

Para contestar cite:Radicado ANI No.: **20201020158703**

Fecha: 17-12-2020

MEMORANDO

Bogotá D.C

PARA: Dr. MANUEL FELIPE GUTIÉRREZ TORRES
Presidente**Dr. LUIS EDUARDO GUTIÉRREZ DÍAZ**
Vicepresidente de Gestión Contractual**DE: GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO**
Jefe Oficina de Control Interno**ASUNTO:** Informe de auditoría técnica a las funciones públicas de supervisión y de interventoría asociadas al proyecto de concesión carretera bajo el esquema de APP de Iniciativa Neiva Espinal Girardot

Respetados doctores:

La Oficina de Control Interno, en los meses de noviembre y diciembre de 2020, realizó la auditoría técnica a las funciones públicas de supervisión y de interventoría asociadas al proyecto de concesión carretera Neiva – Espinal – Girardot.

Las conclusiones se describen en el capítulo 9 del informe que se anexa a la presente comunicación, con el fin de coordinar las acciones tendientes a la atención de las no conformidades y recomendaciones realizadas.

De acuerdo con lo previsto en el literal g del art. 4º y los literales h, j y k del artículo 12 de la Ley 87 de 1993, se envía copia de este informe a las dependencias involucradas, con el fin de que se formulen los planes de mejoramiento correspondientes a las no conformidades contenidas en el documento adjunto, en consideración a la necesaria documentación de respuesta a través de la adopción de medidas preventivas y/o correctivas procedentes, para lo cual el término recomendado es de treinta (30) días calendario contados a partir de la radicación del informe de auditoría.

Para estos efectos, se recomienda aplicar la metodología para el análisis de causas (SEPG-I-007) adoptada por la Entidad, con el fin de identificar adecuadamente la causa raíz de las situaciones presentadas y generar las acciones pertinentes en el formato de acción correctiva (SEPG-F-019) y anexarlo a la respuesta de los planes propuestos.





Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20201020158703**



Fecha: **17-12-2020**

MEMORANDO

Cordialmente,

GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO
Jefe Oficina de Control Interno

Anexos: Informe de auditoria en pdf

cc: 1) LUIS EDUARDO GUTIERREZ DIAZ (VGC) Vicepresidencia de Gestion Contractual BOGOTA D.C. -2) LILIAN MERCEDES LAZA PINEDO GIT Carretero 1 BOGOTA D.C. -3) JULIAN DAVID OLIVEROS CUADROS 3 GIT Carretero 1 BOGOTA D.C.

Proyectó: Adriana Barrios Rodríguez – Auditora técnica Oficina de Control Interno
VoBo: DANIEL FELIPE SAENZ LOZANO, GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO (JEFE)
Nro Rad Padre:
Nro Borrador: 20201020066050
GADF-F-010



INFORME DE AUDITORÍA TÉCNICA



Informe de auditoría técnica a las funciones públicas de supervisión y de interventoría asociadas al proyecto IP Neiva – Espinal - Girardot

2020

CONTENIDO

1.	OBJETIVOS	5
1.1	Objetivo general	5
1.2	Objetivos específicos	5
2.	ALCANCE.....	5
3.	MARCO NORMATIVO Y CONTRACTUAL.....	6
4.	INFORMACIÓN GENERAL DEL PROYECTO	7
4.1	Información de contratos.....	7
4.2	Equipo de Coordinación y Seguimiento del Proyecto	9
4.3	Descripción del proyecto.....	10
5.	TEMAS ABORDADOS DE MANERA ESPECÍFICA	12
5.1	Ejecución del plan de obras.....	12
5.1.1	Unidad Funcional 1: El Juncal – Neiva	18
5.1.2	Unidad Funcional 2A: Neiva – Campo Dina	18
5.1.3	Unidad Funcional 2B: Campo Dina – Aipe	19
5.1.4	Unidad Funcional 3: Aipe – Saldaña	24
5.1.5	Unidad Funcional 4A: Saldaña – Guamo.....	27
5.1.6	Unidad Funcional 4B: Guamo – Espinal.....	27
5.1.7	Unidad Funcional 5: Espinal – Flandes	28
5.1.8	Conclusiones sobre el estado de la ejecución del plan de obras.....	33
5.2	Alertas sobre riesgos del Proyecto	34
5.2.1	Área de redes: Sobrecostos por interferencia de redes.....	34
5.2.2	Área político/social: Invasión de derecho de vía	37
5.2.3	Conclusiones sobre alertas de riesgos en el proyecto.....	38
5.3	Financiación del proyecto.....	39
5.3.1	Conclusiones sobre la financiación del proyecto.....	45

5.4	Verificación de las acciones implementadas e impactos en el proyecto, a partir de los lineamientos de la ANI que surgieron a partir de la declaratoria de la emergencia sanitaria a causa del COVID-19	46
5.4.1	Protocolo de trabajo en condiciones seguras para una operación y mantenimiento que permitan la prestación del servicio de transporte en el corredor vial.....	46
5.4.2	Plan de reactivación de obras en el marco de la emergencia sanitaria.....	47
5.4.3	Reportes derivados de los dispuesto en circulares de la ANI	48
5.4.4	Impactos derivados de las medidas adoptadas en el marco de la emergencia económica y social por el COVID 19	49
5.4.5	Conclusiones respecto a la verificación de las acciones implementadas e impactos a partir de los lineamientos de la ANI que surgieron a partir de la declaratoria de la emergencia sanitaria a causa del COVID-19.....	56
6.	VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LA INTERVENTORÍA.....	57
7.	VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LA SUPERVISIÓN PROYECTO ...	60
8.	VERIFICACIÓN DE ANTECEDENTES	68
9.	CIERRE DE LA AUDITORÍA, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	70
9.1	Conclusiones.....	70
9.2	No Conformidades.....	75
9.2.1	Para la Supervisión	75
9.2.2	Para la Interventoría.....	76
9.3	Recomendaciones	77
9.3.1	Para la Supervisión	77
9.3.2	Para la Interventoría.....	78
10.	ANEXOS	80

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Información sobre contratos del proyecto.	7
Tabla 2. Equipo de Supervisión del proyecto	9
Tabla 3. Datos técnicos del proyecto.....	10
Tabla 4. Unidades funcionales del proyecto.....	11
Tabla 5. Estaciones de peaje del proyecto	11
Tabla 6. Modificación en plazos de construcción plazo de cura UF 2A, 2B, 4A y 4B	13
Tabla 7. Avance programación de obras por unidad funcional.	13
Tabla 8. Fechas ejecutadas Contrato de interventoría N. 793 de 2015	15
Tabla 9. Modificaciones previstas en el Otrosí N. 1 al Contrato de interventoría N. 793 de 2015.....	16
Tabla 10. Sobrecostos por interferencia de redes.....	35
Tabla 11. Reducción del TPD durante el aislamiento preventivo obligatorio.....	50
Tabla 12. Menor recaudo en el marco de la emergencia sanitaria	51
Tabla 13. Resultados Matriz de Evaluación de Desempeño (MED)	57
Tabla 14. Seguimiento cumplimiento Postes SOS	59
Tabla 15. Estado de las pólizas de contrato de concesión N. 017 de 2015 a noviembre de 2020	66

	<p align="center">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p align="center">Informe de auditoría técnica a las funciones públicas de supervisión y de interventoría asociadas al proyecto IP Neiva – Espinal - Girardot</p>	 <p align="center">El futuro es de todos</p> <p align="center">Gobierno de Colombia</p>
---	---	---

1. OBJETIVOS

1.1 Objetivo general

Evaluar y verificar el cumplimiento de la función pública de la Interventoría y de la Supervisión del proyecto de asociación público-privada (APP) de iniciativa privada, Neiva - Espinal - Girardot, respecto del cumplimiento de sus principales obligaciones contractuales, de cara al establecimiento de una vigilancia y control efectivos que aseguren el éxito del proyecto.

1.2 Objetivos específicos

1.2.1 Llevar a cabo un seguimiento general al proyecto, evidenciando la función de la Interventoría y de la Supervisión, a través de la cual se vislumbra el horizonte de éste, analizando el comportamiento que tiene la concesión en la fase de construcción.

1.2.2 Evaluar el desempeño de la Interventoría, a través de la aplicación y análisis de la Matriz de Evaluación de Desempeño – MED, generada por la Oficina de Control Interno de la ANI para verificar las actuaciones de vigilancia y control ejercidas por la Interventoría, HMV Consultoría SAS, en el proyecto de concesión de modo carretero Neiva - Espinal - Girardot.

1.2.3 Verificar la gestión derivada de las auditorías previas adelantadas por la Oficina de Control Interno (OCI) y por la Contraloría General de la República (CGR).

1.2.4 Verificar el seguimiento y control por parte de la Interventoría y de la Supervisión frente a los lineamientos de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) que surgieron en la ejecución del proyecto a partir de la declaratoria de la emergencia sanitaria a causa del COVID-19.

2. ALCANCE

Comprende el análisis de las funciones públicas de la Supervisión y de la Interventoría en la ejecución del contrato de concesión bajo el esquema de APP de Iniciativa Privada No. 17 de 2015, suscrito entre la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y la Concesionaria Autovía Neiva Girardot S.A.S, a partir de septiembre de 2019 y hasta la fecha de ejecución de la auditoría, analizando el comportamiento que tiene la concesión en la fase de construcción.

3. MARCO NORMATIVO Y CONTRACTUAL

Para el desarrollo del presente informe se tuvieron en cuenta las siguientes disposiciones de orden legal y reglamentario, además de algunos documentos contractuales, a saber:

- Constitución Política de Colombia Artículo 210.¹
- Ley 1474 de 2011, artículo 83 y subsiguientes. 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 80 de 1993 por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, artículo 32 de los Contratos Estatales, numerales 2 y 4 referidos a los Contratos de Consultoría y de Concesión.
- Decreto 1079 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único del Sector Transporte.
- Decreto 648 de 2017, por el cual se adiciona el Decreto 1083 de 2015 y se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de la Función Pública.
- Ley 1508 de 2012, 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 1882 de 2018, por la cual se adicionan, modifican y dictan otras disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la Ley de Infraestructura y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1510 de 2013, por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.
- Resolución No. 1478 de 2019, por la cual se establece el estatuto de auditoría interna, se adopta el Código de Ética del Auditor en la Agencia Nacional de Infraestructura y se dictan otras disposiciones.
- Contrato de Concesión bajo el esquema de APP No. 017 de 2015, suscrito entre la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI y la Autovía Neiva Girardot S.A.S., así como los demás documentos contractuales.
- Contrato de Interventoría No. 793 de 2015, suscrito entre la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI y la HMV Consultoría S.A.S.
- Manual de Seguimiento a Proyectos e Interventoría y Supervisión Contractual (GCSP-M-002).
- Legislación, regulación aplicable y resoluciones emitidas por la Agencia Nacional de Infraestructura con ocasión de la emergencia sanitaria a causa del COVID-19.

¹ Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la Ley.

4. INFORMACIÓN GENERAL DEL PROYECTO

4.1 Información de contratos

En esta sección se presenta la información de los Contratos de Concesión No. 017 de 2015 y de Interventoría No. 793 de 2015 tales como objeto, plazo, y otrosíes suscritos a la fecha:

Tabla 1. Información sobre contratos del proyecto.

