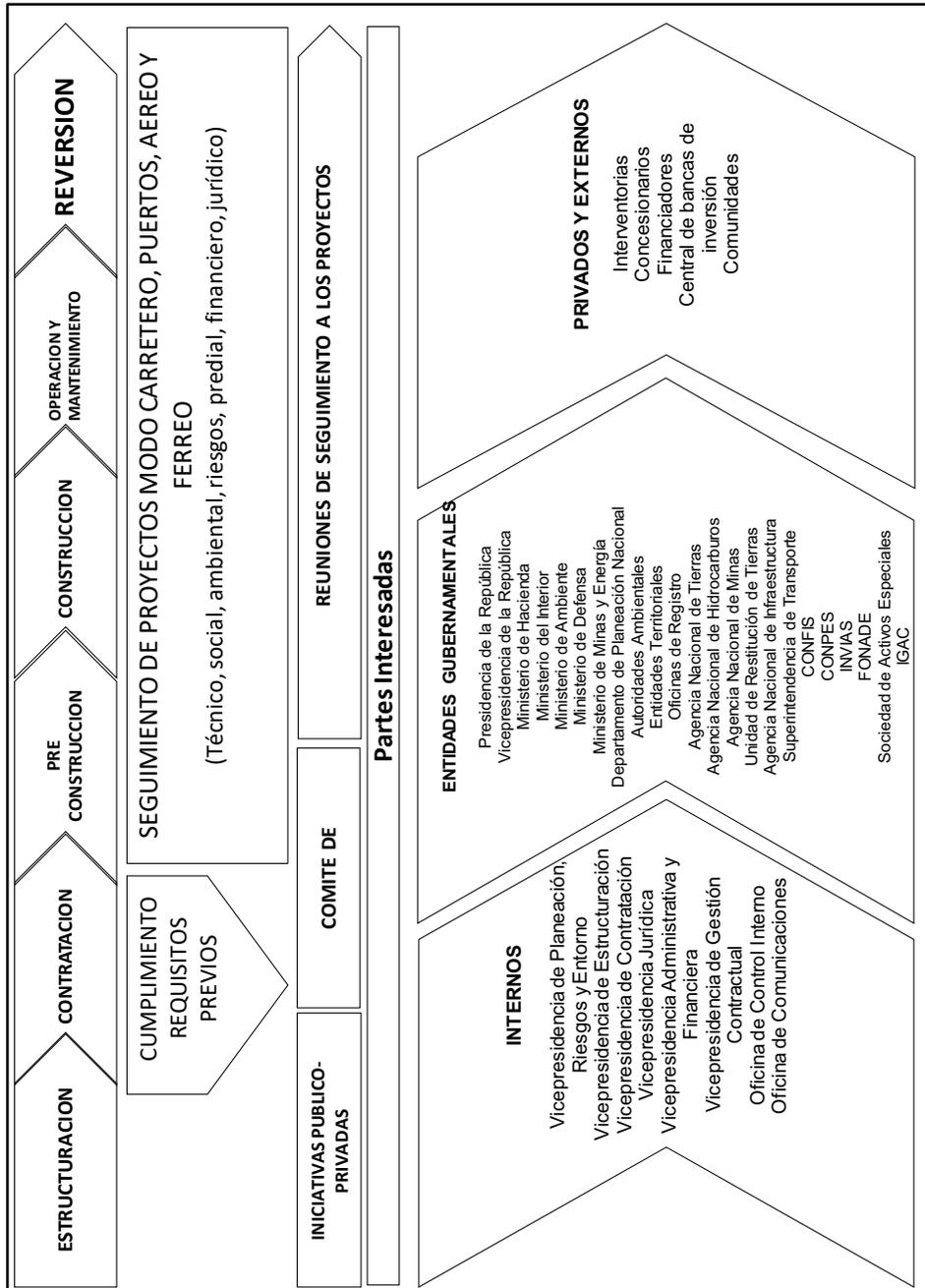
Inspección, vigilancia y control

Los informes de la Superintendencia de Transporte – ST, resultado de las inspecciones periódicas realizadas a los proyectos concesionados, son remitidos al Concesionario con copia a la ANI, para que presente el plan de mejoramiento. El Concesionario presenta a la ST el plan de acción y los cronogramas; la interventoría realiza el seguimiento y verificación y la ANI verifica el cumplimiento del plan de mejoramiento.

Los resultados de los informes mencionados que genera la Superintendencia de Transporte, en cumplimiento de sus funciones, contribuyen a mejorar la gestión del Programa de concesiones viales 4G, en lo relacionado con la calidad del servicio en la operación y mantenimiento de los corredores viales concesionados.

5. ANEXOS

ANEXO 1 – CADENA DE VALOR



Fuente: ANI. Oficio con radicado 2018ER0125011 del 27-12-2018

ANEXO 2 – ACTORES E INTERVINIENTES PROGRAMA DE CONCESIONES VIALES 4G

Actor e Interviniente	Actividad que realiza
Ministerio de Transporte – MT	Emitir concepto de análisis de riesgos.
	Emitir autorización para la ejecución del proyecto si el derecho a retribución es por unidades funcionales.
	Emitir aprobación para la incorporación de una Unidad Funcional de Tramo de Túnel.
	Emitir concepto de pre – cupo sectorial.
	Emitir concepto de disponibilidad en el cupo sectorial y evaluación técnica favorable de unidades funcionales.
	Emitir concepto técnico económico de vigencias futuras.
	Emitir resoluciones de peajes.
Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MCHP	Aprobar la valoración de obligaciones contingentes y planes de aportes.
	Aprobar la valoración de obligaciones contingentes y emitir concepto de no objeción sobre los mecanismos de compensación.
Departamento Nacional de Planeación – DNP	Emitir Concepto sobre la utilización del esquema de APP.
	Autorizar vigencias futuras.
Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS	Emitir aval fiscal y cupo de vigencias futuras.
	Aprobar modificación de vigencias futuras.
	Aprobar el No fenecimiento de las vigencias futuras.
	Aprobar cupo en dólares y modificaciones.
	Emitir concepto sobre cupo APP.
Consejo de Ministros	Emitir conceptos favorables en Iniciativas Privadas.
Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES	Emitir concepto cuando el plazo de ejecución sea superior al previsto en el artículo 6 de la Ley 1508 de 2012.
	Declaratoria de la importancia estratégica.
Presidencia de la República	Controlar y hacer seguimiento a la ejecución de los proyectos. Apoyar y acompañar en la resolución de problemas que se presentan en la ejecución contractual. Regular diferentes temas relacionados con los proyectos.
Vicepresidencia de la República	
Ministerio de Transporte – MT	
Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MCHP	Hacer seguimiento a los riesgos y modificación de los planes de aportes del fondo de contingencias.

Actor e Interviniente	Actividad que realiza
	Aprobar las actualizaciones del fondo de contingencias.
	Hacer seguimiento a la ejecución del presupuesto asignado al programa 4G.
	Presentar ante el CONFIS las modificaciones del cupo APP
Ministerio del Interior – MI	Certificar la presencia de comunidades étnicas en las áreas de intervención de los proyectos
	Dirigir y coordinar los procesos de consulta previa requeridos para los proyectos de concesión.
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS	Autorizar levantamientos de veda y sustracción de áreas de reserva previa solicitud de los concesionarios.
	Dirimir controversias entre autoridades ambientales.
Ministerio de Minas y Energía – MME	Aprobar permisos y traslado de redes.
Ministerio de cultura – Mincultura	Vigilar y proteger el patrimonio cultural e inmaterial encontrado a lo largo de los proyectos de infraestructura.
Ministerio de Defensa Nacional – Mindefensa	Apoyar para la seguridad en las zonas que se requieran y apoyar a la seguridad vial.
Departamento Nacional de Planeación – DNP	Hacer seguimiento a los proyectos de inversión.
	Definir la cuota del presupuesto de inversión para cada vigencia
Autoridades Ambientales (Corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible y las autoridades ambientales urbanas)	Otorgar licencias ambientales.
	Otorgar permisos y autorizaciones ambientales por aprovechamiento de recursos naturales en las áreas de intervención de los proyectos.
	Efectuar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones derivadas de licencias y permisos.
	Desarrollar procesos sancionatorios ambientales cuando se identifiquen incumplimiento a las obligaciones.
	Revisar y efectuar seguimiento a los planes de compensación por aprovechamiento de recursos.
Entidades Territoriales	Desarrollar procesos de socialización de los proyectos antes, durante y después de la ejecución de las obras.
	Realizar mesas de coordinación interinstitucional.
	Certificar el uso de los suelos.
	Adjudicar los bienes baldíos como Entidad de derecho público.

Actor e Interviniente	Actividad que realiza
Agencia Nacional de Tierras – ANT	Realizar la venta de predios de la ANI (Fondo Nacional Agrario) Otorgar permisos de fraccionamiento.
	Solicitar polígono de utilidad pública
Unidad de Restitución de tierras – URT	Expedir certificación mediante cédula catastral si los predios directamente involucrados por el proyecto se encuentran o han sido afectados por el proceso de restitución.
	Generar polígono de utilidad pública.
Oficinas de registros	Hacer registro de los predios adquiridos por el estado para la ejecución de los proyectos.
Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH	Interponer permisos y traslado de redes.
Superintendencia Transporte – ST	Vigilar la operación de las vías.
Parques Nacionales Naturales de Colombia – PNN	Generar conceptos frente a la ejecución de proyectos en áreas de reserva.
	Formular los instrumentos de planificación al interior de las áreas protegidas.
Instituto Nacional de Vías – INVIAS	Entregar real y materialmente la infraestructura para la administración del proyecto vial en el desarrollo del contrato.
	Otorgar permisos de cierre de vía.
	Realizar las cesiones de licencias y permisos ambientales en el caso de darse entrega o recibo de los proyectos para administración.
Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA	Dirimir controversias frente a la competencia de las autoridades ambientales regionales.
	Otorgar permisos y autorizaciones ambientales.
	Efectuar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones derivadas de licencias y permisos.
	Desarrollar procesos sancionatorios ambientales cuando se identifique incumplimiento a las obligaciones.
	Revisar y efectuar seguimiento a los planes de compensación por aprovechamiento de recursos.
Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH	Otorgar licencias de prospección e intervención arqueológica. (Requisito para licenciamiento ambiental).
	Recibir o asesorar el procedimiento para el manejo de material arqueológico encontrado en los proyectos.
	Hacer negociación de predios que estén a cargo de la SAE.

Actor e Interviniente	Actividad que realiza
Sociedad de Activos Especiales – SAE	Realizar consultas por afectación de predios.
Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC	Realizar avalúos y fichas prediales.
PRIVADOS Y EXTERNOS	
Interventorías	Supervisión y control de los proyectos del programa 4G
Concesionarios	Ejecución de las actividades inherentes al desarrollo del objeto contractual de los proyectos del programa 4G.
Financiadores	Aportan recursos de deuda para la ejecución de proyecto
Fiduciarias	Manejo del patrimonio autónomo
Bancas de Inversión	Intermediarios para la obtención de capital para la financiación de los proyectos.
AUTORIDADES LOCALES Y COMUNIDADES EN GENERAL	Desarrollar procesos de socialización de los proyectos antes, durante y después de la ejecución de las obras.
	Realizar mesas de coordinación interinstitucional con el fin de revisar aspectos como: ocupaciones al derecho de vía, problemáticas asociadas con el proyecto de concesión y requerimientos realizados por las comunidades.
	Realizar socializaciones antes durante y después de la ejecución del proyecto.
	Realizar campañas de sensibilización en seguridad vial, cultura vial con el apoyo de diferentes instituciones de orden local y nacional tales como alcaldías locales y el Sena.
	Realizar capacitaciones y apoyo a las iniciativas productivas.
	Apoyar en la conformación de veedurías.
	Recibir y dar trámite a las peticiones quejas y reclamos de las comunidades.
	Desarrollar campañas informativas con el fin de mantener en contexto a la comunidad sobre todos los aspectos del proyecto.
	Realizar procesos de compensación socioeconómica y reasentamiento poblacional a las unidades sociales que deben ser trasladadas con ocasión a la ejecución del proyecto.
A través de las veedurías ciudades se hacen seguimientos a los impactos o afectaciones ambientales que puedan ser generadas por los proyectos.	

Fuente: Oficio Mintransporte de radicado CGR 2018ER0125011 de fecha del 27 de noviembre de 2018

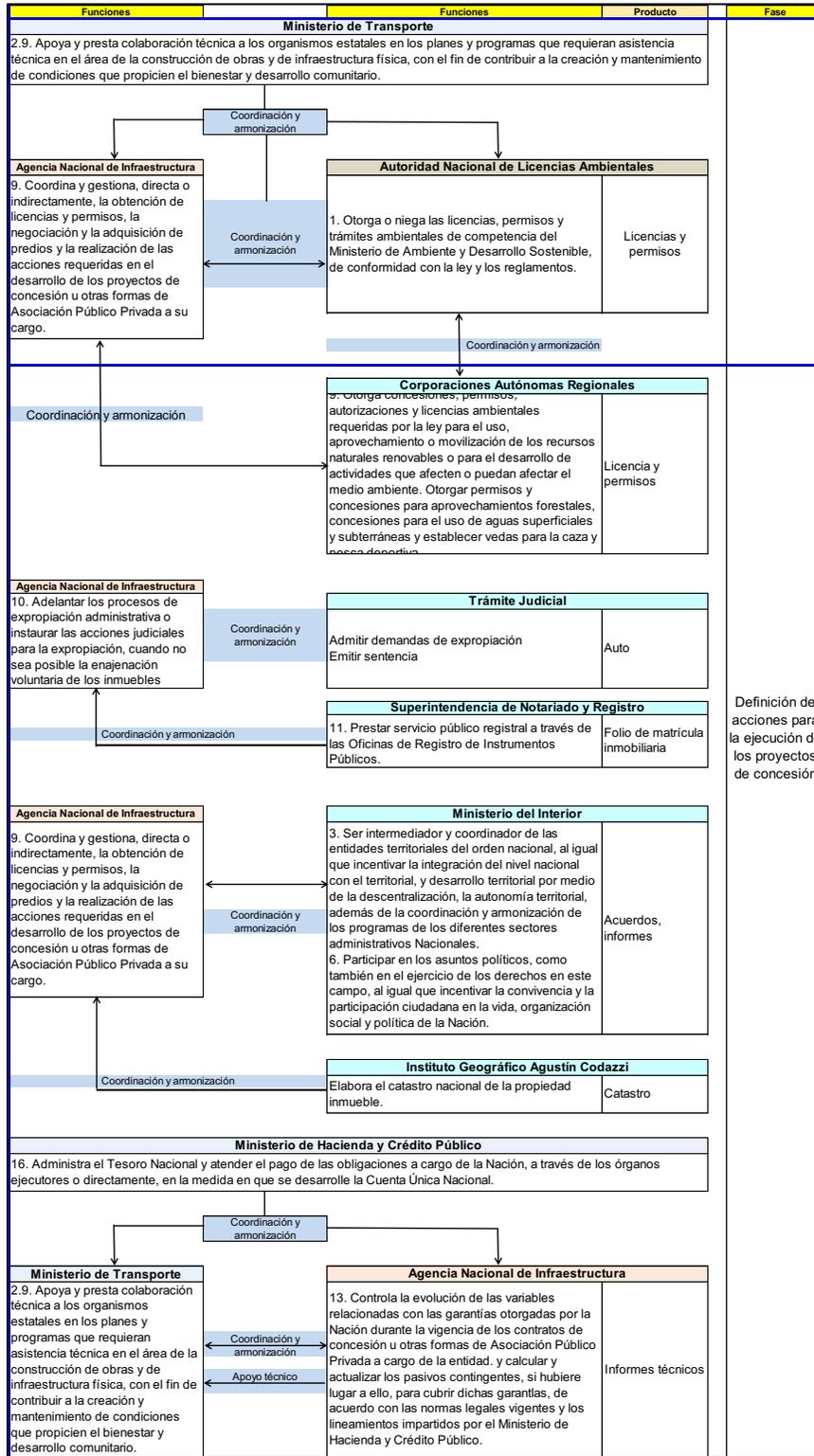
ANEXO 3 – COMPETENCIAS, ROLES DE CADA ENTIDAD EN LA ENTREGA DE PRODUCTOS Y SERVICIOS DEL ASUNTO AUDITADO: PROGRAMA DE CONCESIONES VIALES 4G