CLASE	DETALLE DEL CONTRATO	OTROSÍES
Concesionario	<p>Autovía Neiva Girardot S.A.S No. contrato: 017 del 30 de octubre de 2015. Objeto: “El presente Contrato de concesión bajo un esquema de Asociación Público-Privada de iniciativa 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.” Acta de Inicio: 23 de diciembre de 2015. Plazo: El plazo del Contrato es variable, y transcurrirá entre la Fecha de Inicio y la fecha en que termine la Etapa de Reversión, a más tardar al vencerse el Plazo Máximo de la Etapa de Reversión (Condicionado a la obtención del valor presente, a diciembre de 2014, del recaudo de peaje - VPIP) – aproximadamente de 30 años. URL SECOP: https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-20-432</p>	9 otrosíes
Interventoría	<p>HMV Consultoría S.A.S. No. contrato: 793 del 22 de diciembre de 2015. Objeto: “Realizar la interventoría integral que incluye, pero no se limita a la interventoría técnica, económica, financiera, contable, jurídica, administrativa, operativa, medio ambiental y socio predial del Contrato de Concesión bajo el esquema de Asociación Público Privada de iniciativa privada que se derive del proceso licitatorio VJ-VE-APP-IPV-005-2015, correspondiente al corredor denominado “NEIVA – AIPE – CASTILLA – ESPINAL – GIRARDOT” Acta de Inicio: 24 de diciembre de 2015 Plazo: 84 meses a partir de la suscripción del Acta de Inicio. URL SECOP: https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-15-4235261</p>	N.A

Fuente: URLs SECOP I contratos de Concesión y de Interventoría.

En la tabla precedente se observa que el Contrato de Concesión No. 017 de 2015 ha tenido nueve otrosíes. Lo principalmente acordado tras la suscripción de estas modificaciones contractuales fue:

- **Otrosí No 1 del 16 de diciembre de 2015:** se acordó ampliar el plazo para la suscripción del acta de inicio hasta el 23 de diciembre de 2015.

- **Otosí No 2 del 17 de marzo de 2016:** se acordó ampliar el plazo de entrega de algunos bienes y equipos, así como el equipo a ser puesto a disposición de la Policía de Carreteras.
- **Otosí No 3 del 19 de agosto de 2016:** se acordó que la fase de preconstrucción fuese ampliada de 240 días a 270 días y que el plazo de la fase de construcción fuera disminuido cambiando de 1.410 días a 1.380 días, manteniendo el plazo total de la etapa preoperativa. Adicionalmente, se amplió el plazo al Concesionario para presentar la totalidad de la documentación que acreditase el cierre financiero.
- **Otosí No 4 del 24 de marzo de 2017:** se acordó modificar la resolución con el Ministerio de Transporte respecto las condiciones de tarifas diferenciales en el peaje de Neiva y se aclaró el alcance de la Unidad Funcional 1.
- **Otosí No 5 del 23 de mayo de 2017:** se acordó modificar algunos apartes del contrato con el fin de establecer la posibilidad de la toma de posesión por parte de los prestamistas cuando ocurra una inhabilidad sobreviniente.
- **Otosí No 6 del 11 de octubre de 2017:** se acordó modificar la financiación del proyecto permitiendo la alternativa de cesión del 100% de la Retribución y de la Compensación Especial cuando sea aplicable, y otras modificaciones en el apéndice financiero.
- **Otosí No 7 del 23 de mayo de 2018:** se acordó eliminar la obligación de traslado del peaje El Patá por riesgos de sobrecostos en consultas previas y se modificaron los plazos de presentación del Manual de Operación y Mantenimiento.
- **Otosí No 8 del 30 de diciembre de 2019:** se acordó aplazar el fondeo de las subcuentas MASC, interventoría y supervisión, soporte contractual y compensaciones ambientales, así como la modificación de la división del proyecto, estableciendo que a partir del 1 de enero de 2020 la división del proyecto cambiara de 5 a 7 unidades funcionales constructivas, de igual forma se fijó en el 20% el plazo de cura previsto para la terminación de una unidad funcional.
- **Otosí No 9 del 05 de octubre de 2020:** se acordó realizar transferencias de las subcuentas de compensaciones ambientales, redes, soporte contractual y MASC, por una vez y de forma transitoria a la subcuenta “*transferencia transitoria de recursos*”, con el fin de que el Concesionario contara con la garantía líquida requerida por los prestamistas para el desembolso de los recursos necesarios para la construcción de las unidades funcionales UF2A, UF2B, UF4A y UF4B, de igual forma se establecieron los procedimientos para el reintegro de los fondos a dichas subcuentas.

En ese sentido, respecto al Contrato de Concesión No. 017 de 2015, según se comentó previamente, éste ha tenido nueve (9) modificaciones contractuales, cuyos motivos se encuentran relacionados principalmente con modificaciones de los plazos del contrato, aclaraciones respecto a los peajes del corredor, redistribución de las unidades funcionales del Contrato y transferencias temporales de recursos para favorecer la liquidez del Contrato.

A noviembre de 2020 se está tramitando el Otrosí N. 10, como resultado de las mesas de trabajo adelantadas desde el año 2017 entre la ANI y la Cámara Colombiana de Infraestructura con el fin de establecer la aplicación de un nuevo procedimiento de verificación que armonice con la disposición de la Ley 1508 que estipula el derecho a la retribución a favor de los concesionarios.

De acuerdo con lo anterior, esta modificación contractual, tiene como objetivo principal modificar el proceso de verificación de las unidades funcionales, posteriormente a la suscripción del acta de terminación, visto que actualmente el Concesionario cuenta con 180 días para cumplir todas las especificaciones técnicas del proyecto; en la práctica se advirtió que, en muchos casos, el plazo citado resultaba insuficiente para el cumplimiento de la totalidad de las especificaciones técnicas, particularmente las relacionadas con la gestión predial.

Por lo cual en esta modificación contractual se busca que, pasados los 180 días, sin que se hayan cumplido la totalidad de especificaciones técnicas, se pueda suscribir un Acta de Terminación Parcial y que no se suspenda la retribución al Concesionario, teniendo en cuenta que éste ha construido y ha cumplido con los indicadores establecidos según los principios de operación de la vía.

Para el Contrato de Interventoría No. 793 de 2015, como se muestra en la tabla precedente, no se han suscrito otrosíes a la fecha. Sin embargo, se evidencia que a noviembre de 2020 se está tramitando el Otrosí N. 1 en donde se prevé la modificación del plazo del contrato de interventoría en la fase de construcción y en la etapa de operación, sin cambiar el plazo contractual, así como la redefinición del valor mensual de interventoría para la fase de construcción y la correspondiente adición de recursos al contrato de interventoría, los cuales, en parte serán asumidos por el concesionario por concepto de mayor permanencia en obra.

4.2 Equipo de Coordinación y Seguimiento del Proyecto

El control y seguimiento del proyecto bajo esquema de APP de iniciativa privada Neiva – Espinal - Girardot cuenta con el equipo de apoyo de profesionales de la ANI que se muestra a continuación:

Tabla 2. Equipo de Supervisión del proyecto

NOMBRE	FUNCIÓN	ÁREA
Luis Eduardo Gutiérrez Díaz	Vicepresidente	Vicepresidencia de Gestión Contractual (VGC)
Lilian Mercedes Laza Pinedo	Gerente de proyecto	(VGC) - Equipo Proyectos Carreteros 1
Julián David Oliveros Cuadros	Líder de Equipo	
Néstor Raúl Palacios Suescún	Apoyo financiero	(VGC) - GIT Financiero 2
Lilian Johana Correa Solano	Apoyo jurídico	(VJ) - GIT Asesoría Gestión Contractual 3
Gustavo Adolfo Duque Ramírez	Apoyo social	Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno (VPRE) – GIT Social
Luisa Gineth Cubillos Riaño	Apoyo ambiental	VPRE – GIT Ambiental

NOMBRE	FUNCIÓN	ÁREA
Laura Milena Ayala Cuervo	Apoyo riesgos	VPRE – GIT Riesgos
Carlos Cristian Soto Martin	Apoyo técnico predial	VPRE – GIT Predial
Leila Johana Martínez Mora	Apoyo jurídico predial	VPRE – GIT Asesoría Jurídica Predial

Fuente: Elaboración propia a partir de informe mensual de seguimiento al proyecto correspondiente al periodo de septiembre de 2020 radicado ANI 20203050134113 del 29 de octubre de 2020.

4.3 Descripción del proyecto

El proyecto carretero bajo el esquema de APP, de iniciativa privada, Neiva – Espinal - Girardot hace parte del programa de cuarta generación de concesiones (4G) y representa una inversión de aproximadamente 2,4 billones de pesos. La vía de la Concesión Neiva – Espinal - Girardot tiene una longitud total estimada de 198 km y su recorrido discurre en los departamentos de Tolima y Huila.

El objetivo de esta concesión es optimizar la conexión entre el municipio de Girardot – Cundinamarca y la ciudad de Neiva en el departamento del Huila, por lo cual este corredor se configura como un eje estratégico de comunicación del centro y norte del país, con los departamentos del sur y occidente de Colombia.

Los datos técnicos mencionados, al igual que el alcance actual del proyecto se consolidan en la siguiente tabla:

Tabla 3. Datos técnicos del proyecto.

CAPEX – millones de COP 2019	\$911.093	
OPEX – millones de COP 2019	\$1.624.117	
Inversión total – millones de COP 2018	\$2.539.810	
Fase actual	Construcción	
VPIP Contractual – millones de COP diciembre 2014	\$1.192.996	
VPIP Acumulado – millones de COP (septiembre 2020)	\$203.133	
Aportes ANI – millones de COP 2019	No aplica	
% Cumplimiento aportes ANI	No aplica	

Fuente: ANISCOPIO e informe mensual de Interventoría correspondiente a septiembre de 2020.

Según se ha mencionado previamente, el proyecto actualmente cuenta con 7 unidades funcionales, o divisiones, y con una unidad funcional que corresponde a la operación y mantenimiento de la infraestructura vial, cuyas generalidades se muestran a continuación:

Tabla 4. Unidades funcionales del proyecto.

Unidad Funcional	Sector	Origen	Destino	Longitud aproximada (km)	Intervenciones principales
0	Unidad Funcional de Operación y Mantenimiento	El Juncal	Neiva	198,35	Operación y Mantenimiento
1	El Juncal - Neiva	PR 99+000 (Ruta 4505)	PR 0+500 (Ruta 4506)	21,8	Mejoramiento y rehabilitación
2A	Neiva – Campo Dina	PR 0+500 (Ruta 4506)	PR 15+800 (Ruta 4506)	15,3	Construcción segunda calzada y rehabilitación calzada existente
2B	Campo Dina - Aipe	PR 15+800 (Ruta 4506)	PR 32+340 (Ruta 4506)	17,2	
3	Aipe – Saldaña (incluye paso Saldaña)	PR 32+340 (Ruta 4506)	PR 14+160 (Ruta 4507)	89,4	Rehabilitación, incluyendo paso urbano Saldaña
4A	Saldaña – Guamo (Incluye variante Guamo)	PR 14+160 (Ruta 4507)	PR 28+870 (Ruta 4507)	15,4	Construcción segunda calzada y rehabilitación calzada existente
4B	Guamo – Espinal (Incluye variante Espinal)	PR 40+600 (Ruta 4507)	PR 36+950 (Ruta 4004)	20,05	
5	Espinal - Flandes	PR 36+950 (Ruta 4004)	PR 60+800 (Ruta 4507)	19,2	

Fuente: Cláusula primera del Otrosí N. 8 que modifica la sección 3.3 de la Parte Especial del Contrato de Concesión No. 017 de 2015

Con base en la Sección 3.6 de la Parte Especial del Contrato de Concesión No. 017 de 2015, en el proyecto se prevé la operación de 3 estaciones de peaje, las cuales fueron entregadas por la ANI al Concesionario como parte de la infraestructura en condiciones de operación. Según lo anterior se presenta en la siguiente tabla las estaciones de peaje correspondientes al Contrato de Concesión.

Tabla 5. Estaciones de peaje del proyecto

Nombre	Tipo	Unidad Funcional	Tramo	PK	Fecha de inicio operación
Neiva	Existente	UF2A	Neiva – Campo Dina	PR 3+700	21 de junio de 2016
Patá		UF3	Aipe - Saldaña	PR 54+400	
Flandes		UF5	Espinal - Flandes	PR 155+900	

Fuente: Numeral a de la Sección 3.6 de la Parte Especial del Contrato de Concesión No 017 de 2015

El 20 de septiembre de 2016 se suscribió el Acta de Inicio de la fase de construcción, según las modificaciones estipuladas en el Otrosí N. 3 mencionadas previamente, visto que contractualmente dicha fase iniciaba el 20 de agosto de 2016.

La terminación de la fase de construcción estaba prevista para el 1 de julio de 2020, sin embargo, esto no fue cumplido por el Concesionario debido a que a noviembre de 2020 sólo se han entregado 3 unidades funcionales (1, 3 y 5) correspondientes al 65% de la longitud del corredor, por lo cual se dio inicio a un periodo de cura, el cual fue otorgado por la ANI mediante la aprobación de la actualización y reprogramación del plan de obras el 4 de noviembre de 2020; dicho periodo de cura

corresponde al 20% estipulado en el Otrosí N. 8 y el plazo correspondiente al periodo cesante a causa de la emergencia sanitaria a causa del COVID-19, por lo cual las fechas de entrega de las Unidades Funcionales 2A, 2B, 4A y 4B se modificaron a julio de 2021 según se detalla en la sección 5.1.

Por otra parte, entre septiembre de 2019 y la fecha de ejecución de esta auditoría se han identificado alertas en el proyecto asociadas a la ejecución del plan de obras, a los riesgos definidos contractualmente y para aspectos relevantes relacionados con la financiación del Contrato de Concesión No. 017 de 2015. Estas alertas y aspectos relevantes, al igual que la verificación del seguimiento y control por parte de la Interventoría y de la Supervisión frente a los lineamientos de la ANI que surgieron a partir de la declaratoria de la emergencia sanitaria a causa del COVID-19, se exponen en la siguiente sección.

5. TEMAS ABORDADOS DE MANERA ESPECÍFICA

En línea con los objetivos específicos 1.2.1 y 1.2.4, en este capítulo se analiza el comportamiento que tiene la concesión en la fase de construcción, en función de **a)** el estado y seguimiento por parte de la Interventoría y de la Supervisión a la ejecución y formulación del plan de obras, **b)** alertas de riesgos del proyecto, **c)** la financiación del proyecto y **c)** acciones implementadas y los correspondientes impactos en el proyecto a partir de los lineamientos de la ANI que surgieron a partir de la declaratoria de la emergencia sanitaria a causa del COVID-19.

5.1 Ejecución del plan de obras

El avance general del proyecto con corte a 30 de noviembre de 2020, según lo evidenciado en la plataforma Aniscopio² presenta un atraso respecto al Plan de Obras inicial del proyecto, teniendo un 58,1% ejecutado frente al 100 % programado, lo cual evidencia un atraso del 41,9%. Este porcentaje contempla las 7 unidades funcionales especificadas en la sección 5.4, de las cuales las unidades funcionales 1 y 5 han sido entregadas en su totalidad, la unidad funcional 3 está entregada con pendientes y las unidades funcionales 2A, 2B, 4A y 4B se encuentran en construcción, según se detallará en los porcentajes de avance por unidad funcional de la Tabla 7.

Sin embargo, según se ha mencionado previamente estos plazos se restablecieron con la aprobación del nuevo plan de obras mediante la comunicación 20203050334471 del 04 de noviembre de 2020, en donde, se otorgó al Concesionario un periodo de 98 días, según el acuerdo firmado entre la ANI y los Concesionarios en el marco de la emergencia por COVID-19: *“Acuerdo suscrito entre la Agencia Nacional de Infraestructura y los Concesionarios del modo de transporte carretero con el acompañamiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República Con la moderación de la Cámara Colombiana de la Infraestructura”*:

² Enlace Aniscopio: <https://aniscopio.ani.gov.co/>

“(…) TERCERO. DESPLAZAMIENTO EN EL CRONOGRAMA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES AFECTADAS SUSTANCIALMENTE. Las PARTES acuerdan que el plazo de cumplimiento de cada una de las obligaciones referidas en el numeral anterior se desplazará por un término de noventa y ocho (98) Días Calendario. (…)”

Adicionalmente en esta reprogramación y actualización del plan de obras se otorgó un plazo de cura al Concesionario correspondiente al 20% del plazo inicial, según lo establecido en la cláusula octava del Otrosí N. 8:

“(…)5.1 Eventos Generadores de Imposición de Multas (…)

(…) Para efectos de esta multa, entiéndase modificada la sección 10.2(a) de la Parte General en el sentido que el Plazo de Cura para sanear el incumplimiento en la terminación de las intervenciones de una Unidad Funcional será del veinte por ciento (20%) del plazo previsto en este Contrato para la terminación de la Unidad Funcional respectiva.(…)

De acuerdo con el plazo de cura otorgado, los plazos para finalizar la fase de construcción de las unidades funcionales 2A, 2B, 4A y 4B se aumentaron de la siguiente manera: 270 días para las unidades funcionales 2A y 2B que tenían un plazo inicial de 1.350 días (45 meses) y 276 días para las unidades funcionales 4A y 4B las cuales tenían un plazo inicial de 1.380 días (46 meses).

La activación de los plazos de cura para estas unidades funcionales fue notificada por la interventoría mediante la comunicación H MV 2909-3947 del 16 de octubre de 2020, fecha en la cual inició el plazo de cura. Según lo descrito anteriormente se presenta el detalle de la modificación de los plazos de entrega de las unidades funcionales 2A, 2B, 4A y 4B.

Tabla 6. Modificación en plazos de construcción plazo de cura UF 2A, 2B, 4A y 4B

Unidad funcional	Inicio fase de construcción	Plazo construcción (meses)	Fecha final de construcción contractual	Fecha final de construcción según acuerdo ANI-Concesionarios periodo COVID	Fecha inicio plazo de cura 20% a fase de construcción	Fecha final de construcción plazo de cura 20%
2A	20/09/2016	45	23/06/2020	29/09/2020	16/10/2020	13/07/2021
2B		45	23/06/2020	29/09/2020	16/10/2020	13/07/2021
4A		46	01/07/2020	07/10/2020	16/10/2020	19/07/2021
4B		46	01/07/2020	07/10/2020	16/10/2020	19/07/2021

Fuente: Elaboración propia

En este sentido, se presentan a continuación los porcentajes de avance reportados por la Supervisión en Aniscopio con corte al 30 de noviembre de 2020 con respecto a los porcentajes de obra programados en el último plan de obras aprobado el 4 de noviembre de 2020:

Tabla 7. Avance programación de obras por unidad funcional.

UF	LONGITUD	PROGRAMADO	EJECUTADO	DESVIACIÓN
1: El Juncal – Neiva	21,8	100%	100%	-
2A: Neiva – Campo Dina	15,3	15,39%	17,52%	2,13%
2B: Campo Dina – Aipe	17,2	53,17%	56,58%	3,41%

UF	LONGITUD	PROGRAMADO	EJECUTADO	DESVIACIÓN
1: El Juncal – Neiva	21,8	100%	100%	-
3: Aipe – Saldaña	89,4	100%	81%	-19%
4A: Saldaña – Guamo	15,4	25,75%	21,68%	-4,07%
4B: Guamo – Espinal	20,05	11,52%	11,24%	-0.28%
5: Espinal - Flandes	19,2	100%	100%	-
Total	198,35	64,16%	58,07%	-6,09%

Fuente: Respuesta área técnica enviada por la Supervisión en el desarrollo de la Auditoría

Se aclara que los porcentajes mostrados programados no corresponden a lo reportado en Aniscopio, por lo cual, se recomienda a la Supervisión realizar los ajustes procedentes a la brevedad en dicha plataforma, teniendo en cuenta que es la herramienta principal de información a la comunidad y a los actores interesados en el proyecto. Al respecto, la supervisión ha manifestado durante la auditoría que se ha realizado la gestión con Gerencia de Tecnología, y se está a la espera de respuesta por parte de esta dependencia, sin embargo, se requieren procesos de larga duración para poder modificar los porcentajes programados, por lo cual, se recomienda liderar acciones en aras de flexibilizar estos procesos, vista la importancia de mantener la información actualizada.

Según los porcentajes de avance reportados en la Tabla 7 el porcentaje ejecutado del proyecto es de aproximadamente el 58%, y a noviembre de 2020 posteriormente a las dificultades de liquidez que tenía el Concesionario según se describirá en la sección 5.3, se tiene un atraso general de aproximadamente 6.0%.

No obstante, el proyecto cuenta actualmente con una reprogramación aprobada por la ANI a noviembre de 2020 y se esté haciendo seguimiento con este nuevo plan de obras, teniendo en cuenta que el proyecto se estructuró inicialmente con un plazo contractual de 1.380 días que finalizaba en julio de 2020, esta situación puede generar alertas sobre el riesgo *retrasos en la ejecución de los proyectos*, identificado por la ANI para el proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte*.³

La Entidad ha identificado que las posibles consecuencias del riesgo mencionado son: *sobrecostos de los proyectos, no entrega de obras a las comunidades en los tiempos establecidos y mayores costos de interventoría*. Se considera que la consecuencia *no entrega de obras a las comunidades en los tiempos establecidos* se materializó, visto que a noviembre de 2020 sólo se ha entregado a la comunidad 3 unidades funcionales de 7, correspondientes a 130,4 km de 198,35 km (65%), sin

³ La matriz de riesgos vigente a noviembre de 2020 del proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte se puede descargar del enlace https://www.ani.gov.co/sites/default/files/mapa_riesgos_proceso_de_gestion_contractual_y_seguimiento_de_infraestructura_de_transporte_2019.xlsx

embargo, con base en el plan de obras vigente, en caso de que éste se ejecute acorde a lo programado, su construcción finalizaría en julio de 2021.

Adicionalmente se considera que la consecuencia *mayores costos de interventoría* se va a materializar visto que, inicialmente el Contrato de Interventoría N. 793 de 2015 contaba con los siguientes plazos:

“(…) CLÁUSULA 1.2 Término de ejecución del contrato

El plazo de ejecución es de ochenta y cuatro (84) meses contados a partir de la suscripción del acta inicio hasta el vencimiento del plazo, o supeditado a la terminación anticipada del contrato de concesión y su reversión extraordinaria a la Agencia Nacional de Infraestructura.