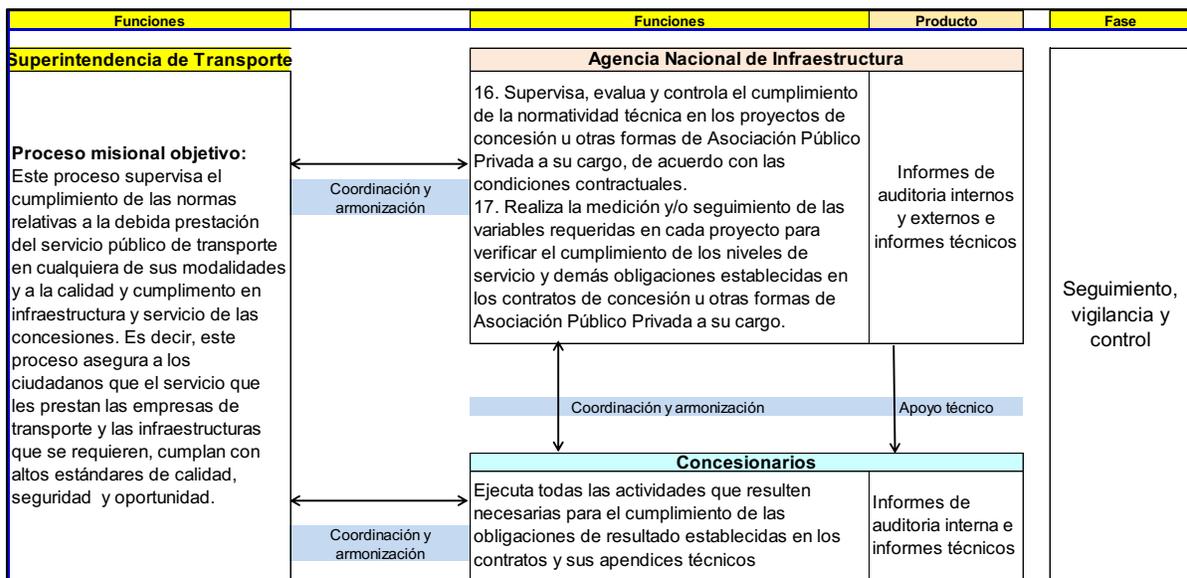
Funciones	Funciones	Producto	Fase
	Presidencia de la República Presenta informes al Congreso, al iniciarse cada legislatura, sobre los actos de la Administración, sobre la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, y sobre los proyectos que el Gobierno se proponga adelantar durante la vigencia de la nueva legislatura.	Informes al Congreso de la República	Formulación de la política, planes y programas del sector transporte
Reporta resultados ejecución	Asesora	Establece lineamientos	
Ministerio de Transporte	Departamento Nacional de Planeación 1. Coordina la formulación del Plan Nacional de Desarrollo para su evaluación por parte del Consejo Nacional de Planeación, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes y para su posterior presentación al Congreso de la República. 2. Desarrolla los lineamientos de planeación impartidos por el Presidente de la República y coordinar el trabajo de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de resultados del Plan Nacional de Desarrollo y de otras políticas del Gobierno Nacional con los Ministerios, Departamentos Administrativos y entidades territoriales.	Documentos Conpes - Manuales - Instructivos - Informes de evaluación	
2.1. Participa en la formulación de la política, planes y programas de desarrollo económico y social del país. 2.2. Formular las políticas del Gobierno Nacional en materia de transporte, tránsito y la infraestructura de los modos de su competencia. 2.8. Establece las políticas para el desarrollo de la infraestructura mediante sistemas como concesiones u otras modalidades de participación de capital privado o mixto. 2.10. Elabora el proyecto del plan sectorial de transporte e infraestructura, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y las entidades del sector y evaluar sus resultados.	Coordinación y armonización		
	Agencia Nacional de Infraestructura 1. Identifica, evalúa la viabilidad y propone iniciativas de concesión u otras formas de Asociación Público Privada para el desarrollo de la infraestructura de transporte y de los servicios conexos o relacionados. 3. Crea y administra un banco de proyectos de infraestructura de transporte que sean susceptibles de desarrollarse mediante concesión u otras formas de Asociación Público Privada.	Informes técnicos	
	Apoyo técnico		

Funciones	Funciones	Producto	Fase
<p>Ministerio de Transporte</p> <p>2.10. Elabora el proyecto del plan sectorial de transporte e infraestructura, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y las entidades del sector y evaluar sus resultados.</p> <p>2.11. Elabora los planes modales de transporte y su infraestructura con el apoyo de las entidades ejecutoras, las entidades territoriales y la Dirección General Marítima, Dimar.</p> <p>2.12. Coordina, promueve, vigila y evalúa las políticas del Gobierno Nacional en materia de tránsito, transporte e infraestructura de los modos de su competencia.</p>	<p>Departamento Nacional de Planeación</p> <p>4. Brinda apoyo técnico a las entidades públicas del orden nacional y territorial para el desarrollo de sus funciones en los temas de competencia del Departamento Nacional de Planeación.</p> <p>6. Coordina y acompaña la formulación, preparación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos con énfasis en convergencia regional, ordenamiento territorial y articulación entre niveles de gobierno y fuentes de recursos en los territorios.</p> <p>Agencia Nacional de Infraestructura</p> <p>1. Identifica, evalúa la viabilidad y propone iniciativas de concesión u otras formas de Asociación Público Privada para el desarrollo de la infraestructura de transporte y de los servicios conexos o relacionados.</p> <p>3. Crea y administra un banco de proyectos de infraestructura de transporte que sean susceptibles de desarrollarse mediante concesión u otras formas de Asociación Público Privada.</p>	<p>Manuales - Instructivos - Informes de evaluación</p> <p>Informes técnicos</p>	<p>Formulación de los planes sectoriales y planes maestros de transporte</p>
	<p>← Apoyo técnico</p>		
	<p>← Apoyo técnico</p>		
	<p>↓ Apoyo técnico</p>		

<p>Ministerio de Transporte</p> <p>2.9. Apoya y presta colaboración técnica a los organismos estatales en los planes y programas que requieran asistencia técnica en el área de la construcción de obras y de infraestructura física, con el fin de contribuir a la creación y mantenimiento de condiciones que propicien el bienestar y desarrollo comunitario.</p>	<p>← Coordinación y armonización →</p> <p>← Apoyo técnico →</p>	<p>Agencia Nacional de Infraestructura</p> <p>2. Planea y elabora la estructuración, contratación y ejecución de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública y de los servicios conexos o relacionados, que hayan sido previamente identificados por el Ministerio de Transporte o asignados por el Gobierno Nacional.</p> <p>4. Define metodologías y procedimientos en las etapas de planeación, pre-adjudicación, adjudicación, post-adjudicación y evaluación de proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo.</p>	<p>Informes técnicos</p> <p>Planeación y elaboración de estructuración, contratación y ejecución de los proyectos de concesión</p>
<p>Ministerio de Transporte</p> <p>2.9. Apoya y presta colaboración técnica a los organismos estatales en los planes y programas que requieran asistencia técnica en el área de la construcción de obras y de infraestructura física, con el fin de contribuir a la creación y mantenimiento de condiciones que propicien el bienestar y desarrollo comunitario.</p>	<p>← Coordinación y armonización →</p> <p>← Apoyo técnico →</p>	<p>Agencia Nacional de Infraestructura</p> <p>11. Identifica, analiza y valora los riesgos de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo e incorporar en todos los contratos de concesión y sus modificaciones las reglas de distribución de riesgos de forma que sea explícita la asunción de riesgos de cada una de las partes.</p> <p>12. Evalúa y hace seguimiento a los riesgos contractuales e institucionales y proponer e implementar medidas para su manejo y mitigación.</p>	<p>Informes técnicos</p> <p>Identificación, valoración, asignación, manejo y retribución de riesgos en el programa de concesiones viales 4G</p>

Funciones	Funciones	Producto	Fase
<p>Ministerio de Transporte</p> <p>2.9. Apoya y presta colaboración técnica a los organismos estatales en los planes y programas que requieran asistencia técnica en el área de la construcción de obras y de infraestructura física, con el fin de contribuir a la creación y mantenimiento de condiciones que propicien el bienestar y desarrollo comunitario.</p>	<p>Agencia Nacional de Infraestructura</p> <p>6. Elabora los estudios y adelanta las acciones necesarias para recopilar la información de carácter predial, ambiental y social requerida para una efectiva estructuración y gestión de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo.</p> <p>7. Identifica y propone, como resultado del análisis de viabilidad técnica, económica, financiera y legal, las modificaciones requeridas a los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo, con la finalidad de asegurar condiciones apropiadas para el desarrollo de los mismos.</p> <p>8. Realiza directa o indirectamente la estructuración técnica, legal y financiera de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo, con base en los lineamientos y políticas fijadas por las entidades encargadas de la planeación del sector transporte y por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES.</p>	<p>Informes técnicos</p>	<p>Planeación acciones para la ejecución de los proyectos de concesión</p>





Nota: Se consideran las principales entidades vinculadas con el Programa de Concesiones Viales 4G. Fuente: CGR a partir de las funciones de entidades, actores vinculados con el sector transporte y productos que deberían emitir

ANEXO 4 – FUENTES Y CRITERIOS DE LA AUDITORIA

CRITERIOS DE LA AUDITORÍA

Criterios del Nivel Internacional:

El noveno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionado con la industria, innovación e infraestructura establece que: *“la inversión en infraestructura y la innovación son motores fundamentales del crecimiento y el desarrollo económico”*. La meta 9.1 considera la necesidad de: *“Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, con especial hincapié en el acceso equitativo y asequible para todos”*.

Criterios del Nivel Nacional:

- El programa de concesiones viales 4G que desarrolla uno de los pilares de la política pública de transporte debe obedecer a los principios del sistema de planificación establecidos para el sector público colombiano en la Constitución Política, en las leyes que adoptan los planes nacionales de desarrollo, en la ley orgánica de planeación y en la metodología del marco lógico para la formulación de programas y proyectos.
- El programa de concesiones viales 4G se fundamenta en la Ley de infraestructura que corresponde al marco normativo que brinda herramientas al sector transporte para superar el notorio atraso que el país presenta en infraestructura de transporte.
- El programa de concesiones viales 4G se rige por la Ley de Asociaciones Público – Privadas, donde se establece un marco normativo específico, que incentiva la vinculación del sector privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura y regula la relación entre el sector público y privado.
- El programa de concesiones viales 4G debe obedecer a los lineamientos establecidos en el documento Conpes 3760 de 2013, los cuales se resumen en cuatro componentes principales: Estructuración eficaz para la aceleración de la inversión en infraestructura; procesos de selección que promuevan participación

con transparencia; gestión contractual enfocada a resultados; y distribución de riesgos en el programa.

- Que se realicen los estudios técnicos, legales, financieros, prediales, ambientales y otros que se requieran para definir la viabilidad de llevar a cabo proyectos de infraestructura de transporte a través del esquema de APP de origen público y elaborar los documentos para la estructuración técnica, legal y financiera.
- Que se realice la evaluación técnica, financiera y jurídica para definir la viabilidad y conveniencia de las propuestas de APP de Iniciativa Privada para el desarrollo de infraestructura pública de transporte en el modo carretero y la prestación de sus servicios conexos o relacionados.
- Que se realice la supervisión, seguimiento y control a los proyectos de concesión del modo carretero en las diferentes etapas del proyecto, de acuerdo a los términos establecidos en los contratos de concesión, incluyendo todas sus modificaciones, acuerdos y convenios que suscriba la Agencia Nacional de Infraestructura.
- Que se adelante la vigilancia, inspección y control por parte de la Superintendencia de Transporte en lo que tiene que ver con la calidad de la infraestructura y la prestación del servicio de las concesiones viales terrestres.

FUENTES DE LA AUDITORIA

- Constitución Política de Colombia. Fines esenciales del Estado (art. 2); Derechos Fundamentales, Libertad de circulación (art. 24); Dirección e Intervención del Estado en la economía (art. 334) y Servicios públicos (art. 336).
- Ley 9 de 1989 y reglamentación, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.
- Ley 2ª. de 1991 por la cual se modifica la Ley 9 de 1989.
- Ley 388 de 1997 y reglamentación, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2ª. de 1991 y se dictan otras disposiciones.
- Ley 99 de 1993 y reglamentación, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. Ley 1938 de 2018, por

medio de la cual se modifican parcialmente los artículos 33 y 38 de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

- Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
- Ley 105 de 1993 Disposiciones básicas de transporte (Reglamentada por los Decretos No.105 de 1995 y 2263 de 1995).
- Ley 42 de 1993, sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. Modificada por la Ley 644 de 2001, publicada en el Diario Oficial No. 44.310, de 30 de junio de 2001, por la cual se reforma el artículo 48 de la Ley 42 de 1993. Modificada por la Ley 610 de 2000, por el cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, publicado Diario Oficial No. 44.133 del 18 de agosto de 2000.
- Ley 448 de 1998, por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento público.
- Ley 734 de 2002 y reglamentación. Código Disciplinario Único.
- Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.
- Ley 1450 de 2011 y reglamentación, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”.
- Ley 1474 de 2011 y reglamentación, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
- Ley 1508 de 2012 y reglamentación, por la cual se establece el régimen jurídico de las asociaciones público privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1508 de 10 de enero de 2012 y reglamentación, por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1682 de 2013 por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias.
- Ley 1742 de 26 de diciembre de 2014 y reglamentación, por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico, y los demás sectores que requieran expropiación en proyectos de inversión que adelante el estado y se dictan otras disposiciones.

- Ley 1753 de 2015 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país”.
- Ley 1882 de 2018 por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 4533 de 2008, por el cual se reglamentan las iniciativas privadas de que trata el parágrafo segundo del artículo 32 de la Ley 80 de 1983.
- Decreto 4165 de 2011, cuya finalidad fue lograr mayor eficiencia y eficacia en la administración de la infraestructura del país, así como fortalecer la vinculación de capital privado a los proyectos asociados con la infraestructura del sector transporte y el desarrollo de las asociaciones público privadas, haciendo coherente la organización, funcionamiento y administración de los proyectos de infraestructura.
- Decreto 1467 de 2012, por el cual se reglamenta la Ley 1508 de 2012. Modificado por el Decreto 100 de enero 25 de 2013. Modificado por el decreto 1553 de 15 de agosto de 2014 y el decreto 2043 de 15 de octubre de 2014, reglamentario de la Ley 1508 de 2012.
- Decreto 1610 de 30 de julio de 2013, por el cual se reglamenta el artículo 26 de la Ley 1508 de 2012.
- Decreto 1510 de 2013 (Reglamenta el Sistema de compras y Contratación Pública).
- Decreto 1974 de 2013, por el cual se establece el procedimiento para la expedición y actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo.
- Decreto 301 de 17 de febrero de 2014, por el cual se modifica el Decreto 1467 de 2012.
- Decreto 737 del 14 de abril de 2014. Por el cual se reglamenta el saneamiento automático por motivos de utilidad pública e interés social de que trata el artículo 21 de la ley 1682 del 22 de noviembre de 2013.
- Decreto 1026 de 28 de mayo de 2014, por el cual se reglamenta la forma en que podrán establecerse en proyectos de Asociación Público Privada, Unidades Funcionales de Tramos de Túneles, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 de la Ley 1682 de 2013.
- Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional.
- Conpes 3107 de abril 3 de 2001. Política de manejo de riesgo contractual del Estado para procesos de participación privada en infraestructura. Modificado por el Conpes 3133 de 2001.