El plazo se dividirá en las mismas etapas del contrato de concesión correspondiente, así:

(a) Plazo estimado de la etapa pre operativa: corresponderá al tiempo en que se desarrollarán las fases de pre construcción y construcción que suma será de cincuenta y cinco (55) meses, así:

(i) Fase de Pre construcción: ocho (8) meses

(ii) Fase de Construcción: cuarenta y siete (47) meses

(b) Plazo estimado de la etapa operativa: corresponderá el tiempo en que se desarrollarán las labores de operación y mantenimiento que será de: veintinueve (29) meses. (...)”

Durante el Contrato de Concesión, de acuerdo con lo establecido en el Otrosí N. 3, la fase de preconstrucción duró 9 meses y se modificó la fase de construcción a 46 meses, manteniendo una duración total de la etapa preoperativa de 55 meses, según estas modificaciones, se presentan a continuación las fechas del Contrato de Interventoría, de acuerdo con lo ejecutado a noviembre de 2020.

Tabla 8. Fechas ejecutadas Contrato de interventoría N. 793 de 2015

Fase	Fecha de inicio	Fecha de finalización	Meses previstos contractualmente	Meses ejecutados
Fase de preconstrucción	24/12/2015	19/09/2016	8	9
Fase de construcción	20/09/2016	19/07/2020	47	46

Fuente: Elaboración propia con base en la respuesta área técnica enviada por la Supervisión en el desarrollo de la Auditoría

Sin embargo, visto que la fase de construcción del contrato de concesión N. 017 de 2015 no finalizó en julio de 2020, a noviembre de 2020 la Supervisión se encuentra en trámite del Otrosí N. 1 al contrato de interventoría N. 793 de 2015, en donde se prevé modificar el plazo de la etapa operativa del contrato de interventoría reduciéndolo a 15 meses y adicionar 14 meses a la fase de construcción, lo cual de acuerdo con las mesas de trabajo realizadas entre la Supervisión y la Interventoría, darán lugar al pago de 379.529.471 pesos constantes de diciembre de 2014 por mes, según solicitado por la Interventoría en la comunicación 20204090897712 del 17 de septiembre de 2020, lo cual comportará una adición en el contrato de interventoría N. 793 de 2015, según se presenta a continuación en pesos de diciembre de 2014.

Tabla 9. Modificaciones previstas en el Otrosí N. 1 al Contrato de interventoría N. 793 de 2015

Fase/Etapa	Contrato de interventoría N. 793 de 2015			Modificaciones en trámite Otrosí N. 1			Diferencia
	Plazo (meses)	Valor mensual	Valor por fase	Plazo	Valor mensual	Valor por fase	
Fase de pre construcción	8	267.491.650	2.139.933.200	8 meses y 27 días	267.491.650	2.335.798.815	195.865.615
Fase de construcción 1	47	386.502.827	18.165.632.866	46	386.502.827	17.779.130.039	-386.502.827
Fase de construcción 2	0	-	-	14	379.529.471	5.313.412.594	5.313.412.594
Etapa operativa	29	227.455.233	6.596.201.766	15 meses y 3 días	227.455.233	3.434.574.018	-3.161.627.748
Total	84	-	26.901.767.832	84	-	28.862.915.466	1.961.147.634

Fuente: Elaboración propia con base en la comunicación 20203100143293 del 19 de noviembre de 2020

Según se presenta en la Tabla 9, y de acuerdo con la comunicación 20203100143293 del 19 de noviembre de 2020 emitida por la Gerencia del GIT Financiero de la Vicepresidencia de Gestión Contractual, en donde se emite concepto favorable a la adición solicitada para el contrato de interventoría N. 793 de 2020 y “(...) se concluye que la adición en recursos al Contrato de Interventoría es de 1.961.147.637 del mes de referencia (...)”. Por otra parte en esta comunicación se realiza la proyección del flujo de caja de la subcuenta de interventoría y supervisión hasta enero de 2023 concluyendo “(...) que existe suficiencia de recursos para realizar la adición solicitada (...)”.

Al respecto, la Supervisión acordó con el Concesionario el reconocimiento de la diferencia entre los valores mensuales de interventoría en fase de construcción y en la etapa de operación, por un periodo correspondiente a 9 meses de los 14 que se adicionarán al contrato de interventoría N. 793 de 2015, visto que el mayor valor de interventoría en parte se dio por causas imputables al Concesionario debido a la no entrega de las UF 2 y 4 en los tiempos establecidos contractualmente, según la comunicación 20204091188022 del 25 de noviembre de 2020, el Concesionario solicitó la suscripción de un otrosí en los siguientes términos:

“(...) nos permitimos manifestar que, analizada la solicitud de la Entidad respecto a aportar recursos adicionales a la Subcuenta de Interventoría y Supervisión con ocasión del referido tiempo adicional para dicho contrato, nos permitimos indicar que esta sociedad aportará la suma de \$1.368.668.142 con el fin de cubrir los costos por 276 días en que la Interventoría debe seguir adelantando actividades producto del periodo de cura generado. (...)”

De acuerdo con la misma comunicación, dichos recursos serán fondeados por el Concesionario a la subcuenta de interventoría y supervisión, modificando “(...) los fondeos 7, 8 y 9 indicados en el literal d) de la Sección 4.5 Fondeo de Subcuentas del Patrimonio Autónomo de la Parte Especial(...)”, según se está realizando a noviembre de 2020 en la formulación del Otrosí N. 10 al contrato de concesión N. 017 de 2015.

En relación con los 5 meses que no reconocerá el Concesionario, visto que se asignaron por causas no imputables a éste: i) 3 meses asignados en reconocimiento del periodo especial de 98 días

estipulado en la cláusula tercera del acuerdo entre la ANI y los Concesionarios para el reconocimiento de la emergencia sanitaria por COVID-19 como EER, y ii) 2 meses correspondientes al periodo de verificación de 60 días de unidades funcionales estipulado en la sección 4.17 del Contrato de Concesión. N. 017 de 2015, se evidenció en la comunicación 20203100143293 del 19 de noviembre de 2020 emitida por la Gerencia del GIT Financiero de la Vicepresidencia de Gestión Contractual, que, en función del flujo de caja previsto para la subcuenta de interventoría y supervisión con horizonte 2022, partiendo del saldo a septiembre de 2020 y teniendo en cuenta los futuros fondeos contractuales establecidos en la sección 4.5 acápite (d) de la parte especial del contrato de concesión N. 017 de 2015, según se ha mencionado previamente, se cuenta con los recursos para cubrir el mayor valor del contrato de interventoría.

De acuerdo con lo citado anteriormente, se evidencia que con la suscripción del otrosí N. 1 al contrato de interventoría N. 793 de 2015 se va a materializar la consecuencia *mayores costos de interventoría*, sin embargo, éstos estarán a cargo del concesionario en su mayor parte.

No obstante, lo anterior, en la auditoría no se evidenciaron alertas respecto a la aplicación de los controles definidos por la Entidad para evitar el riesgo de *retrasos en la ejecución de proyectos*; relacionados con i) reuniones semanales del Equipo de Supervisión,⁴ ii) reuniones con la comunidad,⁵ iii) presentación de informes mensuales de seguimiento de la Supervisión⁶ y iv) revisión y aprobación de la Supervisión a los informes mensuales de Interventoría⁷.

Por otro lado, a partir de los resultados de i) las entrevistas de auditoría con la Supervisión y con la Interventoría, ii) de la revisión documental realizada y iii) los videos de avance de obra anexos a los informes mensuales de interventoría revisados en la auditoría se tuvo una aproximación al estado

⁴ Se evidenció su ejecución, pues adicional a contar con actas de reuniones, en la auditoría se asistió al comité de seguimiento adelantado el día 9 de noviembre de 2020.

⁵ Se evidenció que desde la Supervisión se lideran acciones orientadas a solucionar eventuales problemáticas con la comunidad que puedan afectar los resultados esperados del proyecto de acuerdo con lo señalado en la entrevista de la auditoría con el profesional social.

⁶ Hacen parte de los papeles de trabajo los informes de seguimiento correspondientes a junio, julio, agosto y septiembre de 2020.

⁷ Por ejemplo, el informe correspondiente a julio de 2020 se aprobó a través de radicado ANI No. 20203050257691 del 4 de septiembre de 2020, el informe correspondiente a agosto de 2020 se aprobó a través de radicado ANI No. 20203050303161 del 09 de octubre de 2020 y el informe correspondiente a septiembre de 2020 se aprobó a través de radicado ANI No. 20203050343861 del 10 de noviembre de 2020.

actual de cada una de las unidades funcionales en construcción del proyecto, así como de situaciones que actualmente ocurren en cada una de ellas, según se detalla a continuación.⁸

5.1.1 Unidad Funcional 1: El Juncal – Neiva

Según se reporta en el informe de interventoría del mes de octubre de 2020 con radicado ANI 20204091144832 del 13 de noviembre de 2020 “(...) las obras de la Unidad Funcional 1 culminaron el día 5 de enero de 2018, con la suscripción del Acta de Terminación de Unidad Funcional. (...)”

Respecto a las actividades que se encontraban pendientes, asociadas al traslado de redes, se reporta adicionalmente en este informe que “(...) el 31 de julio de 2020 mediante oficio H MV 2909-3741 la Interventoría aprueba el acta de cobro de las redes húmedas de la Unidad Funcional por un valor de \$335.239.533, con esto termina el traslado de redes de esta Unidad Funcional.(...)”, lo que demuestra que esta unidad funcional se encuentra ejecutada en su totalidad.

5.1.2 Unidad Funcional 2A: Neiva – Campo Dina

Según se ha reportado previamente, la ejecución de esta unidad funcional se ha reprogramado de acuerdo con la actualización y reprogramación aprobada por la ANI el 4 de noviembre de 2020, en donde se tuvieron en cuenta: i) el periodo especial aprobado como consecuencia de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional con la declaratoria de la emergencia sanitaria por COVID-19 y ii) el plazo de cura del 20% para las unidades funcionales 2A, 2B, 4A y 4B.

Según el plan de obras vigente la unidad funcional 2A tiene un avance del 17,52% vs. un 15,39% programado, en donde, se evidenció que el Concesionario ha adelantado actividades asociadas a movimiento de tierras, explanaciones, instalación de estructuras de pavimento y construcción drenajes, así como el inicio de cimentación del Centro de Control de Operaciones. Se evidenció que la Interventoría y la Supervisión realizan recomendaciones técnicas al respecto, asociadas, entre otras, a los rendimientos de obra en aras de cumplir con la entrega de las unidades funcionales en el plazo de cura otorgado.

Enseguida se muestran ejemplos de actividades ejecutadas o en ejecución, por el Concesionario, a partir del registro fílmico y fotográfico de la Interventoría remitido como parte del informe mensual del mes de octubre de 2020:

⁸ La pandemia a causa del COVID-19 impidió la ejecución de recorridos de verificación por parte de la Oficina de Control Interno, lo que se informó en la socialización del plan de auditoría y en las actas de apertura de auditoría con la Supervisión y con la Interventoría.