- Conpes 3760 de agosto 20 de 2013. Proyectos viales bajo el esquema de asociaciones público privadas: Cuarta Generación de Concesiones Viales.
- Conpes 3761 de agosto 20 de 2013. Cuarta Generación de Concesiones viales: Proyectos Pioneros.
- Conpes 3770 de septiembre 23 de 2013. Cuarta Generación de Concesiones viales: Autopistas para la prosperidad.
- Conpes 3800 de 27 de enero de 2014. Modificación al documento Conpes 3760: "Proyectos viales bajo el esquema de asociaciones público privadas: Cuarta Generación de Concesiones viales"
- Conpes 3807 del 3 de junio de 2014. Modificación al documento Conpes 3107: "Política de manejo de riesgo contractual del Estado para procesos de participación privada en infraestructura".
- Conpes 3817 del 2 de octubre de 2014. Modificación al documento Conpes 3571 "Importancia estratégica del proyecto vial Autopista Ruta del Sol tramo dos".
- Conpes 3820 de 13 de noviembre de 2014. Cuarta Generación de Concesiones Viales: Segunda Ola.
- Conpes 3844 de 2 de octubre de 2015. Cuarta generación de concesiones viales: Fase I Tercera Ola. Corredores Bucaramanga - Pamplona - Cúcuta y Buga - Buenaventura.
- Resolución Orgánica 0023 de 2018, por medio de la cual se adopta la Guía de Auditoria de Desempeño de la Contraloría General de la República.
- Resolución DNP 3656 del 20 de diciembre de 2012, "por la cual se establecen parámetros para la evaluación del mecanismo de asociación público privada como una modalidad de ejecución de proyectos de qué trata la Ley 1508 de 2012 y el Decreto No. 1467 de 2012".
- Manuales, Guías y Normas Técnicas INVIAS.
- Manuales, Normas Técnicas, Especificaciones y Reglamentos establecidos por el Ministerio de Transporte.
- Norma Sismo Resistente, NSR-10.
- Código Colombiano de Diseño Sísmico de Puentes.
- Las demás normas que las sustituyan, las modifiquen o deroguen parcial o totalmente.

VALIDEZ DE FUENTES Y CRITERIOS

Los criterios y las fuentes indicadas guardan relación directa con el Programa de concesiones viales 4G y hacen parte de la política pública del periodo 2014 – 2018.

Los criterios que se relacionan regulan la gestión, funciones y competencias de cada uno de los actores involucrados en la formulación, ejecución, seguimiento y monitoreo de la política de transporte.

Las fuentes de criterios de la auditoría, corresponden a documentos CONPES, Leyes, Decretos, Resoluciones expedidos por las entidades competentes de acuerdo a las facultades legales constitucionales; los cuales se encuentran vigentes para su respectiva aplicación.

ANEXO 5 – HALLAZGOS POR OBJETIVOS Y PREGUNTAS

OBJETIVO GENERAL		
<p>Evaluar el desempeño institucional del sector transporte en el programa de concesiones viales 4G, respecto de la coordinación interinstitucional, ejecución, seguimiento, vigilancia y control, así como la aplicación de los principios de eficacia, eficiencia y economía, en el marco de la política pública de infraestructura de transporte carretero, prevista en los Planes Nacionales de Desarrollo 2010 – 2014 y 2014 – 2018.</p>		
OBJETIVOS ESPECIFICOS	PREGUNTAS	CONFIRMACIÓN/NEGACIÓN DE LAS PREGUNTAS
<p>Objetivo Especifico 1. Evaluar el desempeño del Ministerio de Transporte en la coordinación interinstitucional y seguimiento relacionado con el programa de concesiones viales 4G y su contribución para alcanzar las metas e indicadores establecidos en los Planes Nacionales de Desarrollo para el periodo 2010-2018.</p> <p>Hipótesis 1. La coordinación interinstitucional y el seguimiento a cargo del Ministerio de Transporte han sido eficientes y han contribuido a alcanzar las metas e indicadores establecidos para el programa de concesiones viales 4G, en los Planes Nacionales de Desarrollo para el periodo 2010-2018.</p>	<p>Pregunta 1. ¿A través de qué mecanismos y con cuáles instrumentos el Ministerio de Transporte ha realizado la coordinación interinstitucional y el seguimiento al programa de concesiones viales 4G?</p> <p>Pregunta 2. ¿Con qué indicadores se mide el logro de las metas establecidas en los Planes Nacionales de Desarrollo 2010 – 2014 y 2014 – 2018, para el programa de concesiones viales 4G y cuáles son los resultados obtenidos?</p>	<p>Hallazgo 1. Administrativo – Papel de las comisiones intersectoriales como mecanismo de articulación y coordinación sectorial.</p>
		<p>Hallazgo 2. Administrativo – Gestión Gubernamental con trámites pendientes de los concesionarios del programa 4G.</p> <p>Hallazgo 3. Administrativa – Mecanismos de coordinación – Diferencias en las estrategias de atención de trámites de Concesionarios</p> <p>Hallazgo 4. Administrativo - Creación de la Unidad Técnica de Planeación de Infraestructura de Transporte (UPIT)</p> <p>Hallazgo 5. Administrativo - Creación de la Comisión de Regulación de Infraestructura de Transporte (CRIT)</p> <p>Hallazgo 6. Administrativo - Metas del Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>Hallazgo 7. Administrativo: Indicadores de seguimiento SISCONPES</p> <p>Hallazgo 8. Administrativo. Cumplimiento de metas proyectadas programa 4G.</p>
<p>Objetivo Especifico 2. Evaluar el desempeño institucional de la ANI en la estructuración de los proyectos del programa de concesiones viales 4G para gestionar los riesgos de orden predial, ambiental, social, económico y financiero, en cuanto a la identificación, asignación, calificación, cuantificación, valoración y su administración, con base en los</p>	<p>Pregunta 1. ¿Qué mecanismos de articulación y gestiones interinstitucionales ha implementado y ejecutado la ANI y el Ministerio de Transporte, para garantizar la estabilidad de los costos prediales estimados en la fase de estructuración y evitar la elevación excesiva de los precios de los inmuebles en el proceso de gestión predial en la fase de ejecución?</p>	<p>Ver conclusión</p>

OBJETIVO GENERAL		
<p>Evaluar el desempeño institucional del sector transporte en el programa de concesiones viales 4G, respecto de la coordinación interinstitucional, ejecución, seguimiento, vigilancia y control, así como la aplicación de los principios de eficacia, eficiencia y economía, en el marco de la política pública de infraestructura de transporte carretero, prevista en los Planes Nacionales de Desarrollo 2010 – 2014 y 2014 – 2018.</p>		
OBJETIVOS ESPECIFICOS	PREGUNTAS	CONFIRMACIÓN/NEGACIÓN DE LAS PREGUNTAS
<p>principios de eficiencia y economía.</p> <p>Hipótesis 1. El desempeño del Ministerio de Transporte y la ANI ha sido eficiente en cuanto a la identificación, asignación, calificación, cuantificación, valoración y la administración de los riesgos de orden predial, ambiental, social, económico y financiero que se presenten en el programa 4G en la estructuración de los proyectos.</p>	<p>Pregunta 2. ¿Cómo desarrolla e implementa la ANI el proceso de declaratoria por saneamiento automático, por motivos de utilidad pública, en los predios a intervenir?</p>	<p>Ver conclusión</p>
	<p>Pregunta 3. ¿Se han desarrollado mecanismos e instrumentos de articulación interinstitucional que garanticen la oportunidad en la gestión ambiental en las diferentes fases del desarrollo del proyecto?</p>	<p>Ver Hallazgo 1. Ver Hallazgo 2.</p>
	<p>Pregunta 4. ¿Cuál es la diferencia porcentual máxima tolerable establecida por la ANI entre el valor del proyecto estructurado (fase dos) y el valor establecido para la Preconstrucción (fase tres)? y si esta diferencia sobrepasa el tolerable, ¿cuál es su efecto? ¿Qué mecanismos se han utilizado para mitigarlos?</p>	<p>Ver Hallazgo 3.</p>
	<p>Pregunta 5. ¿Cuál es la metodología utilizada y la determinación del valor asignado como comisión de éxito en los contratos de concesión vial 4G – APP? y ¿Cuál es el beneficio asociado a la comisión de éxito en la ejecución de estos contratos de concesión?</p>	<p>Ver conclusión</p>
	<p>Pregunta 6. ¿Qué grado de eficiencia se evidencia en la asignación de riesgos asociados a la planeación y ejecución del programa de concesiones viales 4G, de tal forma que la parte que los asuma esté en capacidad de administrarlos?</p>	<p>Hallazgo 9. Administrativo - Pago de Comisión de Éxito</p>
		<p>Hallazgo 10. Administrativo - Tiempos establecidos para el Concepto previo favorable de los proyectos de infraestructura vial 4G. Hallazgo 11. Administrativo - Nuevo Plan de Aportes por Obligaciones Contingentes. Hallazgo 12. Administrativo. Estructuración y Ejecución Proyecto Concesión Perimetral del Oriente de Cundinamarca. Contrato 002 de 2014.</p>

OBJETIVO GENERAL		
<p>Evaluar el desempeño institucional del sector transporte en el programa de concesiones viales 4G, respecto de la coordinación interinstitucional, ejecución, seguimiento, vigilancia y control, así como la aplicación de los principios de eficacia, eficiencia y economía, en el marco de la política pública de infraestructura de transporte carretero, prevista en los Planes Nacionales de Desarrollo 2010 – 2014 y 2014 – 2018.</p>		
OBJETIVOS ESPECIFICOS	PREGUNTAS	CONFIRMACIÓN/NEGACIÓN DE LAS PREGUNTAS
		Hallazgo 13. Administrativo. Estructuración y Ejecución – Proyecto Cambao Manizales.
		Hallazgo 14. Administrativo - Identificación, atención y solución definitiva de los puntos críticos en los proyectos de concesiones viales del programa 4G.
	Pregunta 7. ¿Cuáles son las fuentes de financiación que utiliza la Financiera de Desarrollo Nacional - FDN para hacer bancables los proyectos del programa de concesiones viales 4G? ¿Cuántos recursos provienen de cada fuente y de qué manera se han utilizado para financiar proyectos de este programa?	Hallazgo 15. Administrativo – Financiación de proyectos viales 4G.
<p>Objetivo Especifico 3. Evaluar el desempeño de la ANI y de las interventorías en la ejecución contractual de los proyectos del programa de concesiones viales 4G, relacionado con la gestión predial, ambiental, social, económica y financiera, de acuerdo con los criterios de eficacia, eficiencia y economía en el periodo 2010-2018.</p> <p>Hipótesis 3. El desempeño de la ANI, Concesionario e interventoría ha sido eficiente en los programas de concesiones viales 4G, respecto a la adquisición predial, la consecución de los permisos y las licencias ambientales requeridas, aspectos que han facilitado la ejecución de los proyectos.</p>	Pregunta 1. ¿Se han implementado de manera eficiente los instrumentos normativos regulatorios necesarios para agilizar la adquisición predial en los proyectos de concesiones viales 4G?	Hallazgo 16. Administrativo - Gestión Predial.
	Pregunta 2. ¿Se han instrumentado mecanismos de articulación interinstitucional para superar los riesgos sociales y ambientales que impactan la ejecución de los proyectos de concesiones viales 4G?	Ver Hallazgo 12.
		Ver Hallazgo 13.
		Ver Hallazgo 14.
	Pregunta 3. ¿Cuál es la causa de las grandes diferencias en el inventario de predios del programa de concesiones viales 4G en las diferentes fases con relación al precio y el costo proyectado? y ¿Cuál es su efecto en el desarrollo de los proyectos?	Ver conclusión
Pregunta 4. ¿El avance de las obras se ha visto afectado por la problemática en los aspectos predial, ambiental y social?	Hallazgo 17. Administrativo. Estado de Avance de los Proyectos. Ver Hallazgo 12.	

OBJETIVO GENERAL		
<p>Evaluar el desempeño institucional del sector transporte en el programa de concesiones viales 4G, respecto de la coordinación interinstitucional, ejecución, seguimiento, vigilancia y control, así como la aplicación de los principios de eficacia, eficiencia y economía, en el marco de la política pública de infraestructura de transporte carretero, prevista en los Planes Nacionales de Desarrollo 2010 – 2014 y 2014 – 2018.</p>		
OBJETIVOS ESPECIFICOS	PREGUNTAS	CONFIRMACIÓN/NEGACIÓN DE LAS PREGUNTAS
		Ver Hallazgo 13.
		Ver Hallazgo 14.
	Pregunta 5. ¿El mecanismo de amigable componedor de manera permanente ha sido eficiente, para dar solución oportuna a los posibles conflictos? ¿Cuál es la diferencia frente a la opción caso a caso, en términos cualitativos y cuantitativos?	Hallazgo 18. Administrativo – Mecanismos de Amigable Componedor de manera Permanente.
		Hallazgo 19. Administrativo - Multiparticipación de los Integrantes del PAC.
	Pregunta 6. ¿Es eficiente la entrega de la infraestructura vial a cargo de INVIAS para el desarrollo de los proyectos de concesiones viales 4G?	Ver conclusión.
Objetivo Específico 4. Evaluar la eficiencia en la implementación de los procedimientos estándar para la consolidación e interoperabilidad de los sistemas de información del Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas; así como los aplicativos relacionados con los procesos de estructuración y ejecución de los proyectos del programa de concesiones viales 4G.	Pregunta 1. ¿Cuál es el estado actual del proceso de implementación del Sistema Integrado de Información del Sector Transporte, el Sistema Integrado Nacional de Carreteras (SINC) y el sistema de seguimiento a las inversiones que se realicen para la atención de Ola Invernal u otros estados de emergencia? y ¿Cuál es la interoperabilidad de estos sistemas, como instrumentos para la toma de decisiones dentro del programa de concesiones viales 4G?	Hallazgo 20. Administrativo. Sistemas de Información y aplicativos del programa 4G.
Hipótesis 4. Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas cuentan con sistemas de información eficientes, integrados y actualizados, permitiendo evaluar el desarrollo del programa de concesiones viales 4G.	Pregunta 2. ¿Son eficientes los aplicativos empleados para el seguimiento en los procesos de estructuración y ejecución de los proyectos del programa de concesiones viales 4G?	Ver Hallazgo 20
Objetivo Específico 5. Evaluar la eficacia del seguimiento que realiza la Superintendencia de Transporte al programa de concesiones viales 4G y su contribución al alcance y mejora de	Pregunta 1. ¿Qué resultados generan los informes e instrumentos desarrollados por la Superintendencia de Transporte en la evaluación de la calidad de la infraestructura y la prestación del	Ver conclusión

OBJETIVO GENERAL		
Evaluar el desempeño institucional del sector transporte en el programa de concesiones viales 4G, respecto de la coordinación interinstitucional, ejecución, seguimiento, vigilancia y control, así como la aplicación de los principios de eficacia, eficiencia y economía, en el marco de la política pública de infraestructura de transporte carretero, prevista en los Planes Nacionales de Desarrollo 2010 – 2014 y 2014 – 2018.		
OBJETIVOS ESPECIFICOS	PREGUNTAS	CONFIRMACIÓN/NEGACIÓN DE LAS PREGUNTAS
los indicadores para la prestación del servicio.	servicio de las concesiones del programa vial 4G?	

ANEXO 6 – LISTADO DE HALLAZGOS

No. Hallazgo	Nombre	Objetivo / Pregunta de Auditoría
1	Administrativo – Papel de las comisiones intersectoriales como mecanismo de articulación y coordinación sectorial.	Objetivo 1, Pregunta 1
2	Administrativo – Gestión Gubernamental con trámites pendientes de los concesionarios del programa 4G.	Objetivo 1, Pregunta 1
3	Administrativo – Mecanismos de coordinación – Diferencias en las estrategias de atención de trámites de Concesionarios.	Objetivo 1, Pregunta 1
4	Administrativo - Creación de la Unidad Técnica de Planeación de Infraestructura de Transporte (UPIT)	Objetivo 1, pregunta 1
5	Administrativo - Creación de la Comisión de Regulación de Infraestructura de Transporte (CRIT)	Objetivo 1, pregunta 1
6	Administrativo - Metas del Plan Nacional de Desarrollo.	Objetivo 1, pregunta 2
7	Administrativo: Indicadores de seguimiento SISCONPES	Objetivo 1, pregunta 2
8	Administrativo. Cumplimiento de metas proyectadas programa 4G.	Objetivo 1, pregunta 2
9	Administrativo. - Pago de Comisión de Éxito	Objetivo 2, Pregunta 5.
10	Administrativo - Tiempos establecidos para el Concepto previo favorable de los proyectos de infraestructura vial 4G.	Objetivo 2, pregunta 6
11	Administrativo - Nuevo Plan de Aportes por Obligaciones Contingentes.	Objetivo 2, pregunta 6.
12	Administrativo. Estructuración y Ejecución Proyecto Concesión Perimetral del Oriente de Cundinamarca. Contrato 002 de 2014.	Objetivo 2, Pregunta 6. Objetivo 3, preguntas 2 y 4.
13	Administrativo. Estructuración y Ejecución – Proyecto Cambao Manizales.	Objetivo 2, Pregunta 6. Objetivo 3, preguntas 2 y 4.
14	Administrativo. Identificación, atención y solución definitiva de los puntos críticos en los proyectos de concesiones viales del programa 4G.	Objetivo 2, Pregunta 6. Objetivo 3, pregunta 2 y 4.
15	Administrativo. Financiación de proyectos viales 4G.	Objetivo 2, pregunta 7
16	Administrativo Gestión Predial.	Objetivo 3, pregunta 1
17	Administrativo. Estado de Avance de los Proyectos.	Objetivo 3, pregunta 4
18	Administrativo. Mecanismos de Amigable Componentor de manera Permanente.	Objetivo 3, pregunta 5

No. Hallazgo	Nombre	Objetivo / Pregunta de Auditoría
19	Administrativo. Multiparticipación de los Integrantes del PAC.	Objetivo 3, pregunta 5
20	Administrativo. Sistemas de Información y aplicativos del programa 4G.	Objetivo 4, Preguntas 1 y 2

ANEXO 7 – DEFICIENCIAS DE COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL MT Y LA ANI

De acuerdo con información recibida de distintos concesionarios, en el período en que respondieron un cuestionario de la CGR había trámites represados con amplios periodos de radicación en las entidades que se sintetizan a continuación:

1. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC es la entidad que acumula más trámites pendientes, con 8 concesiones del programa vial 4G. Estas peticiones acumulan varios meses sin ninguna gestión y en algunos casos acumulan más de un año sin ser atendidos, desde la fecha de radicación.

Las deficiencias del IGAC para atender los requerimientos de los concesionarios, se ilustran a continuación con todos los casos reportados:

- (a) De la Concesión “*Autopista Cartagena – Barranquilla*”, al 29 de abril de 2019²⁶⁷, no se habían atendido peticiones por parte de las regionales de Barranquilla y Cartagena en temas como: impugnación de avalúos, solicitudes de registros 1 y 2, desenglobes, corrección de desenglobes y rectificación de medidas y linderos. En algunos casos los trámites acumulaban más de 90 días sin obtener respuesta.
- (b) La Concesión “*Perimetral de Oriente de Cundinamarca*”²⁶⁸ presentó una solicitud de desenglobe de predios a favor de la ANI, que al 15 de mayo de 2019, acumulaba 180 días sin ser atendida; una solicitud de renovación de convenio de licencia de uso que a esta misma fecha presentaba 90 días sin atención; y una solicitud de expedición de certificados catastrales, planos prediales, “*registros 1 y 2 de zonas homogéneas físicas y geoeconómicas*”, que a la fecha citada acumulaba más de 60 días sin ser respondido.
- (c) En la Concesión “*Autopista Mulaló – Loboguerrero*”²⁶⁹ en las solicitudes para elaboración de avalúos comerciales corporativos y mutación catastral, a 13 de

²⁶⁷ Concesión Costera Cartagena Barranquilla SAS. Oficio del concesionario con radicado No AD4G-17 del 29 de marzo de 2019 y 2019EE0041551 del 29-04-2019 de la CGR.

²⁶⁸ Perimetral Oriental de Bogotá S.A.S. Oficio concesionario con radicado D-1050 del 14 de mayo de 2019 y 2019-409-049374-2 del 15-05-2019 de la ANI.

²⁶⁹ Concesionaria Nueva Vía al Mar. Oficio del Concesionario con radicado SAL-CVM-201905080000648 del 13 de mayo de 2019.

mayo de 2019, el IGAC acumulaba 30 días sin responderlas y se tenían a esa fecha 18 solicitudes pendientes por resolver. En las solicitudes de impugnación de avalúos y expedición de resoluciones de cabida y linderos, a esa misma fecha llevaba esa Entidad más de 10 días sin responder estos requerimientos.

- (d) El Concesionario de “*Transversal Sisga-El Secreto*”²⁷⁰ presentó una solicitud de fichas catastrales que, al 29 de abril de 2019, sumaba 150 días sin ser gestionada. Varias solicitudes de certificados catastrales que acumulaban, en la misma fecha, 60 días en algunos casos y en otros más de 150 días. Al igual que solicitudes de rectificaciones catastrales en las cuales el IGAC ha empleado entre 70 y 120 días sin resolverlas.
- (e) Con el Concesionario de “*Autopista Villavicencio – Yopal*”, a mayo 5 de 2019²⁷¹, estaban pendiente solicitudes para expedición de resoluciones de cabida y linderos; de mutación catastral; y de inscripción de actos administrativos (Oferta de compra, saneamiento automático y declaratoria de utilidad pública) que ya superaban el tiempo legal establecido para atender estos trámites.
- (f) El Concesionario de “*Autopista Bucaramanga-Barrancabermeja-Yondó*” radicó solicitud de aclaración de cabida y linderos y otra para desenglobe catastral²⁷² al 30 de abril de 2019 llevaban 695 y 515 días, respectivamente, sin que se definiera su petición.
- (g) Con el Concesionario de “*IP Girardot - Ibagué – Cajamarca*”²⁷³ las solicitudes de mutaciones catastrales demoran entre 15 y 90 días para ser atendidas.
- (h) El concesionario de “*IP - Tercer Carril*”²⁷⁴ tenía pendiente, a 26 de abril de 2019 respuesta a solicitudes de desenglobes de la UF 8 y cabidas de linderos de la UF 1 que ya acumulaba 30 días.

²⁷⁰ Concesión Transversal del Sisga S.A.S. Oficio del Concesionario con radicado CTS-1359-2019 del 26 de abril de 2019 y 2019ER0041227 del 29-04-2019 de la CGR.

²⁷¹ Concesionaria Vial del Oriente. Oficio CVOE-01-20190516003005 del 16-05-2019.

²⁷² Concesionaria Ruta del Cacao S.A.S. Oficio con radicado ROC – 2019 – 04 – 01672 – S del 30 de abril de 2019.

²⁷³ APP GICA S.A. Girardot - Ibagué – Cajamarca. Oficio con radicado APP- GICA – BG – 2019 – 0516 del 25 de abril de 2019.

²⁷⁴ Vía Express 40. Oficio con radicado 201950000011611 del 26 de abril de 2019.

Conviene precisar que de acuerdo con lo manifestado por algunos concesionarios²⁷⁵ el IGAC de las seccionales del Valle, Villavicencio y Yopal, no cuentan con el personal suficiente para atender de manera eficaz las solicitudes de los Concesionario de “Autopista Mulaló – Loboguerrero” y Autopista Villavicencio - Yopal, lo que se suma a las deficiencias administrativas informadas, para gestionar las peticiones de los concesionarios del Programa de Concesiones Viales 4G, como se aprecia con los casos citados.

2. Las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR acumulaban trámites sin gestiones de 9 Concesionarios. En lo que sigue, se sintetizan las peticiones que acumulan la mayor cantidad de tiempo sin ser resueltas:

(a) El Concesionario de “Autopista Cartagena – Barranquilla”²⁷⁶ acumulaba 20 días, a 29 de abril de 2019, en una solicitud de resoluciones, sin obtener respuesta de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico.

(b) Con el Concesionario de “Perimetral de Oriente de Cundinamarca”, la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía - Corporinoquia y la CAR de Cundinamarca²⁷⁷, al 15 de mayo de 2019, se han tomado 180 días para atender solicitudes como la de una “(...) Consulta para ejecución de obras en áreas de protección de manantiales”; y con la CAR de Cundinamarca hay una “(...) Solicitud permisos de aprovechamiento de recursos naturales para la ejecución del proyecto” y según el concesionario: “(...) excede los tiempos de respuesta del Artículo 14, Ley 1755 de 2015 (...)” e informa que el trámite está: “(...) pendiente trámites de prórrogas y modificaciones”.

(c) En la Concesión “Autopista Mulaló – Loboguerrero” se señalan problemas administrativos y técnicos en la medida que, para el Concesionario, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca ha emitido pronunciamientos de los cuales posteriormente se ha retractado, ocasionando con ello un reproceso en la gestión ambiental del proyecto; en algunos casos los trámites no son atendidos oportunamente; hay requerimientos

²⁷⁵ Para el Valle, de acuerdo con la Concesionaria Nueva Vía al Mar (Mulaló – Loboguerrero), oficio del Concesionario con radicado SAL-CVM-201905080000648 del 13 de mayo de 2019. Para Villavicencio y Yopal con lo manifestado por la Concesionaria Vial del Oriente, oficio CVOE-01-20190516003005 del 16-05-2019.

²⁷⁶ Concesión Costera Cartagena Barranquilla SAS. Oficio del concesionario con radicado No AD4G-17 del 29 de marzo de 2019 y 2019EE0041551 del 29-04-2019 de la CGR.

²⁷⁷ Perimetral Oriental de Bogotá S.A.S. Oficio concesionario con radicado D-1050 del 14 de mayo de 2019 y 2019-409-049374-2 del 15-05-2019 de la ANI.

desmedidos; y el trámite de sustracción de reserva a la fecha se encuentra pendiente²⁷⁸.

- (d) Ante la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR el Concesionario de “*Transversal Sisga-El Secreto*”²⁷⁹ ha acumulado un alto volumen de peticiones que suman excesivos tiempos para su atención. Hay 59 solicitudes de ocupación de cauce, que hasta el 26 de abril de 2019, llevaban entre 117 y 204 días sin ser atendidas; seis solicitudes de aprovechamiento forestal en las cuales la CAR se ha tomado entre 127 y 286 días para resolverlas; dos solicitudes de concesiones de agua, con 106 y 191 días acumulados, en cada caso, desde su radicación; dos solicitudes de levantamiento de veda regional que acumulan 130 y 160 días desde la presentación ante la CAR; y tres solicitudes de viabilidad ambiental (Zodmes²⁸⁰ Z2, Z4B y Z4C) que llevaban 635 días sin respuesta.
- (e) En la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía – Corporinoquia, el Concesionario de “*Transversal Sisga-El Secreto*” presentó solicitud de permisos para aprovechamiento forestal, para 4 puentes y para 12 alcantarillas en la UF 4, que hasta abril 26 de 2019 acumulaba 595 días, sin que se entregara lo solicitado.
- (f) En las solicitudes realizadas a Corporinoquia para ocupación de cauce, aprovechamiento forestal – Zodme y concesión de agua, el Concesionario de “*Autopista Villavicencio – Yopal*” está a la espera, con corte al 16 de mayo de 2019, de respuestas desde hace 300 días²⁸¹.
- (g) El Concesionario de “*Autopista Bucaramanga-Barrancabermeja-Yondó*”²⁸² en las “*Corporaciones ambientales de orden regional y departamental*”²⁸³ tiene represada una solicitud sobre certificación de rondas hídricas, pero considera que: “*Este trámite si se tiene respuesta por parte de la Entidad, la misma no satisface las necesidades del proyecto, toda vez que los Entes Territoriales no cuentan con una cartografía de las cuencas hídricas de su Municipio,*

²⁷⁸ Concesionaria Nueva Vía al Mar. Oficio del Concesionario con radicado SAL-CVM-201905080000648 del 13 de mayo de 2019.

²⁷⁹ Concesión Transversal del Sisga S.A.S. Oficio del Concesionario con radicado CTS-1359-2019 del 26 de abril de 2019 y 2019ER0041227 del 29-04-2019 de la CGR.

²⁸⁰ Zona de manejo de escombros y material de excavación

²⁸¹ Concesionaria Vial del Oriente. Oficio CVOE-01-20190516003005 del 16-05-2019.

²⁸² Concesionaria Ruta del Cacao S.A.S. Oficio con radicado ROC – 2019 – 04 – 01672 – S del 30 de abril de 2019.

²⁸³ Que no precisa el Concesionario, pero debe referirse a las que le compete en su corredor vial.

trasladando en algunos casos la obligación de la caracterización al Concesionario.” aspecto que evidencia falencias técnicas en el nivel territorial.

- (h) Se presentan demoras administrativas, de la Corporación Autónoma Regional del Urabá - Corpourabá²⁸⁴ en los trámites por solicitudes²⁸⁵ del Concesionario de “Autopista al Mar 2” para el levantamiento de veda regional y Zodmes.
 - (i) El Concesionario de “IP - Malla Vial del Meta”²⁸⁶ considera que: “Se han generado demoras en la obtención de diferentes documentos ante Cormacarena (licencias o permisos ambientales), en donde se requiere al Concesionario la misma información luego de haber sido entregada y es atendido parcialmente aduciendo información incompleta”.
3. Las demoras en la atención de solicitudes presentadas por los concesionarios del programa vial 4G, ante entidades gubernamentales del nivel regional, está afectando la gestión contractual de por lo menos 6 de las Concesiones que informaron sobre retrasos en los trámites, los cuales se relacionan a continuación:
- a. En 32 alcaldías municipales los Concesionarios radicaron solicitudes para contar con las respectivas autorizaciones, pero éstas no cumplen con los términos establecidos en la Ley para resolver las peticiones. En la Concesión “Autopista Cartagena – Barranquilla” los trámites acumulan tres veces el tiempo para su respuesta. En la Concesión “Autopista Villavicencio – Yopal” hay trámites pendientes en once (11) alcaldías relacionados con el cumplimiento del artículo 48 de la Ley 1682 de 2013²⁸⁷.
 - b. En la Concesión de “Perimetral de Oriente de Cundinamarca”, varias Secretarías de Planeación acumulaban 3 veces más del tiempo legal para tramitar solicitudes de certificación de no desarrollabilidad y de expedición de usos de suelo y 6 veces más para gestionar solicitudes de licencias de subdivisión²⁸⁸.

²⁸⁴ Que no cuantificó el Concesionario.

²⁸⁵ Autopistas Urabá. Oficio con radicado 2019ER0042962 del 2 de mayo de 2019.

²⁸⁶ Concesión vial de los Llanos. Oficio con radicado 2019ER0040729 del 26 de abril de 2019.

²⁸⁷ Artículo 48. Procedimiento para la protección, reubicación o traslado de activos y redes.

²⁸⁸ Perimetral Oriental de Bogotá S.A.S. Oficio concesionario con radicado D-1050 del 14 de mayo de 2019 y 2019-409-049374-2 del 15-05-2019 de la ANI.