<p>Foto 1. UF2A – 23+540: Cimentación CCO</p>	<p>Foto 2. UF2A – K31+640: Vaciado material granular</p>
 <p>Fuente: Informe mensual del mes de octubre de 2020 20204091144832 del 13 de noviembre de 2020</p>	 <p>Fuente: Informe mensual del mes de octubre de 2020 20204091144832 del 13 de noviembre de 2020</p>
<p>Se evidenció que se han adelantado labores asociadas a la construcción de la cimentación del edificio del Centro de Control de Operaciones.</p>	<p>Se evidenció que se realizan las actividades para la conformación de la estructura de pavimento de la segunda calzada.</p>

5.1.3 Unidad Funcional 2B: Campo Dina – Aipe

Según el plan de obras vigente, aprobado el pasado 4 de noviembre de 2020, la unidad funcional 2B tiene un avance del 56,58% vs. un 53,17% programado, en donde, se evidenció que el Concesionario ha adelantado actividades asociadas a movimiento de tierras, explanaciones, conformación de bases y subbases, instalación de estructuras de pavimento, construcción de obras de drenaje y construcción de 3 puentes vehiculares y el intercambiador vial de Aipe. Se evidenció que la Interventoría y la Supervisión realizan recomendaciones técnicas al respecto, asociadas, entre otras, a los rendimientos de obra en aras de cumplir con la entrega de las unidades funcionales en el plazo de cura otorgado. A continuación se muestra registro fotográfico de esta unidad funcional:

<p>Foto 3. UF2B – 37+850: Instalación capas granulares</p>	<p>Foto 4. UF2B – K41+700: Obras de drenaje</p>
 <p>Fuente: Registro fílmico del informe mensual del mes de octubre de 2020 20204091144832 del 13 de noviembre de 2020</p>	
<p>Se evidenció que se están adelantando las actividades de conformación de base estabilizada con cemento en construcción de segunda calzada.</p>	<p>Se evidenció que se realizan las actividades de fundida de cunetas en área de segunda calzada.</p>

Foto 5. UF2B – K43+337: Construcción de puentes	Foto 6. UF2B – K53+000: Intercambiador vial Aipe
	
<p>Fuente: Informe mensual del mes de octubre de 2020 20204091144832 del 13 de noviembre de 2020</p>	
<p>Se evidenció que se están adelantando las actividades de instalación de refuerzos para el estribo del Puente Quebrada Dindal.</p>	<p>Se evidenció que se están adelantando actividades de construcción de las columnas para las estructuras del intercambiador vial de Aipe.</p>

Por otro lado, y con relación a la ejecución de la unidad funcional 2B, se identificaron las siguientes dos situaciones, asociadas a un derecho de petición de la veeduría del Municipio de Aipe y al reconocimiento de un Evento Eximente de Responsabilidad, que pueden generar alertas para la Entidad:

Derecho de petición de la veeduría del Municipio de Aipe

Durante el desarrollo de la auditoría se identificó que, en esta unidad funcional se tiene en curso un derecho de petición por parte del Veedor Sayith Medina Gutiérrez del Municipio de Aipe, con relación al diseño en construcción ubicado en el ingreso al Municipio de Aipe a la altura de la Calle 5^{ta}, en donde el veedor expresó en una reunión llevada a cabo el 29 de septiembre de 2020, según se reporta en la sección 14.3.13.2 del informe de interventoría del mes de octubre de 2020, “(...) *la comunidad expresó no estar de acuerdo con la propuesta del Concesionario de la construcción del giro a la izquierda, planteando no permitir la continuidad de las obras hasta no dar una solución al tema de los diseños de este intercambiador, finalmente, quedó como compromiso que el Concesionario revisará el diseño de la propuesta planteada por parte de la comunidad y en el término de dos (2) días dará una respuesta, solicitando no detener las obras; sin embargo, la comunidad insistió en la suspensión de las actividades constructivas hasta definir el tema y contar con una respuesta y solución por parte de la concesión. (...)*”.

La solicitud de revisión del trazado y otros temas relacionados con el desarrollo del corredor fueron enviados a través de correo electrónico a la ANI el pasado 20 de octubre de 2020 por parte del veedor, la cual fue trasladada al Concesionario a través de la comunicación 20203050316881 del 20 de octubre de 2020, dado que las solicitudes hechas por la veeduría corresponden a asuntos directamente del Concesionario.

El Concesionario a su vez dio respuesta a la veeduría a través del oficio S1-012959 del 30 de octubre de 2020, en los siguientes términos:

“(…) se debe indicar que los hechos que motivaron su movilización llamado a la comunidad a las vías de hecho, han sido tratados y atendidos con los secretarios de planeación infraestructura municipal, en reuniones adelantadas desde el primer semestre del presente año, a partir de las cuales se había llegado a consensos como el acceso mediante giro izquierdo hacia la Calle 5 y la inclusión de bahías y señalización para retorno en el fin del separador de la doble calzada.

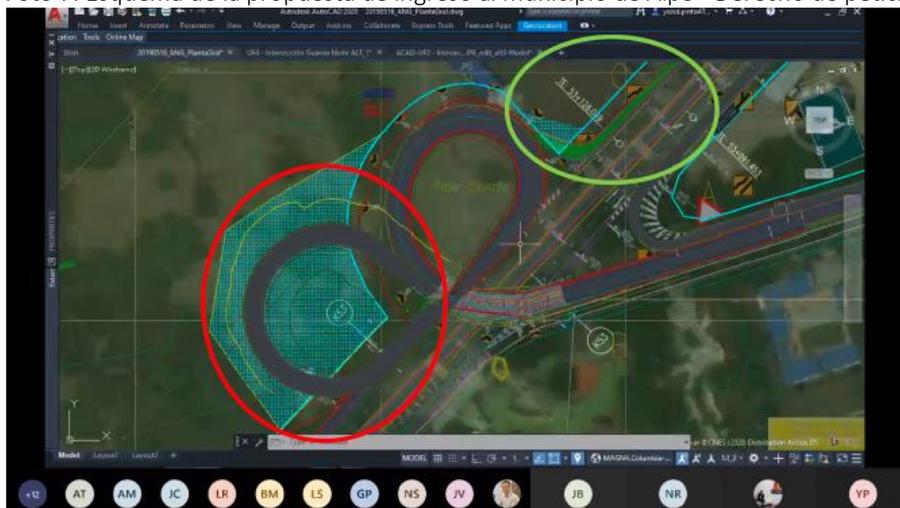
Ahora bien, sobre su contrapropuesta es pertinente indicar que para el desarrollo de un proyecto infraestructura vial, es necesario el requerimiento de áreas de terreno que corresponde a la denominada gestión predial, por lo que su solicitud de reconsiderar la compra de terrenos, para que ninguno de los habitantes o comerciantes se vea afectado, resulta de imposible cumplimiento, teniendo en cuenta que el giro propuesto, pasando por debajo del puente y haciendo el giro para subir al puente, requerirá la disponibilidad de una mayor cantidad de predios que siguen estando en jurisdicción del municipio de Aipe, siendo mucho más gravosa la situación para el nuevo predio que sería afectado, que para las áreas que se requerirían con nuestra propuesta. Ahora bien, cabe señalar que la ejecución de proyectos de infraestructura vial se basa en el principio constitucional de prevalencia del interés general. (...)” Subrayado fuera del texto

Posteriormente a esta comunicación se propuso una reunión para evaluar la contrapropuesta, llevada a cabo el día 3 de noviembre y adicionalmente el mismo día se radicó la comunicación S1-012985⁹ respondiendo los interrogantes de la veeduría respecto al estado general del proyecto; en consecuencia, se respondieron los interrogantes relacionados con el estado de avance del proyecto, las compensaciones ambientales relacionadas y los correspondientes trámites con la Autoridad Ambiental: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA y Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM, respecto al derecho de petición se reiteró la posición de la comunicación S1-012959⁹, de inviabilidad por mayor impacto social, predial y ambiental.

Al respecto, la Supervisión reportó en el informe de seguimiento del mes de octubre de 2020, el esquema de la solicitud propuesta por la comunidad, en donde se evidencia que el predio que solicita no sea afectado, sólo involucraría el área de parqueaderos más no la infraestructura física hotelera que funciona en este predio, lo que se ilustra con el siguiente esquema:

⁹ Disponible en los papeles de trabajo de la auditoría

Foto 7. Esquema de la propuesta de ingreso al municipio de Aipe - Derecho de petición



----- Diseño Concesionario - - - - - Propuesta comunidad

Fuente: Informe de seguimiento de la Supervisión del mes de octubre de 2020

A noviembre de 2020, se encuentra pendiente la resolución de este derecho de petición; por ende, se recomienda gestionar oportunamente las solicitudes posteriores de la veeduría hasta llegar a un punto de acuerdo con la comunidad, teniendo en cuenta que de no realizar la gestión pertinente, podría generarse la causa *inadecuada relación con comunidades y entidades* identificada por la ANI en el proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte* para el riesgo denominado *pérdida de credibilidad de los grupos de interés*, para el cual la Entidad ha identificado como posibles consecuencias: *deterioro de la imagen corporativa, oposiciones por parte de la comunidad para el desarrollo de los proyectos, aumento de los procesos de expropiación y disminución de la inversión*.³

De las consecuencias citadas, podría llegar a darse la relacionada con *oposiciones por parte de la comunidad*, según se ha citado previamente, la comunidad propuso en la reunión del 29 de septiembre de 2020 la suspensión de la construcción en este sector hasta la resolución del derecho de petición.

Solicitud de reconocimiento de EER arqueológico

Por otra parte, para esta unidad funcional el Concesionario solicitó el reconocimiento de un Evento Eximente de Responsabilidad, de acuerdo con la comunicación 20204091077982 del 28 de octubre de 2020 en los siguientes términos:

“(…) la siguiente solicitud con el fin de declarar un Evento Eximente de Responsabilidad en relación con el hallazgo arqueológico en la Unidad Funcional 2 B en el predio denominado El Tamarindo, ubicado en Guacirco municipio de Aipe Huila, abscisa inicial 38 + 110 y abscisa final 38 + 400, sitio arqueológico denominado Dindal 1., correspondiente a una serie de alteraciones estratigráficas relacionadas con un depósito caracterizado con estructuras funerarias, las cuales contienen restos óseos humanos

asociados a materiales arqueológicos y algunos restos culturales de origen contemporáneo; situación que tuvo lugar el día 16 de octubre de 2020 (...)

“(...) III. Solicitud (...)

(...) 1. DECLARAR la ocurrencia de un Evento Eximente de Responsabilidad con ocasión del hallazgo arqueológico en la Unidad Funcional 2 B del Proyecto, el cual afecta aproximadamente un área de 290 metros en el predio denominado El Tamarindo, ubicado en Guacirco municipio de Aipe Huila, abscisa inicial 38 + 110 y abscisa final 38 + 400, sitio arqueológico denominado Dindal 1.

2. Consecuencia de lo anterior, declarar un período especial de cinco (5) meses para adelantar las actividades de rescate anunciadas en el documento, contados a partir de la declaratoria de la ocurrencia del Evento Eximente de Responsabilidad. (...)