- c. El Concesionario de la vía “Autopista Mulaló – Loboguerrero” califica como deficiente la atención de la alcaldía del municipio de Dagua y considera que esa entidad: “(...) no cuenta con los conocimientos suficientes para atender los trámites solicitados por el Concesionario, teniendo en cuenta que, a la fecha, no se ha dado respuesta a la solicitud de disponibilidad de un predio de su propiedad en favor del Consejo Comunitario de Loboguerrero”²⁸⁹.
- d. El Concesionario de “Transversal Sisga-El Secreto” tenía represadas, con corte al 29 de abril de 2019, solicitudes de certificados de usos del suelo en las Secretarías de Planeación de Chocontá, Machetá y Tibiritá en Cundinamarca; en las Secretarías de Planeación de Sutatenza, de Guateque, de Garagoa y de Macanal en Boyacá; y en la Secretaría de Planeación de Sabanalarga en Casanare. Los trámites acumulan dos, tres, cinco y hasta 17 veces el tiempo para su respuesta en todas las alcaldías citadas²⁹⁰.
- e. El Concesionario de “Autopista al Mar 2” ha realizado la gestión ante nueve (9) alcaldías municipales, para solucionar dificultades por la invasión de espacio público, pero la autoridad competente no ha realizado el debido procedimiento, lo que en concepto del Concesionario genera atraso en la obra y en la operatividad de la vía. En la alcaldía de Uramita se presentaron solicitudes de usos de suelos, planos de identificación de vía pública requerida para el proyecto, pero no se han atendido; según el Concesionario, se evidencia un desorden administrativo, relacionado con los archivos (Catastro Municipal), los planos y el EOT del municipio, lo cual imposibilita entregar la información requerida en los trámites prediales²⁹¹.
- f. En el caso de la Concesión “Malla vial del Meta”, hay represadas solicitudes ante las Alcaldías de Villavicencio, Acacías y Puerto Gaitán para la suscripción de cuatro documentos básicos de acuerdo con lo definido en el Apéndice Técnico 5 del contrato de concesión: (a) Acuerdo de confidencialidad; (b) Aprobación del diseño de la interferencia de red con el

²⁸⁹ Concesionaria Nueva Vía al Mar. Oficio del Concesionario con radicado SAL-CVM-201905080000648 del 13 de mayo de 2019.

²⁹⁰ Concesión Transversal del Sisga S.A.S. Oficio del Concesionario con radicado CTS-1359-2019 del 26 de abril de 2019 y 2019ER0041227 del 29-04-2019 de la CGR.

²⁹¹ Autopistas Urabá. Oficio con radicado 2019ER0042962 del 2 de mayo de 2019.

proyecto; (c) Expedición del presupuesto estimado para la solución de la interferencia; y (d) Acuerdo de colaboración²⁹².

4. En las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos 5 concesionarios acumulan trámites sin gestiones efectivas, las cuales se relacionan:
 - a. El Concesionario de *“Autopista Conexión Pacífico 1”*²⁹³ presentó varias solicitudes ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, que acumulaban un periodo amplio sin respuesta, con corte al 13 de mayo de 2019. Una solicitud de inscripción de certificado plano predial catastral con 57 días sin respuesta y tres solicitudes de inscripción de escritura pública de compraventa con 93, 37 y 37 días sin recibir respuesta, en su orden.
 - b. La concesión de *“Autopista Cartagena – Barranquilla”* tenía pendientes, con corte al 29 de abril de 2019, trámites para inscripción y cancelación de oferta, inscripción de demandas e inscripción de escrituras públicas en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Barranquilla, Cartagena y de Soledad. En algunos casos los trámites apenas superaban el plazo legal establecido y en otros triplicaban esos plazos²⁹⁴.
 - c. El Concesionario de *“Perimetral de Oriente de Cundinamarca”* solicitó la inscripción de actos jurídicos y el 15 de mayo de 2019 llevaba más de 30 días sin conocer respuesta²⁹⁵.
 - d. En las Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos de Villavicencio, Gachetá y Yopal no se cumplen los términos para atender las solicitudes de intención de saneamiento automático y de inscripción de escrituras públicas de compraventa presentadas por el Concesionario de *“Autopista Villavicencio – Yopal”*²⁹⁶.
 - e. El Concesionario de *“Autopista Bucaramanga-Barrancabermeja-Yondó”*, afirma que: *“Las diferentes Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos que tienen jurisdicción en las áreas de influencia del proyecto solicitan, para*

²⁹² Concesión vial de los Llanos. Oficio con radicado 2019ER0040729 del 26 de abril de 2019.

²⁹³ Concesionaria Vial del Pacífico. Oficio con radicado 04-01-20190513004671 del 13/05/2019.

²⁹⁴ Concesión Costera Cartagena Barranquilla SAS. Oficio del concesionario con radicado No AD4G-17 del 29 de marzo de 2019 y 2019EE0041551 del 29-04-2019 de la CGR.

²⁹⁵ Perimetral Oriental de Bogotá S.A.S. Oficio concesionario con radicado D-1050 del 14 de mayo de 2019 y 2019-409-049374-2 del 15-05-2019 de la ANI.

²⁹⁶ Concesionaria Vial del Oriente. Oficio CVOE-01-20190516003005 del 16-05-2019.

*proceder con los trámites de registro, solicitan requisitos que no aplican para el tipo de proyecto que viene desarrollando el Concesionario, como lo son las licencias de fraccionamiento de la ANT para la compra parcial cuando los predios han sido producto de adjudicación por parte del Estado*²⁹⁷.

5. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS acumula trámites pendientes, de 4 concesiones del programa vial 4G, las cuales se muestran a continuación:

- a. El Concesionario de *“Transversal Sisga-El Secreto”* acumulaba, a finales de abril de 2019, tres solicitudes sin ser atendidas. Estaban pendientes peticiones por levantamiento parcial de veda ATV con 55 días sin respuesta; y por otras dos para levantamiento de veda con 161 y 163 días sin obtener una solución a sus peticiones²⁹⁸.
- b. El Concesionario de *“Autopista Villavicencio – Yopal”*²⁹⁹, al 16 de mayo de 2019, tenía pendiente solicitudes de “levantamiento de veda”, que ya acumulaban 100 días sin obtener respuesta. Estaban pendientes la aprobación de un programa de *“reposición de hábitats de epifitas no vasculares UF 7 de la resolución No. 1420 del 30/08/2016”* y el *“otorgamiento a modificación de resoluciones 1436,1420 y1396”*.
- c. El Concesionario *“Autopista al Mar 2”* solicitó: *“(…) Levantamiento de veda nacional Modificación L.A 0072/18 y tramo PAGA UF1 Áreas (sic) adicionales. Levantamiento de veda para flora epífita RCD³⁰⁰ Z1-20PC, Z1-26 y K27+700. Levantamiento de veda para flora epífita Modificación L.A 0357/18. Áreas (sic) adicionales. Levantamiento de veda para flora epífita RCD 2-8PC, Palmira baja, Palmira alta y 2-15PC-B. Levantamiento de veda nacional Áreas nuevas expediente ATV 909. Levantamiento de veda nacional. Variante Mutatá expediente ATV0869. Levantamiento de veda nacional expediente ATV 903”*. en todos los casos, las demoras en estos trámites sumaban, al 2 de mayo de 2019, entre 90 y 150 días³⁰¹.

²⁹⁷ Concesionaria Ruta del Cacao S.A.S. Oficio con radicado ROC – 2019 – 04 – 01672 – S del 30 de abril de 2019.

²⁹⁸ Concesión Transversal del Sisga S.A.S. Oficio del Concesionario con radicado CTS-1359-2019 del 26 de abril de 2019 y 2019ER0041227 del 29-04-2019 de la CGR.

²⁹⁹ Concesionaria Vial del Oriente. Oficio CVOE-01-20190516003005 del 16-05-2019.

³⁰⁰ Residuos de construcción y demolición.

³⁰¹ Autopistas Urabá. Oficio con radicado 2019ER0042962 del 2 de mayo de 2019.

- d. La Concesión de “*Pamplona – Cúcuta*” elevó tres peticiones para levantamiento de vedas nacionales y hasta el 10 de mayo de 2019, acumulaban 182 días sin obtener una respuesta al respecto³⁰².
6. Ante la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI 3 concesionarios tenían pendientes trámites sin resolver, así:
- a. El Concesionario de “*Autopista Cartagena – Barranquilla*” acumulaba ante la ANI, a finales de marzo de 2019, más de 120 días para la expedición de resoluciones de expropiación; cerca del doble del tiempo requerido normalmente³⁰³.
- b. El Concesionario de “*Autopista Mulaló – Loboguerrero*”, al 13 de mayo de 2019, tenía pendiente respuesta para tres resoluciones de expropiación por demoras en el proceso de revisión y aprobación de los actos administrativos correspondientes. A su vez, la ANI presentaba demoras para resolver cuatro solicitudes realizadas por la Concesionaria de conceptos, trámites y procedimientos³⁰⁴.
- c. El Concesionario de “*Autopista Villavicencio – Yopal*” presentó solicitudes para expedir resoluciones de expropiación por vía judicial y, a 16 de mayo de 2019, estaban pendientes varios actos administrativos por expedir³⁰⁵.
7. Con la Agencia Nacional de Tierras - ANT 3 concesionarios tenían trámites acumulados sin resolver, así:
- a. En la Concesión “*Autopista Mulaló – Loboguerrero*”³⁰⁶ se tiene pendiente iniciar por parte del Concesionario, el proceso de regulación y/o formalización de servidumbres de predios baldíos por fuera de la línea de compra; además, el trámite de adjudicación entre entidades públicas deberá ser tramitado por la ANI.

³⁰² Unión vial Río Pamplonita. Oficio con radicado 1415 -19 del 10 de mayo de 2019.

³⁰³ Concesión Costera Cartagena Barranquilla SAS. Oficio del concesionario con radicado No AD4G-17 del 29 de marzo de 2019 y 2019EE0041551 del 29-04-2019 de la CGR.

³⁰⁴ Concesionaria Nueva Vía al Mar. Oficio del Concesionario con radicado SAL-CVM-201905080000648 del 13 de mayo de 2019.

³⁰⁵ Concesionaria Vial del Oriente. Oficio CVOE-01-20190516003005 del 16-05-2019.

³⁰⁶ Concesionaria Nueva Vía al Mar. Oficio del Concesionario con radicado SAL-CVM-201905080000648 del 13 de mayo de 2019.

- b. En la Concesión “Autopista Villavicencio – Yopal”³⁰⁷ está pendiente iniciar por parte del Concesionario, el proceso de regulación y/o formalización de servidumbres de predios baldíos por fuera de la línea de compra, el trámite de adjudicación entre entidades públicas deberá ser tramitado por la ANI.
 - c. En la Concesión “Autopista Bucaramanga-Barrancabermeja-Yondó”³⁰⁸, a 30 de abril de 2019, estaban pendientes diez solicitudes de adjudicación de baldíos, con tiempos de espera entre 330 y 575 días; y varias solicitudes de expedición de licencias de fraccionamiento estaban pendientes de respuesta desde hace 300 días.
8. Ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales 4 concesionarios tenían trámites pendientes, como se describe a continuación:
- a. En la Concesión del corredor “Autopista al Río Magdalena 2” hay pendiente una solicitud para modificar una licencia³⁰⁹. Según lo que aduce el Concesionario con“(…) *la resolución se aprobó el traslado de la planta de asfalto y el campamento, cambio en el eje del avía, viaductos, relocalización de (2) peajes, desvíos, estructuras provisionales, ocupación de cause, vías industriales, plataformas de armado*”, pero se han empelado 11 meses para decidir esta petición, dado que se han generado reprocesos a este trámite que ha implicado “(…) *Información adicional, Auto de tercer interviniente, recurso de reposición por tercer interviniente, Suspensión de términos por actos administrativos pendientes por emisión por parte del MADS y la Corantioquia, relacionados (sic) con la modificación de los permisos de levantamiento de veda nacional y regional*”³¹⁰.
 - b. El Concesionario del corredor “Autopista Mulaló – Loboguerrero” acumulaba, al 13 de mayo de 2019, 50 meses de espera para contar con licencia ambiental solicitada ante la ANA. Según el Concesionario: “(…) *La ANLA ha efectuado requerimientos adicionales a otras entidades, para poder adoptar una decisión en el procedimiento administrativo Gestión deficiente. Han transcurrido más de y a la fecha el Concesionario no cuenta con Licencia Ambiental*”.

³⁰⁷ Concesionaria Vial del Oriente. Oficio CVOE-01-20190516003005 del 16-05-2019.

³⁰⁸ Concesionaria Ruta del Cacao S.A.S. Oficio con radicado ROC – 2019 – 04 – 01672 – S del 30 de abril de 2019.

³⁰⁹ Adjudicada con la resolución 2182 de 2018.

³¹⁰ Autopista Río Magdalena. Oficio del Concesionario con radicado 20192400011011 del 23 de abril de 2019 y 2019ER0041439 del 20-04-2019 de la CGR.

Para el Concesionario: *“La Autoridad cambió el régimen (sic) normativo que rige el trámite de licenciamiento ambiental que resultaba aplicable al proyecto, ocasionando con ello inseguridad jurídica (sic), nuevos requerimientos, mas (sic) estudios y mayores tiempos en el trámite ambiental. Adicionalmente, se han dilatado los términos en la evaluación del EIA, realiandose (sic) requerimientos a otras entidades estatales”*³¹¹.

c. En la Concesión del trayecto *“Autopista Villavicencio – Yopal”* en trámites, que se adelantan por intermedio de la ANI, para titulación de bienes baldíos localizados en el corredor, según el Concesionario: *“A la fecha se encuentran seis (06) expedientes radicados sin avance alguno de gestión (sic) por parte de la ANT (sic).... (...) a la fecha solamente se ha efectuado la entrega de un inmueble pese a que las solicitudes llevan radicadas hace más (sic) de un año a la fecha no se tiene avance alguno”*³¹².

d. La Concesión de *“IP - Malla Vial del Meta”* informa³¹³ que en relación con un trámite de solicitud de licencias o permisos ambientales *“(…) Se han generado demoras en la obtención de diferentes documentos ante la ANLA (licencias o permisos ambientales), en donde se requiere al Concesionario la misma información luego de haber sido entregada y es atendido parcialmente aduciendo información incompleta”*³¹⁴.

9. En el Ministerio de Transporte el Concesionario de *“Autopista al Mar 1”*³¹⁵ presentó una solicitud para *“Cambio de normatividad (tecnología de recaudo electrónico de peajes)”* y al 26 de abril de 2019, acumulaba 210 días desde su radicación, sin haber obtenido respuesta.

10. Ante el Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH hay 2 trámites pendientes, así:

a. Para solicitar una *“(…) autorización arqueológica (vía y edificaciones)”*, radicada 01 de marzo de 2019 y de conformidad con el Concesionario de

³¹¹ Concesionaria Nueva Vía al Mar. Oficio del Concesionario con radicado SAL-CVM-201905080000648 del 13 de mayo de 2019.

³¹² Concesionaria Vial del Oriente. Oficio CVOE-01-20190516003005 del 16-05-2019.

³¹³ Concesión vial de los Llanos. Oficio con radicado 2019ER0040729 del 26 de abril de 2019.

³¹⁴ Concesión vial de los Llanos. Oficio con radicado 2019ER0040729 del 26 de abril de 2019.

³¹⁵ Concesión Vial Desarrollo Vial al Mar S.A.S. – DEVIMAR. Oficio con radicado 02-01-20190426008118 del 26 de abril de 2019.

“*Transversal Sisga – El Secreto*”³¹⁶, lleva un total de 56 días en trámite, sin obtener respuesta del ICANH.

- b. El Concesionario de “*Autopista Bucaramanga-Barrancabermeja-Yondó*”³¹⁷, tiene pendiente con el Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH, una solicitud de autorizaciones arqueológicas estaba pendiente por resolverse y acumulaba a esa fecha 6 meses sin respuesta por parte del ICANH.

Según el concesionario: *“Es un proceso muy complejo, en el que el ICANH no tenía tiempos de respuesta de las diferentes etapas del proceso de solicitud. Adicionalmente, la autorización se otorga a un arqueólogo y no al Proyecto, lo que limita en muchas situaciones al mismo. El proyecto Ruta del Cacao ha sido afectado por la condición descrita anteriormente, debido a la renuncia del arqueólogo titular de la licencia, antes de terminar las actividades del Plan de Arqueología Preventiva, situación que generó un retraso de 6 meses para el proyecto”.*

11. En otras Entidades 8 concesionarios tienen trámites pendientes.

- a. El Concesionario de “*Autopista Cartagena – Barranquilla*”³¹⁸, con corte al 29 de abril de 2019, tenía pendiente respuesta a varios trámites, así:
- Con la Gerencia de Gestión Catastral de la Secretaría Distrital de Hacienda de Barranquilla a esa fecha se acumulaban 90 días a solicitudes para desenglobes, corrección de desenglobes y rectificación de medidas y linderos.
 - Con la Sociedad de Activos Especiales S.A.S³¹⁹ una solicitud de información sobre procesos con extinción de dominio ya llevaba 30 días sin respuesta.
 - Con la Curaduría 1 de Barranquilla una solicitud de uso de suelo llevaba 30 días sin respuesta; una para desarrollabilidad acumulaba 45 días; y unas consultas de licencias de urbanismo y/o construcción ya llevaban 15 días pendientes de respuesta.

³¹⁶ Concesión Transversal del Sisga S.A.S. Oficio del Concesionario con radicado CTS-1359-2019 del 26 de abril de 2019 y 2019ER0041227 del 29-04-2019 de la CGR.

³¹⁷ Concesionaria Ruta del Cacao S.A.S. Oficio con radicado ROC – 2019 – 04 – 01672 – S del 30 de abril de 2019.

³¹⁸ Concesión Costera Cartagena Barranquilla SAS. Oficio del concesionario con radicado No AD4G-17 del 29 de marzo de 2019 y 2019EE0041551 del 29-04-2019 de la CGR.

³¹⁹ Sociedad de economía mixta vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- b. El Concesionario de “*Perimetral de Oriente de Cundinamarca*” en una solicitud de información de predios baldíos de la Nación, a 15 de mayo de 2019, acumulaba 90 días sin obtener respuesta a su petición presentada ante la Unidad de Restitución de Tierras³²⁰.
- c. El Concesionario de “*Autopista Río Magdalena 2*”³²¹ ante el INCODER³²², con corte a 23 de abril de 2019, acumulaba 90 días por solicitudes de resoluciones de adjudicación de baldíos.
- d. Con el Concesionario de “*Transversal Sisga-El Secreto*”³²³, al 26 de abril de 2019, estaban pendientes por resolver peticiones de información sobre predios en proceso de extinción de dominio, que acumulaban cerca de 30 días sin dar respuesta por parte de la Fiscalía General de la Nación.
- e. El Concesionario de “*Autopista Villavicencio – Yopal*”³²⁴, con corte al 16 de mayo de 2019, tenía pendiente respuesta a varios trámites, así:
 - Un predio sin entregar por parte de INVIAS, que acumula varios días sin recibir respuesta por parte de esa Entidad.
 - Ante la Superintendencia de Transporte tenía dos solicitudes pendientes.
 - Uno por una consulta de requerimientos legales tránsito de cargas extra dimensionadas y extrapesadas y en la cual la entidad no ha dado respuesta oportuna a ésta y a varias de las solicitudes realizadas por el Concesionario.
 - Otro por el pago cuota de sostenimiento, petición que según el Concesionario: *(...) no se ha dado respuestas a las afirmaciones ni se ve un plan de manejo de cobro diferencial para las concesiones 4G, (...) para el Concesionario: “(...) La entidad no ha generado una estrategia de cobro diferente para las concesiones 4G pues las concesiones 4G no tenían ingresos antes de su fase de operación es de recordar que el recaudo no genera ingresos para la concesión”.*

³²⁰ Entidad Adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural,

³²¹ Autopista Río Magdalena. Oficio del Concesionario con radicado 20192400011011 del 23 de abril de 2019 y 2019ER0041439 del 20-04-2019 de la CGR.

³²² Organismo liquidado en 2016 y reemplazado por tres agencias. Una de ellas es la Agencia Nacional de Tierras que se encarga de la administración de baldíos, quien debe tener la competencia en este caso, asunto que tampoco es claro por la solicitud del Concesionario

³²³ Concesión Transversal del Sisga S.A.S. Oficio del Concesionario con radicado CTS-1359-2019 del 26 de abril de 2019 y 2019ER0041227 del 29-04-2019 de la CGR.

³²⁴ Concesionaria Vial del Oriente. Oficio CVOE-01-20190516003005 del 16-05-2019.

- f. El Concesionario de *“Autopista Bucaramanga-Barrancabermeja-Yondó”*³²⁵, con corte al 30 de abril de 2019, tenía pendiente respuesta a varios trámites en los Juzgados Civiles del Circuito, donde estaban acumuladas dos peticiones sin resolver. Una relacionada con la admisión de una demanda, con 120 días. Otra, sobre una entrega anticipada por parte del Juez que llevaba 90 días sin que el Concesionario conociera respuesta al respecto.
- g. El Concesionario de *“Autopista Bucaramanga-Pamplona”*³²⁶ presentó tres solicitudes desde 2017 y aunque ha actualizado información, no se han concluido y en todos los casos están pendientes las probaciones o solicitudes de modificación de la información presentada a la Entidad, así:
- Con Ruitoque S.A. hay una solicitud de revisión y aprobación de planos de inventario y afectación a redes de energía, desde el 2 de marzo de 2017, donde se incluyen las soluciones a afectaciones presentadas.
 - Con la Central Eléctrica de Norte de Santander S.A – CENS una solicitud de revisión y aprobación de planos de inventario y afectación a redes de energía, donde se incluyen las soluciones a afectaciones presentadas, fue presentada el 17 de agosto de 2017.
 - Con Gases del Oriente S.A hay una solicitud de revisión y aprobación de planos de inventario y afectación a redes de gas, desde el 17 de agosto de 2017.
- h. El Concesionario de *“IP - Malla Vial del Meta”*³²⁷ le solicitó a Madigas Ingenieros S.A. ESP, la suscripción de cuatro documentos básicos de acuerdo con lo definido en el Apéndice Técnico 5 del contrato de concesión: (a) Acuerdo de confidencialidad; (b) Aprobación del diseño de la interferencia de red con el proyecto; (c) Expedición del presupuesto estimado para la solución de la interferencia; y (d) Acuerdo de colaboración.

Sin embargo, en opinión del Concesionario: *“Ha sido difícil el tema y luego de más de 3 años de gestiones no se ha logrado la suscripción de ninguno de los documentos requeridos, ni incluso con la mediación de la ANI”*.

³²⁵ Concesionaria Ruta del Cacao S.A.S. Oficio con radicado ROC – 2019 – 04 – 01672 – S del 30 de abril de 2019.

³²⁶ Autovía Bucaramanga Pamplona S.A.S. Oficio CGR 2019ER0041047 del 24 de abril de 2019.

³²⁷ Concesión vial de los Llanos. Oficio con radicado 2019ER0040729 del 26 de abril de 2019.

ANEXO 8 – CONCESIONARIOS CON TRÁMITES SIN APOYO DE PINES

Entidad	Tipo de comunicación	Término legal (días hábiles)	Término real (días hábiles)	% Desv tiempo respuesta - tiempo legal
Autopista al Mar 1 (1)				
Agencia Nacional de Infraestructura-ANI	Solicitud de EER	15	180	1200%
	Suscripción de Otrosíes al contrato de concesion 014 de 2015		Entre 60 y 180 días	
	Inquietudes prediales	10	No informa	
IGAC - Seccional	Solicitud de avalúo comercial	10	Los tiempos de respuesta son muy amplios. Tiene pendiente varios avalúos.	
Secretaría de Medio Ambiente de Medellín	Compensaciones ambientales			Gestión realizada por el concesionario, sin el apoyo de la ANI
Alcaldía Municipal de San Jerónimo				
Alcaldía Municipal de Santa Fe de Antioquia				
Alcaldía Municipal de Sopetrán				
Umata de los municipios				
Perimetral de Oriente (2)				
IGAC - Bogotá	Solicitud de renovación convenio licencia de uso	10	90	900%
	Solicitud de expedición de certificados catastrales, planos prediales, registros 1 y 2, zonas homogéneas físicas y geoeconómicas	10	60	600%
	Solicitud de desenglobes predios a favor de la ANI	10	180	1800%
Oficina de Instrumentos Públicos	Solicitud de inscripción de actos jurídicos	10	30	300%
	Solicitudes de conversión de folio antiguo a folio magnético	10	240	2400%
	Solicitud de antecedente registral	10	180	1800%
Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía - Corpoorinoquía	Consulta ejecución obras en áreas de protección de manantiales	30	180	600%
Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR	Solicitud permisos de aprovechamiento de recursos naturales para la ejecución del proyecto	10	180	1800%
	Consulta ejecución obras en áreas de protección de manantiales	10	180	1800%
Secretarías de Planeación	Solicitudes de licencias de subdivisión	10	60	600%
Secretarías de Planeación	Solicitudes de expedición de usos de suelo	10	30	300%
Secretarías de Planeación	Solicitudes de certificación de no desarrollabilidad	10	30	300%
Autopistas al Mar 2 (3)				
Alcaldía Municipal de Necoclí	Solicitó levantamiento de veda nacional (en cuatro casos); levantamiento de veda para flora epífita (en tres casos); áreas adicionales (en dos casos); una solicitud de áreas nuevas; otra de RCD 2-8PC, Palmira baja, Palmira alta y 2-15PC-B; y revisión en la variante Mutatá	No ha habido respuesta		
Alcaldía de Uramita	Solicitudes de usos de suelos, planos identificación de vía pública requerida con el proyecto	Se evidencia un desorden administrativo del municipio lo que dificulta contar con la información requerida en los trámites prediales		
Alcaldía Municipal de Cañasgordas	Gestión sobre la invasión de espacio público			Para el Concesionario: "Se ha realizado la gestión ante la administración sobre la invasión de espacio público, pero la autoridad competente no ha realizado el debido procedimiento, la cual genera atraso a la obra y operatividad de la vía"
Alcaldía Municipal de Necoclí				
Alcaldía Municipal de Frontino				
Alcaldía Municipal de Chirogodó				
Alcaldía Municipal de Carepa				
Alcaldía Municipal de Apartadó				
Alcaldías Municipales de Dabeiba				
Alcaldías Municipales de Mutatá				
Alcaldías Municipales de Turbo				
Fuentes:				
[1] Concesión Vial Desarrollo Vial al Mar S.A.S. – Devimar. Oficio con radicado 02-01-20190426008118 del 26 de abril de 2019.				
[2] Perimetral Oriental de Bogotá S.A.S. Oficio concesionario con radicado D-1050 del 14 de mayo de 2019 y 2019-409-049374-2 del 15-05-2019 de la ANI.				
[3] Autopistas Urabá. Oficio con radicado 2019ER0042962 del 2 de mayo de 2019.				

ANEXO 9 – KILÓMETROS CONCESIONADOS EN EL PROGRAMA VIAL 4G

No.	Concesión	Para construcción			Notas
		longitud (km) concesionada	km en doble calzada contratados	km en calzada sencilla contratados	
1	Autopista al río Magdalena	87,0	0,0	87,0	
2	Autopista Conexión Pacífico 1	50,1	32,1	0,0	
3	Autopista Conexión Pacífico 2	96,5	37,0	3,0	
4	Autopista Conexión Pacífico 3	146,0	0,0	35,0	[1]
5	Autopistas al Mar 1	176,0	38,0	0,0	
6	Autopistas al Mar 2	254,0	0,0	177,0	
7	Autopistas Conexión Norte	145,0	0,0	63,0	
8	Bucaramanga - Barranca - Yondó	148,0	3,5	75,3	
9	Bucaramanga – Pamplona	134,0	0,0	13,5	
10	Cartagena – Barranquilla – “Circunvalar de la Prosperidad”	36,7	36,7	0,0	
11	Girardot - Honda – Puerto Salgar	191,0	3,9	19,5	
12	IP – Accesos Norte a Bogotá	12,5	7,6	4,9	
13	IP – Ampliación a Tercer Carril Doble Calzada Bogotá -	144,8	0,0	0,0	
14	IP – Antioquia – Bolívar	490,9	0,0	75,7	
15	IP - Cambao – Manizales	256,0	0,0	0,0	
16	IP - Chirajara - Fundadores	475,8	0,0	939,3	
17	IP – GICA	35,0	0,0	39,3	
18	IP - Malla vial del Meta	354,0	6,0	32,0	
19	IP - Neiva – Girardot	198,4	76,4	3,5	[2]
20	IP – Vía al Puerto	111,0	26,4	0,0	
21	IP – Vías del Nus	157,4	24,3	0,0	
22	Mulaló – Loboguerrero	32,3	3,9	28,4	
23	Pamplona – Cúcuta	51,3	47,3	4,0	
24	Perimetral de Oriente	4,9	0,0	4,9	
25	Puerta de Hierro – Palmar de Varela y Carreto – Cruz del	6,4	0,0	6,4	
26	Rumichaca – Pasto	83,0	33,0	44,0	
27	Santana - Mocoa - Neiva	427,9	21,9	34,7	
28	Santander de Quilichao - Popayán	77,0	13,7	64,3	
29	Transversal del Sisga	0,0	0,0	0,0	
30	Villavicencio – Yopal	262,0	42,7	5,7	
	Totales	4644,7	448,6	1760,4	

Fuente: Ministerio de Transporte. Radicado 20186000485221 del 27 de noviembre de 2018.
Notas:
[1] Construcción 7 km de segunda calzada
[2] El alcance del proyecto contempla la construcción de 76,35Km de segunda calzada adosada a la existente

ANEXO 10 – INFORMACIÓN DE ESTRUCTURACION Y ESTUDIOS

En el Informe Ejecutivo de Estructuración de mayo de 2014³²⁸, numeral 4.8.4. *Análisis de los Corredores del P.I.C. 4.8.4.1. Corredor Perimetral de Oriente*, se indica lo siguiente:

“e. La Calera – Choachí

Mejoramiento vial:

Es necesario realizar un mejoramiento en la vía existente que se encuentra en estado deficiente, en algunos tramos es casi un camino, su topografía transcurre por terreno quebrado, de acuerdo con la definición de la Autoridad Ambiental (ANLA), se requiere elaborar un Estudio de Impacto Ambiental –EIA. (Subrayado fuera de texto).

Igualmente, este Informe³²⁹, en el numeral 4.8.6. *Identificación de otros elementos clave a ser considerados en el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y de gestión ambiental y recomendaciones*, indica lo siguiente:

“De acuerdo con el nivel de intervenciones se tiene previsto que en (los) tramos pertenecientes al Proyecto 1.1 Victoria Temprana” se requiere Estudio de Impacto Ambiental – EIA.

4.8.6.1. Alternativa 3 al paso urbano de Choachí

Tan pronto la autoridad ambiental seleccione una alternativa como la que menor impacto ambiental pueda ocasionar en el entorno, se debe elaborar el Estudio de Impacto Ambiental correspondiente. En el caso particular se estima que la Alternativa 3 cumpla con estos requisitos, en virtud de lo cual el estructurador Integral se permite presentar al Concesionario un documento que permite que incluye las medidas de manejo ambiental, incluyendo unos costos aproximado para prevenir, mitigar, controlar o compensar los impactos negativos que se presumen puedan llegar a afectar el entorno. Lo anterior puede observarse en el Anexo 4.

³²⁸ Página 183 del Informe Ejecutivo de Estructuración de mayo de 2014, elaborado por la U.T. EUROESTUDIOS – DELOITTE – DURÁN & OSORIO.

³²⁹ Página 189 del Informe Ejecutivo de Estructuración de mayo de 2014, elaborado por la U.T. EUROESTUDIOS – DELOITTE – DURÁN & OSORIO.

4.8.6.2. La Calera - Choachí - Cáqueza

La autoridad ambiental según oficio 4120-E2-59319 del 04 de marzo de 2013.”