Al respecto, la Interventoría respondió a través de oficio HMV 2909-3990 del 3 de noviembre de 2020 al Concesionario, proponiendo algunas alternativas en aras de no aumentar los tiempos de ejecución del proyecto según se reporta a continuación:

“(...) ante la necesidad de explorar alternativas que puedan conducir a soluciones diferentes a la de vernos enfrentados a un escenario de Evento Eximente de Responsabilidad por la presunta afectación generada por el eventual hallazgo arqueológico en zona de vía proyectada nos permitimos solicitar:

Como primera alternativa examinar la posibilidad de ajustar la ubicación del retorno Norte-Norte trasladándolo en la distancia, qué de acuerdo con las proyecciones adelantadas por los arqueólogos, sea necesaria para garantizar que el mayor porcentaje del eventual hallazgo arqueológico quede ubicado en zona de separador y lo único que quede en vía corresponda a la calzada propiamente dicha.

En segunda instancia se solicita ajustar el programa de prospección, de manera que la investigación se realice priorizando los trabajos en las retículas o cuadrículas que se definan como susceptibles a hallazgo en zona de calzada nueva, asumiendo que la ubicación del retorno se puede modificar; de no ser posible técnica y económicamente el traslado del retorno, se deberán incluir como prioritarias las cuadrículas de dicho retorno, que hayan sido establecidas por arqueología como susceptibles de hallazgo. (...)

A lo cual el Concesionario respondió a través de oficio 20204091139182 del 12 de noviembre de 2020, realizando el análisis correspondiente ante las alternativas propuestas por la interventoría, concluyendo lo siguiente, respecto a cada una de las alternativas propuestas por la Interventoría:

“(...) 1. No es factible ajustar la ubicación del retorno Norte-Norte, por todas las implicaciones técnica, sociales y prediales que implicaría.

2. La actividad de rescate arqueológico en el sector K38+200 se le ha dado la prioridad y, el tiempo establecido para su liberación es el requerido acorde a las actividades necesarias en este tipo de tareas. (...)

Con base en la respuesta del Concesionario, posteriormente la interventoría envió a la ANI la comunicación 20204091157512 del 18 de noviembre de 2020, en la cual se reportaron los análisis correspondientes, desde antecedentes de la generación de este EER, concluyendo:

“(...) La Interventoría manifiesta lo siguiente:

1.- Considera viable declarar la ocurrencia del Evento Eximente de Responsabilidad en los términos contenidos en la Sección 14.2 de la Parte General del Contrato de Concesión bajo el esquema de APP Nro. 17 de 2015.

2.- En consecuencia, considera procedente otorgar al Concesionario un periodo especial de CINCO (5) meses para que el Grupo de Arqueología del proyecto, adelante las actividades de rescate y demás labores arqueológicas que dieron lugar a su solicitud de declaratoria de Evento Eximente de Responsabilidad, siguiendo para ello de manera integral, todos los lineamientos establecidos por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH; hecho que no lo exonera de la obligación contractual de llevar a cabo la Terminación y Entrega de las Obras correspondientes a la Unidad Funcional 2B dentro del plazo vigente establecido contractualmente, el cual vence el día 13 de julio de 2021.

3.- No obstante lo anterior, el Concesionario deberá desplegar la debida diligencia, planeación y cuidado en las intervenciones y labores adelantadas por el Grupo de Arqueología del proyecto, de manera que en adelante estas labores no incrementen la afectación de intervención y/o avance en la UF-2B. (...)"

No obstante, a diciembre de 2020, no se cuenta con un pronunciamiento de la Supervisión al Concesionario aceptando o negando la solicitud del reconocimiento de un EER, lo que da lugar a una No Conformidad en este informe, debido a que se ha superado el plazo contractual para que la Entidad se pronuncie al respecto, con base en lo establecido en el literal (iii) de la sección 14.2 de la parte general del contrato de concesión No. 017 de 2015.

De igual forma, es importante mencionar que en caso de otorgar el periodo especial solicitado por el Concesionario, de 5 meses, se ampliaría adicionalmente el plazo de cura ya otorgado al Concesionario por un tiempo total aproximado de 12 meses; lo cual, según se ha mencionado previamente, puede contribuir a la materialización del riesgo *retrasos en la ejecución de los proyectos*, identificado por la ANI para el proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte*, y en específico a la consecuencia, *no entrega de obras a las comunidades en los tiempos establecidos*.

5.1.4 Unidad Funcional 3: Aipe – Saldaña

Según se ha mencionado previamente, la unidad funcional 3 fue puesta en operación el pasado 5 de agosto de 2020, quedando pendientes algunas obras complementarias, para las cuales el Concesionario cuenta con un plazo de 180 días para finalizar estos trabajos, se evidenció en el informe de interventoría del mes de octubre de 2020 que el Concesionario a octubre de 2020 está llevando a cabo las actividades de áreas administrativas, isletas y taquillas del nuevo peaje el Patá, reportando un avance del 16,3% contra un 26% programado, lo cual está implicando atrasos en esta actividad a causa de intervenciones en redes y obras exteriores. Enseguida se muestra el registro fotográfico correspondiente:

<p>Foto 8. UF3 – 75+000: Área administrativa</p>	<p>Foto 9. UF3: Nuevo peaje El Patá</p>
 <p>Fuente: Informe mensual del mes de octubre de 2020 20204091144832 del 13 de noviembre de 2020</p>	 <p>Fuente: Informe mensual del mes de octubre de 2020 20204091144832 del 13 de noviembre de 2020</p>
<p>Se evidenció que se han adelantado labores asociadas a la construcción del edificio administrativo.</p>	<p>Se evidenció que se realizan las actividades para la conformación de los apoyos en concreto para la estructura metálica de la cubierta en el área de casetas.</p>

Las actividades que deberá culminar el Concesionario en el periodo de 180 días, es decir antes del 1 de febrero de 2021, son las siguientes:

- Postes S.O.S. y demás sistemas de apoyo al tráfico (ITS) en toda la Unidad Funcional.
- Terminación y puesta en servicio de edificaciones en el Peaje Patá, obras civiles incluidas las obras de drenaje y estabilización de taludes, pavimento en concreto del peaje Patá, incluyendo su iluminación.
- Construcción de cunetas adicionales a las rehabilitadas que son determinadas como alcance de operación.
- Construcción de defensas metálicas y señalización adicionales a las rehabilitadas, que son determinadas como alcance de operación.

Respecto al avance de estas actividades, en la entrevista de auditoría la Supervisión expresó que a noviembre de 2020, solo se tiene avance en las actividades relacionadas con la construcción del nuevo peaje Patá, por lo que, la interventoría a través de la comunicación HMV 2909-4017 del 10 de noviembre de 2020 expresó una alerta temprana respecto a la ejecución de las obras, según se reporta a continuación:

“(…) Si bien es cierto, el cronograma con el cual se realiza la anterior evaluación es informativo para el seguimiento de las actividades pendientes a ejecutar dentro del periodo de 180 días, manifestamos nuestra preocupación por el bajo o nulo rendimiento de las mismas, especialmente las que requieren de un gran volumen de trabajo como lo son: la construcción del peaje Patá con su área administrativa, la estabilización de taludes en sectores críticos, el montaje y puesta en servicio de los postes SOS y las obras de urbanismo que hacen parte del alcance de la fase de construcción.

Es válido anotar que solo está en ejecución el Peaje Patá con un avance menor al esperado y con actividades sin iniciar que demandan un tiempo considerable como lo son la instalación del MR, acabados y obras exteriores.

En consecuencia, recomendamos tomar las medidas pertinentes para materializar los avances esperados y culminar las actividades dentro del periodo antes señalado, cuyo vencimiento es el 1 de febrero de 2021, toda vez que de no ser posible su culminación podría comprometer la retribución a que tiene derecho el Concesionario, de conformidad con lo establecido en el procedimiento de verificación, contenido en la Sección 4.17, romanito (iv) de la Parte General. (...)

(...) Así las cosas, esta interventoría en desarrollo de las actividades de seguimiento y verificación de las obligaciones de la Sociedad Concesionaria, solicita adelantar las gestiones necesarias y/o debida diligencia, tendientes al cumplimiento de la totalidad de las actividades faltantes, dentro del término establecido, consignadas en el Acta de Terminación de la Unidad Funcional Nro. 3. (...)” Subrayado fuera del texto

De acuerdo con lo reportado por la Interventoría y la Supervisión, se recomienda liderar acciones para que el Concesionario aumente los rendimientos de esta Unidad Funcional, en aras de evitar situaciones que generen alertas adicionales sobre el riesgo de *retrasos en la ejecución de los proyectos*, identificado por la ANI para el proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte*.³

Durante la socialización del presente informe de auditoría la Supervisión expuso su posición respecto a las consideraciones expuestas en esta sección, a través de correo electrónico del 11 de diciembre de 2020,¹⁰ de la siguiente manera:

“(...) A través de los comités de construcción la Interventoría ha manifestado el avance físico de obra y ha requerido al concesionario para que aumente los recursos que permitan un mayor rendimiento de obra, a lo cual el concesionario ha manifestado que está en proceso de ajuste del contrato de crédito con los prestamistas para continuar con los desembolsos por realizar por parte de los prestamistas al Concesionario destinados a la ejecución de las obras pendientes por ejecutar, sin embargo, de conformidad con el Contrato de Concesión la materialización de un presunto incumplimiento por avance de obras se contabiliza a partir de la fecha de terminación que se encuentran establecida según el plan de obras vigente para cada unidad funcional.

Por lo anterior, se anexan las gestiones adelantadas por la ANI y la interventoría solicitando al concesionario mayores recursos para mejora de los rendimientos de obra. (...)”

Con lo cual, se evidencia que la Supervisión está realizando la gestión correspondiente para liderar acciones preventivas que permitan entregar las obras pendientes de la unidad funcional 3, se recomienda realizar el oportuno seguimiento al respecto.

¹⁰ Disponible en los papeles de trabajo de la auditoría

5.1.5 Unidad Funcional 4A: Saldaña – Guamo

Según el plan de obras vigente, aprobado el pasado 4 de noviembre de 2020, la unidad funcional 4A tiene un avance del 21,68% vs. 25,75% programado, en donde, se evidenció que el Concesionario ha adelantado actividades asociadas a movimiento de tierras, explanaciones, conformación de bases y sub-bases, construcción de box culvert y avance en las obras relacionadas con la construcción de 2 puentes vehiculares. Se evidenció que la Interventoría y la Supervisión realizan recomendaciones técnicas al respecto, asociadas, entre otras, a los rendimientos de obra en aras de cumplir con la entrega de las unidades funcionales en el plazo de cura otorgado. Enseguida se muestra el registro fotográfico correspondiente:

Foto 10. UF4A – 148+124: Instalación box culvert	Foto 11. UF4A: Puente Lemaya
	
Fuente: Informe mensual del mes de octubre de 2020 20204091144832 del 13 de noviembre de 2020	
Se evidenció que se están adelantando las actividades de armado de refuerzo para fundida de box culvert 518.	Se evidenció que se realizan las actividades de fundida de armado de canastillas para el puente Lemaya.

En relación con las actividades previstas en esta unidad funcional, la Supervisión manifiesta en el informe de seguimiento del mes de septiembre de 2020, que se están realizando avances respecto a movimiento de tierras y conformación de estructuras de pavimento para segunda calzada; sin embargo, la ruta crítica de esta unidad funcional es la construcción de los puentes vehiculares, los cuales deberían contar con un frente abierto por estructura; sin embargo, esto no se ha verificado y podrían presentarse retrasos, al respecto se recomienda realizar el seguimiento correspondiente y en caso que sea necesario evaluar la pertinencia de aplicación de esquemas de apremio en caso de mayores desfases en el plan de obras.

5.1.6 Unidad Funcional 4B: Guamo – Espinal

Según el plan de obras vigente, aprobado el pasado 4 de noviembre de 2020, la unidad funcional 4B tiene un avance del 11,24% vs. 11,52% programado, en donde, se evidenció que el Concesionario ha adelantado actividades asociadas a movimiento de tierras, explanaciones, conformación de bases y

sub-bases. Se evidenció que la Interventoría y la Supervisión realizan recomendaciones técnicas al respecto, asociadas, entre otras, a los rendimientos de obra en aras de cumplir con la entrega de las unidades funcionales en el plazo de cura otorgado. Enseguida se muestra el registro fotográfico correspondiente:

Foto 12. UF4B – 163+180: Conformación terraplén	Foto 13. UF4B – K170+100: Mejoramiento subrasante
	
Fuente: Registro fílmico del Informe mensual del mes de octubre de 2020 20204091144832 del 13 de noviembre de 2020	
Se evidenció que se están adelantando las actividades de conformación de movimiento de tierras y conformación de rellenos.	Se evidenció que se realizan las actividades de conformación de estructura de pavimento.

En relación con las actividades previstas en esta unidad funcional, se evidencia que es la unidad funcional que presenta menor avance en el proyecto, por lo cual se recomienda realizar el seguimiento correspondiente y en caso de que sea necesario evaluar la pertinencia de generar alertas oportunas en caso de que se presenten atrasos superiores en el desarrollo del proyecto.

5.1.7 Unidad Funcional 5: Espinal – Flandes

Según se reporta en el informe de interventoría del mes de octubre de 2020 con radicado ANI 20204091144832 del 13 de noviembre de 2020 “(...) las obras de la Unidad Funcional 5 culminaron el día 9 de abril de 2019, con la suscripción del Acta de Terminación de Unidad Funcional. (...)”. Al respecto se otorgó un plazo de 180 días posteriores a la entrega de la unidad funcional para atender pendientes, es decir hasta el 6 de octubre de 2019. Estos se atendieron, a excepción de la finalización de la adquisición predial.

En relación con la adquisición predial en esta unidad funcional, el Concesionario presentó una solicitud de reconocimiento de Evento Eximente de Responsabilidad para el registro de 9 predios a nombre de la ANI, a través de la comunicación 20194090836942 del 12 de agosto de 2019 debido a “(...) que a la fecha no se ha podido materializar la escrituración y registro de los predios indicados en el numeral anterior en favor de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), toda vez que están cursando los procesos de expropiación judicial en los diferentes despachos y que a la fecha no se cuenta con las respectivas sentencias de expropiación para ser registradas en cada folio de matrícula inmobiliaria, solicitamos de la manera más respetuosa relevar temporalmente a la sociedad

concesionaria del cumplimiento de la obligación de escriturar y registrar a nombre de los predios indicados en el numeral anterior dentro del periodo de los 180 días de conformidad con lo establecido en el acta de terminación de la Unidad Funcional 5 del proyecto.(...)”.

Al respecto, la Supervisión solicitó el correspondiente concepto a la interventoría, la cual respondió a través de la comunicación 20194090913342 del 2 de septiembre de 2020, en donde a pesar que el Concesionario solicitó el reconocimiento de un periodo especial de 36 meses, la Interventoría comunicó que *“(…)considera viable otorgar un plazo al Concesionario de DIECIOCHO (18) meses, contados a partir del vencimiento del periodo de ciento ochenta (180) días establecido en la respectiva Acta de Terminación de la Unidad Funcional Cinco (5), para acreditar el cumplimiento de la titulación a favor de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI (…)”*

Posterior al concepto de interventoría, la Supervisión suscribió el Acta de Reconocimiento del Evento Eximente de Responsabilidad el 19 de noviembre de 2020, con base en el memorando emitido por la Gerencia de Asesoría Legal y Contractual con radicado ANI No. 20191010171793 del 8 de noviembre de 2019, en donde se otorgó un periodo especial en los siguientes términos:

“(…) Las Partes reconocen que la aceptación de la ocurrencia del Evento Eximente de Responsabilidad da lugar al inicio de un Periodo Especial, determinado en diez (10) meses, contados a partir del 8 de octubre de 2019, durante el cual, la Parte Afectada queda excusada únicamente del cumplimiento de la obligación de adquirir la totalidad de los predios asociados a la Unidad Funcional 5, afectada por dicho evento, prevista en la Sección 4.17 (a) (iv), subnumeral (2) del Contrato de Concesión No. 17 de 2015. (…)” subrayado fuera del texto.

Con el vencimiento de este periodo especial en agosto de 2020 sin haber cumplido la adquisición predial de la unidad funcional 5, y teniendo en cuenta que durante el periodo especial el Gobierno Nacional declaró la emergencia sanitaria por COVID- 19, lo que retrasó aún más la adquisición predial, el Concesionario solicitó una ampliación del periodo especial a través de la comunicación con radicado ANI No. 20204091145192 del 13 de noviembre de 2020, según se presenta a continuación

“(…) El término total de suspensión de actividades por parte de los Despachos Judiciales dentro del término especial de diez (10) meses concedido para la adquisición de los predios pendientes, según acta de declaratoria de evento eximente de responsabilidad predial en la UF5 del 19 de noviembre de 2019, se estima en un total de CUATRO (4) MESES Y DIEZ (10) DÍAS CALENDARIO, lo que quiere decir que en casi la mitad del término especial concedido, no resultaba posible que se generara ningún tipo de avance en los mencionados procesos de expropiación, por motivos ajenos a la voluntad de esta sociedad concesionaria.(…)

(…) nos permitimos solicitar de la manera respetuosa presentar la siguiente solicitud:

Que se amplíe el plazo de diez (10) meses para culminar las adquisiciones de los predios requeridos pendientes en la Unidad Funcional Cinco (5) respecto de los predios que se identifican a continuación: ANG-UF5-007-DI, ANG-UF5-008-DI, ANG-UF5-016-I, ANG-UF5-031-I, ANG-UF5-037-D, ANG-UF5-050-D y ANG-UF5-063-D; otorgando un plazo adicional de CATORCE (14) MESES contados a partir del día siguiente del vencimiento del periodo especial concedido para culminar la adquisición de todos los predios requeridos de la Unidad Funcional Cinco (5).(…)

A noviembre de 2020, la Supervisión no ha dado respuesta respecto al plazo adicional solicitado por el Concesionario; sin embargo, en el contenido del acta de reconocimiento de EER del 19 de noviembre de 2019, se estableció que durante el periodo especial el Concesionario, “(...) *deberá presentar Informes quincenales sobre el Impulso procesal y evolución de las respectivas demandas.(...)*” lo cual se ha realizado según lo establecido; el último informe de esta gestión se radicó en la ANI con N. 20204091162772 del 19 de noviembre de 2020.

Respecto al reconocimiento de este EER, se evidencia que el periodo especial caducó el 8 de octubre de 2020 y a diciembre de 2020, aunque se ha hecho seguimiento de los procesos de expropiación pendientes en esta unidad funcional, según se verificó en la entrevista de auditoría con los profesionales de los GIT Predial y Jurídico Predial de la Supervisión, no se ha emitido una respuesta por parte de la ANI respecto a la solicitud del Concesionario.

De acuerdo con lo anterior, se debe evaluar a la brevedad la pertinencia de esta solicitud y emitir la comunicación correspondiente, teniendo en cuenta que la Unidad Funcional 5, fue entregada en abril de 2019 y a noviembre de 2020 no ha culminado la adquisición predial y no se ha ampliado el periodo especial otorgado por el reconocimiento del EER para cumplir esta obligación contractual, que venció el 8 de octubre de 2020, lo cual daría lugar a considerar que el Concesionario no está cumpliendo con las especificaciones técnicas contractuales posteriormente al cumplimiento del plazo de 180 días, cumplido el pasado 9 de octubre de 2019, por lo cual se podría aplicar lo estipulado en la sección 4.17 romanito *iv* de la parte general del contrato de concesión N. 017 de 2015:

“(...) si pasados ciento ochenta (180) Días contados desde la suscripción de dicha Acta sin que el Concesionario haya logrado cumplir a cabalidad con las Especificaciones Técnicas, se suspenderá el pago de la Retribución hasta tanto dichas Especificaciones sean debidamente satisfechas. Adicionalmente, de ser el caso, se causarán las Multas que correspondan por el incumplimiento en las Especificaciones Técnicas. Las controversias que surjan de la aplicación de lo previsto en esta Sección serán dirimidas por el Amigable Componedor (...)”

No obstante, lo anterior y según se ha mencionado previamente, en el contrato de concesión N. 017 de 2015 se prevé la emisión del otrosí N. 10, en el marco de las mesas de trabajo que se realizaron entre los Concesionarios, la Cámara Colombiana de Infraestructura y la ANI desde el año de 2017, con el fin de evaluar la procedencia de la modificación al proceso de verificación de unidades funcionales en los contratos de concesión carreteros del programa 4G, ya que se han evidenciado algunos inconvenientes en cuanto a su aplicabilidad, debido a que, en algunos casos, una vez finalizadas todas las intervenciones de tipo técnico y el cumplimiento de indicadores aún quedaban pendientes trámites de otra índole, especialmente relacionados con la adquisición predial, lo cual implicaba la suspensión de la retribución a los Concesionarios o la evaluación de esquemas de apremio, a pesar de que los Concesionarios cumplan con la operación a cabalidad del corredor.

De acuerdo con las mesas de trabajo finalizadas, el Concesionario solicitó a la ANI la emisión del Otrosí N. 10 a través de la comunicación 20204090513472 del 11 de junio de 2020, en donde, se solicita modificar el proceso de verificación de unidades funcionales, en particular, lo relacionado con los 180 días con los cuales cuenta el Concesionario posteriormente a la suscripción del acta de terminación

parcial; la modificación solicitada contempla que, en la eventualidad que se cumpla este plazo, sin haber cumplido la totalidad de especificaciones técnicas no se suspenda la retribución, visto que el Concesionario está cumpliendo con la operación del corredor y los correspondientes indicadores, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 5° de la Ley 1508 que estipula el derecho a la retribución a favor de los concesionarios:

“(…) Artículo 5°. Derecho a retribuciones. El derecho al recaudo de recursos por la explotación económica del proyecto, a recibir desembolsos de recursos públicos o a cualquier otra retribución, en proyectos de asociación público privada, estará condicionada a la disponibilidad de la infraestructura, al cumplimiento de niveles de servicio, y estándares de calidad en las distintas etapas del proyecto, demás requisitos que determine el reglamento. (...)”

Al respecto, la interventoría emitió concepto de viabilidad a esta modificación contractual a través del oficio 20204090646662 del 17 de julio de 2020, en los siguientes términos:

“(…) en virtud de la conmutatividad del contrato y del principio de la buena fe contractual, esta Interventoría considera viable la modificación del presente documento, amparados en el Ius Variandi, a la realidad de los fines perseguidos en la estructuración y de la intención de las partes al celebrar el negocio jurídico. (...)”