En el numeral 4.9 Análisis Social, 4.9.1. Revisión del Plan de Intervenciones desde el punto de vista social del Informe Ejecutivo de Estructuración ya citado³³⁰, se indica lo siguiente:

“Los tramos comprendidos entre los municipios de La Calera, Choachí y Cáqueza implican mayor adquisición de predios a lo largo del Corredor, según el plan de intervención, pero por la información obtenida del área predial, estos corresponden a extensiones de terrenos en los cuales no se evidenciaron mayor número de construcciones utilizadas para vivienda o para el desarrollo de actividades productivas que se vean afectadas por la construcción de las obras de adecuación vial, sin embargo al pasar de características de trocha como está actualmente, a una vía con especificaciones de Ley 105, si requiere de licenciamiento ambiental por lo que en los estudios de línea de base y en la identificación de impactos ambientales se deben incluir los impactos generados por esta nueva condición vial, que cambia sustancialmente la forma como las comunidades colindantes especialmente los niños y niñas en edad escolar que transitan con los mínimos cuidados hoy en día, deban aprender a manejar para evitar accidentes y brindar protección a la comunidad estudiantil incluyendo campañas educativas y de cultura vial dentro de los programas de gestión social previstos y cuya estimación de costos debe quedar establecida en la estructuración.” Subrayado fuera de texto.

(...)

“A continuación se relacionan los tramos que hace parte del Proyecto 1.1: Perimetral de Oriente para la victoria temprana, con relación al tipo de intervención sugerida por el estructurador, el trámite ambiental y el número de afectaciones prediales:

Tabla 5 Plan De Intervenciones Proyecto 1.1: Perimetral De Oriente – Victoria Temprana

TRAMOS	INTERVENCIÓN SUGERIDA POR EL ESTRUCTURADOR	TRAMITE AMBIENTAL	AFECTACION PREDIAL
SOPÓ - LA CALERA	Mejoramiento	Lineamientos PAGA	94
LA CALERA – CHOACHÍ.	Mejoramiento	Lineamientos EIA	405
CHOACHÍ - CÁQUEZA	Mejoramiento	Lineamientos EIA	379
VARIANTE DE CHOACHÍ	Construcción de Vía Nueva	DAA - Lineamientos EIA	94
LA CALERA - PATIOS	Mejoramiento	Lineamientos PAGA	30
SALITRE - GUASCA	Rehabilitación	Lineamientos PAGA	12
GUASCA - SESQUILE	Rehabilitación	Lineamientos PAGA	0
LIMITE BOGOTA - CHOACHI	Rehabilitación	Lineamientos PAGA	0

Fuente: Consultor 2013.

³³⁰ Página 193 del Informe Ejecutivo de Estructuración de mayo de 2014, elaborado por la U.T. EUROESTUDIOS – DELOITTE – DURÁN & OSORIO.

En el Informe de Estructuración en el numeral 8. AMBIENTAL/DAA VAR CHOACHI/CAPITULO 4 - CARACTERIZACION AREA INFLUENCIA.pdf, página 34, para las alternativas de paso por el centro poblado del municipio de Choachí, se indica:

4.2.6 Hidrología. En la zona de estudio de las alternativas de paso por el centro poblado del municipio de Choachí no se registran pozos, aljibes, manantiales o nacederos, teniendo en cuenta la consulta realizada a la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía – CORPORINQUIA. Subrayado fuera de texto.

En el Informe de Estructuración en el numeral 8. AMBIENTAL/DAA VAR CHOACHI/CAPITULO 4 - CARACTERIZACION AREA INFLUENCIA.pdf, página 110, se indica respecto de las alternativas de paso por el centro poblado del municipio de Choachí:

“4.4.5 Dimensión cultural

Aspectos Ambientales:

En el municipio se identifican algunos territorios donde se destacan recursos naturales y ambientales que desde tiempos indígenas eran consideradas sagradas y se hace necesaria su conservación para mantener el equilibrio hídrico, también zonas de páramo y otros sitios, entre ellos se destacan.

(...)

- Otro elemento a tener en cuenta como parte del patrimonio natural del municipio es la fuente o manantial termal, el cual se encuentra localizado en la vereda Resguardo Costado Norte, además hace parte del patrimonio cultural porque históricamente ha sido el principal atractivo turístico, actualmente es administrado por particulares, encontrándose dos piscinas, una de las cuales data de mediados del siglo.” (Subrayado fuera de texto)

En el Informe de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios denominado “Proyecto Vial Corredor Perimetral de Oriente Licitación VJ-VE-IP 010 de 2013 contrato de concesión APP02/08/09/2014 Unidad Funcional 4 Tramo Calera-Choachí Sector Termales” del 12 de agosto de 2015, se indica lo siguiente:

(...)

“De acuerdo con el Decreto 2041 de 2014, para el tipo de obra que dice el Concesionario no es necesario solicitar la expedición de La Licencia Ambiental, por parte de ANLA, por lo tanto, tampoco es necesario el Estudio de Impacto Ambiental.”

(...)

*- Se pudo comprobar que la demarcación de la vía afecta en **Termales Santa Mónica una fuente termal**, ubicada en 04°-32'-58.3" Latitud norte y 73°-55'-01.9" Longitud Oeste con altura sobre el nivel del mar de 1829 metros, **también afecta una piscina de aguas termales en la finca Volcanes**, con las coordenadas: 04°-32'-58" Latitud Norte y 73°-55'-03.4" Longitud Oeste, con altura sobre el nivel del mar de 1846 metros, **un afloramiento de aguas termales en la finca el Establo**, cuyas coordenadas son: 04°-33'-01.3" Latitud Norte y 73°-55'-01.3" Longitud Oeste, con altura sobre el nivel del mar de 1787 metros.*

(...)

El EOT del municipio de Choachí, aprobado por el Acuerdo Municipal No 05 de Junio 30 de 2000 en su articulado 44, Unidad 8, consigna: en territorio de las veredas: El Hato, El Pulpito, QUI(U)ZA (subrayado fuera de texto), parte alta del Uval, media de Bobadilla y Baja de la Victoria. Usos prohibidos: VÍAS Y OBRAS DE INFRAESTRUCTURA (CONSERVAR LAS EXISTENTES). (Subrayado fuera de texto).

“4. CONCLUSIONES

No es necesario para la obra el Estudio de Impacto Ambiental, pero si se tiene conciencia ambiental, se debe tener en cuenta las siguientes observaciones:

- Al construirse la Perimetral Oriental de Bogotá puede afectar el sistema hidrológico de la zona por donde se cree que va a pasar en sus componentes superficial y subterráneo, esto tiene que estar consignado en el Estudio de Impacto Ambiental.*
- Al contaminarse el agua subterránea es muy difícil su limpieza o depuración, porque su nacimiento está a grandes profundidades y es muy difícil llegar a ellas, lo mismo que en el punto anterior el Estudio de Impacto Ambiental determina si existe o no contaminación de estas aguas.*
- Por constitución geológica de la zona, presencia de coluviones, saprolitos y otras entidades geológicas y geomorfológicas que de por sí son inestables al alterar la*

dinámica de los taludes en las colinas que circundan el poblado de Choachí, se podría aumentar las posibilidades de remoción en masa y erosión.

- El turismo de Choachí se vería afectado, porque con la cimentación que exige la obra se abate el nivel freático y de esa manera se van acabando las fuentes de aguas termales, también afecta por supuesto las aguas superficiales.

- Con la construcción de la vía se afectaría la visión paisajística que puede atraer el turismo del municipio de Choachí, pues interesaría gran parte la vegetación presente y con ella la avifauna presente, también afectaría el paisaje histórico, pues ya se dijo que se había encontrado un pedazo de camino de piedra que pudo ser ancestral,

En el documento denominado “Caracterización hidrogeológica de los puntos de agua subterránea localizados en los Termales Santa Mónica y los Volcanes, Choachí, Cundinamarca, elaborado por Estudios Hidrogeológicos y Ambientales S.A.S.- EH&S.A.S”³³¹, de noviembre de 2015, se indica:

“9. Recomendaciones.

Se debe prestar mucha atención a futuras intervenciones del terreno, como cortes laterales, rellenos, conformación de taludes, muros de contención e instalación de drenes horizontales, ya que todas estas actividades pueden abatir el nivel piezómetro y redirigir los flujos más subsuperficiales del agua almacenada y transmitida tanto en poros, como en fracturas.

Se debe hacer la gestión administrativa para incorporar ese sistema hidrogeológico y todo su entorno al Sistema Nacional de Áreas Protegidas-SINAP, dada la importancia hidrogeológica, ambiental, social, cultural, y económica que representan las fuentes termales para el municipio de Choachí.

Se debe proteger y bajo ninguna circunstancia se debe intervenir la vegetación nativa y árboles que conforman el área de reserva forestal protectora que por ley y derecho poseen todos los manantiales de esta zona.”

En el concepto técnico 858 de 28 de febrero de 2013³³² la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales define el estudio ambiental requerido para el proyecto Victoria Temprana del Corredor Perimetral de Oriente, en donde se requiere entre otros:

³³¹ Mencionado en la página 4 de la Acción Popular del Municipio de Choachí contra la ANI y la ANLA.

³³² Concepto Técnico de la ANLA mencionado en la página 54 de la Acción Popular del Municipio de Choachí contra la ANI y la ANI, con el tema “Preservación y Restauración del Medio Ambiente”, de fecha 21-11-2016, Expediente No. 25000-23-41-000-2016-02199-00, Actor Saúl Calderón y Otros, Acción Popular, donde el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección

- a) *“La presentación de estudio de impacto ambiental para el componente o tramo doble calzada Briceño – Sopo y en la calzada La Calera – Cáqueza.*
- b) *La presentación de un Diagnóstico Ambiental de Alternativas para la variante de Choachí.*
- c) *La exigibilidad de la respectiva Licencia Ambiental para el componente o tramo denominado “Calzada La Calera – Cáqueza”, que pese a estar propuesto como un “mejoramiento” implica la construcción de nuevos segmentos viales de gran envergadura entre otros. (Subrayado fuera de texto)*
- d) *Considerar las zonas de riesgo geológico identificadas en el esquema de ordenamiento territorial EOT del municipio de Choachí contiguos a la cabecera municipal, en donde se advierte de movimientos de reptación, y zonas de inestabilidad para el tramo denominado “variante Choachí” entre otros.²*

El estudio denominado “PROPUESTA PARA CARACTERIZAR SITIOS CON PRESENCIA DE FUENTES NATURALES DE AGUA Y DETERMINAR SU ORIGEN Y RECOMENDACIONES DE MANEJO PARA EL DESARROLLO DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA VÍA)” de 17 de octubre de 2017, realizado por la PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Instituto de Estudios Ambientales para el Desarrollo IDEADE, en sus conclusiones indica:

“7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación, se presenta un resumen de la clasificación de los puntos de agua ubicados sobre las UF4, UF5 y Variante Choachí. Se presentan la clasificación de 21 puntos de agua, de los cuales 6 se clasifican como manantiales, 8 responden a la escorrentía de ladera en donde hay mezcla de agua subsuperficial y superficial, 7 proceden de escorrentía de agua superficial.

Para los 6 puntos donde se encuentran los manantiales, se recomienda, de acuerdo a la normativa ambiental colombiana, un realineamiento local de la vía en los casos en los que el trazado actual coincide con la localización del punto de agua. Para los

Primera Subsección B, acepta la demanda, pero no la medida cautelar referida con “Suspender todas las actividades de la Unidad Funcional 4”. Este concepto fue remitido por la ANLA previo derecho de petición, en las páginas 8 y 12 se indica la necesidad y exigencia de la elaboración de un estudio de impacto ambiental con su respectiva licencia ambiental para el tramo denominado La Calera – Cáqueza, *“que pese a estar propuesto como un mejoramiento implica la construcción de nuevos segmentos viales y obras asociadas de gran envergadura”.*

casos donde no coincide el trazado y el punto de agua, pero el alineamiento puede alterar la distribución de los flujos resulta prioritario instrumentar la línea base de tal manera que se garantice que el flujo subterráneo continuará garantizando la alimentación de estos puntos de agua.

En los 8 puntos identificados como escorrentía de ladera donde existe una mezcla de agua subsuperficial con aguas superficiales, se debe garantizar mediante obras hidráulicas el suministro de agua a las personas que hoy realizan aprovechamiento de las fuentes. Principalmente, se prevé que serán necesarias obras de canalización de pequeñas corrientes de agua de tal manera que el agua es transportada de un lado a otro de la vía.

Por otra parte, en los puntos localizados en la variante K3+200, se prevé la aparición de más escurrimientos una vez se avance en la construcción de la vía ya que es un área asociada a rocas fracturadas, con lo cual la zona tiene respuestas rápidas a eventos de precipitación. En ese sentido, es indispensable contar con un adecuado diseño de las estructuras de manejo de agua de la vía que considere modelos hidrológicos que consideren la ocurrencia de eventos extremos.

En los puntos de escorrentía superficial, es importante diseñar estructuras de paso agua tales como alcantarillas y box Couvert, de tal manera que no se interrumpa el curso de los cuerpos de agua y se garantice el suministro de agua a los beneficiarios en las comunidades aledañas a la vía. Esto permitirá reducir los riesgos de conflictos sociales y ambientales en la zona de influencia del proyecto.

En general, la visita de campo permitió construir hipótesis válidas sin embargo sin los ensayos de laboratorio hubiese sido imposible determinar el origen de las aguas que alimentan los puntos de agua identificados en la zona de influencia del proyecto. En ese sentido, los resultados de los isotopos serán indispensables para visitar las conclusiones presentadas en este informe.

ANEXO 11 – ESTADO ACTUAL DEL PROYECTO PERIMETRAL DEL ORIENTE DE CUNDINAMARCA

Respecto al estado actual del proyecto, mediante el radicado 2019ER0090207 de 23-08-2019, radicado ANI 2019-601-028247-1 de 21-08-19, la Entidad dio respuesta al punto 15, del oficio AD4G-038 con radicado ANI 2019-409-080391-2 de 2-08-2019, en los siguientes términos.

UF1:

“Aspectos Técnicos:

Unidad Funcional que cuenta con Acta de Terminación suscrita el pasado 01 de febrero de 2019. Ahora bien, el pasado 31 de julio de 2019 se cumplieron los 180 días de que trata la Sección 4.17 de la Parte General del Contrato de Concesión, para que la Sociedad Concesionaria POB S.A.S. diera cumplimiento a las demás Especificaciones Técnicas descritas en la referida acta y que se encontraba pendiente su cumplimiento. Así las cosas, a la fecha, se encuentra en verificación el cabal cumplimiento por parte del Concesionario de las demás Especificaciones Técnicas antes referidas.”

()

Aspectos Prediales:

*El Estado actual de la Gestión Predial en la Unidad Funcional 1 es el que se evidencia en la **Tabla Estado de la Adquisición predial.***

*El referido Contrato de Concesión, conforme a lo establecido en la Parte General y Especial **establece que la obligación de la realización de la gestión predial del proyecto es del Concesionario** en concordancia con la aplicación del Apéndice Técnico 7. Gestión Predial, en tal sentido y de acuerdo con dicha obligación contractual, se expone a continuación el estado actual de la adquisición predial del proyecto por unidades funcionales:*

Tabla 31: Estado de la adquisición predial

	Pedios Requeridos	Ficha Predial	Uso del Suelo	Avalúos	Ofertas Notificadas	Promesas	Permisos	Escrituración	Registrado a favor de la ANI	Expropiación Demanda Admitida
Unidad Funcional 1	32	32	32	32	32	21	32	31	29	2
Unidad Funcional 2	220	215	214	207	211	165	220	161	152	5
Unidad Funcional 3	219	186	190	177	184	122	219	151	143	1
Unidad Funcional 4	414	332	328	245	212	124	306	65	61	0
Unidad Funcional 5	476	334	323	233	211	59	315	21	20	1
UF 5 Variante	107	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	1468	1099	1087	894	850	491	1092	429	405	9

UF2:

Aspectos Técnicos:

Sobre dicha Unidad Funcional, la ANI en conjunto con la Interventoría realizaron el proceso de verificación de que trata la Sección 4.17 del Contrato de Concesión No. 002 de 2014, determinando la necesidad de otorgar un Plazo de Cura a la Sociedad Concesionaria POB S.A.S. ante la evidencia del incumplimiento de algunos Indicadores y Especificaciones Técnicas requeridas para la suscripción del Acta de Terminación de Unidad Funcional correspondiente. Actualmente, el Plazo de Cura referido se encuentra en vigencia.

Puntos de sensibilidad Hídrica:

- **Los Durazos**, punto de sensibilidad hídrica de la UF02, generó un Evento Eximente de Responsabilidad.
La CAR mediante Resolución DRSC No. 0174 del 15 de abril de 2019 (notificada el 13 de mayo de 2019), levantó la medida preventiva que se encontraba impuesta mediante Resolución DRSC No. 121 del 18 de abril de 2018, a lo cual el Concesionario presentó recurso de reposición debido a que la Autoridad Ambiental estaba solicitando clausurar el punto, el cual es propiedad privada, a lo que el Concesionario no tiene el alcance para realizar la actividad. La CAR mediante Auto 1810 del 25 de junio de 2019 (notificado el 11 de julio de 2019) solicitó información adicional, lo cual fue respondido por el Concesionario mediante comunicado D-1634 (20191133909 del 16 de julio de 2019).

UF3:

Aspectos Técnicos:

Sobre dicha Unidad Funcional, la ANI en conjunto con la Interventoría también realizaron el proceso de verificación de que trata la Sección 4.17 del Contrato de Concesión No. 002 de 2014, determinando la necesidad de otorgar un Plazo de Cura a la Sociedad Concesionaria POB S.A.S. ante la evidencia del incumplimiento de algunos Indicadores y Especificaciones Técnicas requeridas para la suscripción del Acta de Terminación de Unidad Funcional correspondiente. Actualmente, el Plazo de Cura referido se encuentra en vigencia.

()

Puntos de sensibilidad Hídrica:

- **Arrayanes**, punto de sensibilidad hídrica de la UF 3, genero un evento eximente de responsabilidad.

La CAR indicó en el informe técnico No. 140 del 10 de abril de 2019, en el punto de arrayanes, si existe nacimiento y que debe presentar alternativas de manejo ambiental de manera que no genere mayores afectaciones y proteja el cuerpo hídrico.

La CAR emitió la Resolución 0127 del 11 de abril de 2019 " Por medio del cual se levanta una medida preventiva y se toman otras determinaciones". La medida preventiva impuesta mediante la resolución 0362 del 13 de diciembre de 2018 consiste en la suspensión inmediata de actividades de intervención al cuerpo hídrico innominado, en la vereda El Líbano del municipio de La Calera.

El proyecto se encuentra a la espera del pronunciamiento por parte de la CAR frente a las actividades constructivas que se puedan ejecutar sobre la vía existente. De igual manera, el Concesionario está elaborando la respuesta al comunicado ANI No. 2019-306-018354-1 (R-2911)

- **Peaje de Patios**, punto de sensibilidad hídrica de las UF 3, generó medida preventiva y suspensión de actividades.

La CAR mediante Resolución DRBC No. 0127 del 11 de abril de 2019 (notificada el 23 de abril de 2019), levantó la medida preventiva que se encontraba impuesta por la Inspección de Policía del Municipio de La Calera, a lo cual el Concesionario reanudó actividades constructivas en la zona a partir de la última semana del mes de abril de 2019.

UF 4 Y 5:

Aspectos Técnicos

Como es de público conocimiento, el pasado 01 de agosto de 2018 se suscribió entre la ANI y la Sociedad Concesionaria PB S.A.S, el "Acta de Declaratoria de Evento Eximente de Responsabilidad y consecuente suspensión de la ejecución de las obras y actividades de intervenciones de las Unidades Funcionales 4 y 5"., por medio de la cual se suspendieron las obligaciones ambientales, prediales, de redes y la ejecución de las Intervenciones referidas en las Unidades Funcionales 4 y 5 hasta tanto se



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

determine entre las Partes la alternativa viable que permita la ejecución del Proyecto, así las cosas, desde el punto de vista técnico, las Unidades Funcionales 4 y 5, a la fecha se encuentran suspendidas.

(...)

Aspectos Ambientales:

La existencia de puntos de sensibilidad hídrica en las UF 4 y 5, generó un evento eximente de responsabilidad. (...)

ANEXO 12 – INFORMACION DE OLYMPUS.

De acuerdo con la información obtenida del aplicativo Olympus de la ANI, descargada el 5 de agosto de 2019, la situación predial es la siguiente:

PERIMETRAL DE ORIENTE DE CUNDINAMARCA			
	UF4	UF5	UF5 - B
TOTAL, PREDIOS SABANA	383	412	36
DISPONIBLE	285	284	5
NO DISPONIBLE	98	128	31
FICHA PREDIAL	382	411	35
CON AVALUO	307	264	0
CON OFICIO DE OFERTA	209	218	0
CON PROMESA DE COMPRAVENTA	75	27	0
VALOR PROMESA	\$ 2.879.926.197,10	\$ 576.687.709,84	\$ 0
CON ESCRITURA	60	20	0
VALOR ESCRITURA	\$ 2.193.001.846,70	\$ 408.195.300,73	\$ 0
CON PRIMER PAGO	72	25	0
VALOR DE PRIMER PAGO	\$ 1.346.947.997,43	\$ 234.579.463,00	\$ 0
CON SEGUNDO PAGO	36	17	0
VALOR DE SEGUNDO PAGO	\$ 725.983.372,90	\$ 163.355.457,53	\$ 0
TOTAL, PAGADO 1 Y 2 PAGO	\$ 2.072.931.370,33	\$ 397.934.920,53	

Fuente: OLYMPUS - Reporte Sabana Predial - CR_PERIMETRAL DE ORIENTE (Descargado el agosto 5 de 2019) Cuadro elaborado por la CGR.

GLOSARIO

- **Afloramiento:** Brote de agua a través del suelo. Puede provenir de aguas subterráneas por flujos regionales, niveles freáticos altos de flujos sub - superficiales, que se cruzan con depresiones topográficas o de cursos de agua superficial que se infiltran en el subsuelo y reaparece en depresiones topográficas.
- **Amigable Componedor:** Se refiere a la instancia permanente y obligatoria de solución definitiva de ciertas controversias.
- **Aportes ANI:** Son los montos correspondientes al perfil de aportes anuales solicitados por el Concesionario en su Oferta, expresados en Pesos constantes de la fecha que se señale en la Parte Especial (de acuerdo con lo señalado en las reglas de participación del Proceso de Selección) con respecto a los recursos del Presupuesto General de la Nación.
- **Autoridad Ambiental:** Es cualquier autoridad de la República de Colombia que tenga competencia en asuntos ambientales, incluyendo, pero sin limitarse a las Corporaciones Autónomas Regionales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.
- **Autoridad Gubernamental:** Es cualquier autoridad de la República de Colombia distinta de la ANI, incluyendo, pero sin limitarse al Ministerio de Transporte, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales entre otros, que tengan autoridad sobre asuntos relacionados con el Contrato.
- **Bancable:** Dícese de un valor, efecto u operación que puede canalizarse a través de un banco por sus características, entre las que pueden encontrarse la clase, la negociabilidad, la garantía y el plazo. En la normativa sobre comisiones, cuando éstas estaban sujetas a autorización, se distinguían como plazas bancables aquéllas en las que hubiera oficina del Banco Central.
- **Cierre Financiero:** Es la consecución de un monto mínimo de Recursos de Deuda para el Proyecto.
- **Cierre Financiero – ANI,** implica que el Concesionario presente ante la ANI la carta de intención de los prestamistas, en donde manifiestan la intención de

financiar el proyecto, la cual es avalada por la ANI, lo que permite continuar con la ejecución contractual; esta regla está pactada contractualmente en la parte general del Contrato de Concesión.

- El Cierre Financiero – Real, implica la firma del contrato de crédito por parte del Concesionario, donde financieramente se logra el cruce de los egresos (costos) e ingresos (fuentes) del proyecto, lo que permite realizar la negociación con las entidades financieras y firmar los contratos de crédito para asegurar los desembolsos de los recursos, por parte de los prestamistas que garanticen la financiación del proyecto.
- Comisión de Éxito: Es la suma correspondiente a la parte de los honorarios del Estructurador que deberá ser cancelada por el Concesionario y que hará parte del costo del Proyecto a cargo del Concesionario como parte de sus obligaciones
- Concesionario: Es la sociedad de objeto único identificada plenamente en la Parte Especial, conformada por quien(es) resultó(aron) adjudicatario(s) en el marco del Proceso de Selección.
- Corredor del Proyecto: Corresponde al corredor físico dentro del cual se ubica el Proyecto de acuerdo con lo que se define en el Apéndice Técnico 1 (Alcance del Proyecto)
- Estudio de Impacto Ambiental: Es el documento elaborado por el Concesionario que haya sido requerido por la Autoridad Ambiental como fundamento para la aprobación y expedición de una Licencia Ambiental.
- Estudios de Detalle: Corresponden a los estudios y diseños necesarios para la ejecución de las Intervenciones y que tendrán el alcance y deberán cumplir con lo señalado en el Apéndice Técnico 3 (Especificaciones Generales) y en el Apéndice Técnico 1 (Alcance del Proyecto). Comprenden todas las actividades de diseño detallado en todas y cada una de las áreas técnicas de ingeniería, consideraciones ambientales, sociales, prediales y de tráfico.
- Evento Eximente de Responsabilidad: cualquier evento, circunstancia o combinación de eventos o circunstancias fuera del control razonable de la Parte que lo invoca, que afecte en forma sustancial y adversa el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Contrato, respecto de las cuales se invoca; después de haber efectuado todos los actos razonablemente posibles para evitarlo. Se

entiende incluido dentro del concepto de Evento Eximente de Responsabilidad, cualquier evento de Fuerza Mayor, incluyendo la Fuerza Mayor Predial, la Fuerza Mayor Ambiental y la Fuerza Mayor por Redes.

- Fase de Preconstrucción: Es la primera fase de la Etapa Preoperativa que se extenderá desde la Fecha de Inicio hasta la fecha de suscripción del Acta de Inicio de la Fase de Construcción.
- Fase de Construcción: Es la segunda fase de la Etapa Preoperativa, durante la cual el Concesionario, principalmente, debe realizar las Intervenciones. Esta Fase de Construcción se extiende desde el momento de la firma del Acta de Inicio de la Fase de Construcción hasta la suscripción de la última Acta de Terminación de Unidad Funcional.
- Fondo de Contingencias: Es el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales creado mediante la Ley 448 de 1998 y al cual la ANI efectuará los aportes aprobados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; aportes que estarán destinados a fondear las contingencias que en virtud del presente Contrato asume la ANI.
- Gestión Predial: Son las obligaciones a cargo del Concesionario relacionadas con la adquisición de Predios para el Proyecto y con la implementación del Plan de Compensaciones Socioeconómicas
- Gestión Social y Ambiental: Son las obligaciones a cargo del Concesionario relacionadas con el cumplimiento oportuno y eficaz del marco legal ambiental y social aplicable al desarrollo del Proyecto, así como de la aplicación de las mejores prácticas que garanticen un adecuado desempeño ambiental y social del mismo.
- Giro de Equity: Es el valor mínimo correspondiente a los giros que deba hacer el Concesionario al Patrimonio Autónomo (Cuenta Proyecto) en los términos y condiciones previstos en este Contrato. El Giro de Equity podrá ser deuda subordinada de socios al Proyecto. Sin embargo, en ningún caso esta deuda podrá estar al mismo nivel de la deuda de los Prestamistas y por lo tanto, el pago de la deuda subordinada de socios estará subordinado al pago de la deuda del Proyecto, excepto si media acuerdo expreso en contrario de los Prestamistas.

- Licencia Ambiental: Son los permisos, concesiones autorizaciones y/o licencias que deban ser otorgados por cualquier Autoridad Gubernamental, necesarios para la ejecución del Proyecto por parte del Concesionario, cuyo trámite y costo estará a cargo del Concesionario, por su cuenta y riesgo.
- Licencias y Permisos: Son los permisos, concesiones autorizaciones y/o licencias que deban ser otorgados por cualquier Autoridad Gubernamental, necesarios para la ejecución del Proyecto por parte del Concesionario, cuyo trámite y costo estará a cargo del Concesionario, por su cuenta y riesgo.
- Manantial: Afloramiento de agua subterránea a través de la tierra o entre las rocas. Dependiendo del tipo de roca o suelo por el que haya transitado puede tener un contenido importante de minerales.
- Mantenimiento u Obras de Mantenimiento: Son las actividades de mantenimiento que deberá desarrollar el Concesionario sobre el Proyecto durante las diferentes etapas del presente Contrato. Todo lo anterior con sujeción a los términos de este Contrato
- Mejoramiento: Son las Intervenciones en las cuales, el Concesionario deberá mejorar las condiciones de una vía existente con el objetivo de llevarla a unas características técnicas determinadas y de mayor estándar que los que presenta la vía, de tal manera que mejoren la capacidad o el nivel de servicio, bien sea, mediante la ejecución de actividades que mínimo logren: aumentar la velocidad de diseño, rectificar o mejorar alineamientos horizontales o verticales puntuales o continuos, ampliar las secciones geométricas de las vías, ampliación de calzadas existentes o nuevos carriles, minimizar los impactos de sitios críticos o vulnerables, pavimentar incluyendo la estructura del pavimento, construir entre otros.
- Nacedero: Denominación dada por la comunidad al agua que aflora en el suelo.
- Plan de Adquisición de Predios: Es el documento que preparará el Concesionario y entregará a la ANI donde establecerá un cronograma de adquisición de Predios, así como una metodología de trabajo para adelantar la Gestión Predial. Una vez no objetado por la Interventoría y el Supervisor dicho Plan servirá de base para el cumplimiento de las obligaciones previstas en este Contrato relacionadas con la Gestión Predial.

- Pozo: Excavación de un agujero en el suelo para captar el agua subterránea.
- Predio: Significa la unidad física constituida por terreno, construcciones, construcciones anexas, cultivos y especies, necesarios para la completa disposición del Corredor del Proyecto, los cuales deben ser adquiridos por el Concesionario, a nombre de la ANI, o puestos a disposición del Concesionario por la ANI o por un tercero para la ejecución de las obligaciones a cargo del Concesionario derivadas del presente Contrato y con sujeción a lo previsto en el Apéndice Técnico 7 (Gestión Predial).
- Rehabilitación: Son las Intervenciones en las cuales, el Concesionario deberá ejecutar un conjunto de obras tendientes a llevar la vía a sus condiciones iniciales de construcción, con el propósito que se cumplan las especificaciones técnicas para las que se diseñó. La rehabilitación comprende la ejecución de una o más de las siguientes actividades: (1) Construcción de obras de drenaje, reparaciones de estructuras de pavimento o capa de rodadura, obras de estabilización, otras obras que permitan restituir las condiciones de diseño original del proyecto. (2) Para la intervención de rehabilitación, se garantizará que el Concesionario deberá realizar actividades de mejoramiento en los sitios críticos identificados en este documento, bien sea por accidentalidad, geometría o cambio climático, por lo que dichos sitios críticos deberán ser mejorados para ofrecer un nivel de servicio homogéneo, de calidad y seguro en la vía.
- Reservoirio: Embalse o depósito de agua. Su forma puede ser una condición topográfica natural o producto de la excavación.
- Unidad Funcional: Se refiere a cada una de las divisiones del Proyecto tal como se presentan en la Parte Especial, que corresponden –cada una– a un conjunto de estructuras de ingeniería e instalaciones indispensables para la prestación de servicios con independencia funcional, la cual le permitirá funcionar y operar de forma individual cumpliendo con lo establecido en el Apéndice Técnico 4 (Indicadores de Disponibilidad Seguridad Calidad y Nivel de Servicio).