A diciembre de 2020 el equipo de Supervisión se encuentra completando los requisitos establecidos para someter esta modificación contractual ante el comité de contratación de la Entidad.

La emisión de esta modificación contractual evidencia la gestión de la Entidad en aras de prevenir una posible falta de recursos para la operación del contrato por parte del Concesionario, siendo la retribución la fuente principal de fondos para la correcta operación del corredor. Esto contribuye a la mitigación temprana de los riesgos identificados en la matriz de riesgos del proyecto como *Riesgo de alteración de las condiciones de financiación y/o costos de la liquidez que resulten de la variación en las variables del mercado o condiciones del proyecto* y *Riesgo de liquidez general*, que, aunque sean riesgos asignados al privado, el impacto de su materialización está evaluado como alto, lo cual podría afectar el objeto contractual del contrato de concesión en relación con la operación del corredor.

Durante la socialización del presente informe de auditoría la Supervisión expuso su posición respecto a las consideraciones expuestas en esta sección, a través de correo electrónico del 11 de diciembre de 2020,¹¹ de la siguiente manera:

“(…) Desde el aspecto técnico es importante resaltar, que la Unidad Funcional 5 ya se encuentra terminada su fase de construcción y cuenta con acta de terminación suscrita el día 09 de abril de 2019, cuyo alcance contractual es (...)Tabla 1. Intervenciones previstas en el tramo de estudio.(...)”

Por lo anterior, desde la Gerencia Técnica no se requieren gestiones para la ampliación del periodo especial concedido por el reconocimiento de un evento eximente de responsabilidad para la Gestión

¹¹ Disponible en los papeles de trabajo de la auditoría

predial posterior a la terminación de la unidad funcional 5 según solicitud del Concesionario, toda vez que las obras del alcance contractual ya fueron terminadas y recibidas a satisfacción. Así mismo, en la actualidad se realiza el seguimiento de parte de la Gerencia Jurídico Predial y Técnico Predial a través de informes semanales presentados por el Concesionario y revisado y avalados por la Interventoría del proyecto. (...)

Adicionalmente, el profesional técnico predial del proyecto remitió las siguientes consideraciones del 11 de diciembre de 2020,¹²:

“(…) Desde el componente predial, si bien es cierto, la Concesionaria Autovía Neiva Girardot S.A.S., mediante Radicado ANI No. 20204091145192 del 13 de noviembre de 2020, solicitó ampliación del ‘periodo especial’ otorgado para lograr la adquisición de 7 predios que se encuentran en etapa de expropiación judicial, con el fin de cumplir la obligación contractual de adquirir la totalidad de los predios requeridos de la UF5, plazo que le fue conferido mediante Acta de declaratoria de ocurrencia de Evento Eximente de Responsabilidad - Gestión Predial Unidad mediante Acta de declaratoria de ocurrencia de Evento Eximente de Responsabilidad - Gestión Predial Unidad Funcional 5 (UF-5), La ANI solicitó pronunciamiento por parte de la Interventoría HVM Consultoría S.A.S., la cual mediante Radicado ANI No. 20204091172412 del 21 de noviembre de 2020 conceptuó que las circunstancias y actuaciones, y como efectos de la declaratoria del Evento Eximente de Responsabilidad determinado por el acta suscrita el 19 de noviembre de 2019, con un plazo inicial de diez (10) meses contados a partir del 8 de octubre de 2019 hasta el 8 de agosto de 2020, se debieron adicionar los 98 días calendario especificados en el Acuerdo 1 de octubre de 2020 suscrito con la CCI, teniendo como fecha de terminación del Evento el día 14 de noviembre de 2020.

En atención a lo anterior, los GIT’s Asesoría Jurídica Predial y Predial se encuentran evaluando y elaborando concepto de Ampliación del “periodo especial” otorgado en la UF5, el cual fue solicitado desde la Gerencia Técnica mediante Memorando No. 20203050152893 del 9 de diciembre de 2020, teniendo en cuenta que dicha solicitud debe ser llevada a Comité de Contratación.

Vale resaltar que los procesos de Incumplimiento no han sido iniciados, toda vez que actualmente se está tramitando la modificación contractual del procedimiento de verificación establecido en la sección 4.17 del Contrato de Concesión a través del Otrosí No 10, de manera que suscrita esta modificación se superaría la situación que dio origen el EER otorgado.

En tal contexto los GIT’s de Asesoría Jurídica Predial y Técnico predial, conceptuaron mediante memorando No. 20206060101343 de 14 de agosto de 2020, sobre la Propuesta de Otrosí No. 10 - del Contrato de Concesión No. 017 de 2015, referente a la verificación del Procedimiento de Unidades Funcionales, el cual se encuentra en cumplimiento del procedimiento interno para ser presentado en Comité de Contratación.(...)”

A pesar del análisis de la procedencia de la modificación contractual citada, es necesario un pronunciamiento de la Entidad respecto a la solicitud del Concesionario sobre la ampliación del periodo especial asociado a la adquisición predial de la unidad funcional 5 ya que las condiciones actuales del contrato de concesión dan lugar al inicio de sanciones que a la fecha no se han aplicado,

¹² Disponible en los papeles de trabajo de la auditoría

	<p align="center">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p align="center">Informe de auditoría técnica a las funciones públicas de supervisión y de interventoría asociadas al proyecto IP Neiva – Espinal - Girardot</p>	 <p align="center">El futuro es de todos</p> <p align="center">Gobierno de Colombia</p>
---	---	---

según lo establecido en la sección 4.17 romanito *iv* de la parte general del contrato de concesión N. 017 de 2015, lo cual da lugar a que se formule una No Conformidad a la Supervisión en la sección 9.2.1.

5.1.8 Conclusiones sobre el estado de la ejecución del plan de obras

Con base en el contenido de esta sección se concluye:

1. El avance físico global del plan de obras, con corte a 30 de noviembre de 2020, es de 58,07% ejecutado contra 64,16% programado, es decir que se tiene un déficit del 6,09% según el plan de obras vigente, aprobado el 4 de noviembre de 2020.
2. Se evidenció que los porcentajes de avance programado asociados al plan de obras reportados por la Supervisión en el desarrollo de la auditoría no corresponden a lo registrado en Aniscopio; razón por la cual, se deben realizar los ajustes procedentes, más aun teniendo en cuenta que esa plataforma es de acceso público.
3. El plazo contractual del Concesionario para la finalización de las unidades funcionales 2A, 2B, 4A y 4B, terminó en julio de 2020, posteriormente se otorgó un periodo de cura y las nuevas fechas de terminación de estas unidades funcionales son en julio de 2021.
4. Se considera que la consecuencia *no entrega de obras a las comunidades en los tiempos establecidos*, identificada por la ANI para el riesgo de *retrasos en la ejecución de los proyectos*, se materializó, debido a que, según las condiciones con las que se estructuró el contrato de concesión No. 017 de 2015, se preveía que la construcción de las unidades funcionales 2 y 4 finalizara en julio de 2020 y a noviembre de 2020 esto no sucedió.
5. Con la suscripción del otrosí N. 1 de interventoría, prevista para diciembre de 2020, se materializará la consecuencia *mayores costos de interventoría*, establecida por la ANI para el riesgo de *retrasos en la ejecución de los proyectos*. Sin embargo, éstos estarán a cargo del concesionario en su mayor parte.
6. A pesar de que en la auditoría no se hayan identificado alertas respecto a la aplicación de los controles definidos por la Entidad para evitar el riesgo de *retrasos en la ejecución de proyectos* y de que se estén adelantando acciones para dinamizar la ejecución del contrato de concesión No. 017 de 2015, la entrega de las obras fuera de los plazos previstos en la estructuración del proyecto Neiva Espinal Girardot pueden contribuir en el análisis de la suficiencia y efectividad de dichos controles.
7. A noviembre de 2020, se encuentra en trámite el Otrosí N. 10 al contrato de concesión N. 17 de 2020 en donde se prevé la modificación del proceso de verificación de terminación de unidades funcionales, con el fin de no suspender la retribución al Concesionario en caso de que no se hayan cumplido todas las especificaciones técnicas en los 180 días posteriores a la terminación de la unidad funcional. Adicionalmente en este Otrosí se prevé el reconocimiento por parte del Concesionario del 65% de los mayores costos de interventoría ocasionados por la mayor duración de la fase de construcción.

8. Con relación a la construcción del proyecto, se evidenció que la Interventoría y la Supervisión han emitido observaciones al Concesionario asociadas a los rendimientos en obra, estabilización de taludes, manejo de aguas, señalización temporal en obra, mantenimiento de la carretera, rehabilitación de los puentes existentes y predios requeridos para la construcción, entre otros aspectos de carácter técnico.
9. Se identificó que la Veeduría del municipio de Aipe radicó un derecho de petición, solicitando una modificación en el diseño del acceso al Municipio de Aipe, a lo cual la Supervisión está dando trámite a partir de reuniones presenciales y respuestas oportunas a la comunidad.
10. En octubre de 2020 el Concesionario solicitó a la ANI el reconocimiento de un Evento Eximente de Responsabilidad debido a la gestión arqueológica en un predio en donde se hallaron estructuras funerarias que contienen restos óseos humanos, requerido para la construcción de la unidad funcional 2B; sin embargo, a diciembre de 2020 no se tiene un pronunciamiento de aceptación, o no, de dicha solicitud, lo que da lugar a una No Conformidad en este informe.
11. A diciembre de 2020 se tiene pendiente atender una solicitud por parte del Concesionario de ampliación del periodo especial de gestión predial otorgado para la Unidad Funcional 5, la cual, aunque se encuentra en operación desde abril de 2019 tiene 9 procesos de expropiación pendientes. Esta situación, de acuerdo con la condición contractual actual, daría lugar al inicio de sanciones que a la fecha no se han aplicado, por lo cual se formula una No Conformidad en este informe a la Supervisión.

5.2 Alertas sobre riesgos del Proyecto

Según el capítulo XIII (Ecuación contractual y asignación de riesgos) de la parte general del contrato de concesión No. 017 de 2015 y la matriz de riesgos del proyecto,¹³ se tienen riesgos asignados al Concesionario, a la ANI, así como riesgos compartidos entre estas dos partes. Se evidenció que actualmente existen situaciones relacionadas con estos riesgos que pueden generar alertas para la Entidad. Estas situaciones se describen en el desarrollo de esta sección.

5.2.1 Área de redes: Sobrecostos por interferencia de redes

Los sobrecostos por interferencia de redes han sido identificados como un riesgo compartido entre el público y el privado, que, según la Interventoría, a septiembre de 2020 y en lo que corresponde con el nivel residual, tiene una probabilidad baja de ocurrencia y un impacto medio-bajo. Según lo comunicado por la Supervisión en la entrevista de auditoría, a noviembre de 2020 no se han generado alertas respecto a la materialización de este riesgo, ya que los sobrecostos no se han verificado y la estimación realizada por el Concesionario puede ser modificada “(...) conforme los diseños y los

¹³ La matriz de riesgos resultante de la estructuración del proyecto se puede consultar en el enlace de SECOP: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-20-432>, y mensualmente la Interventoría actualiza este producto en los informes mensuales que remite a la Supervisión.

acuerdos que se lleguen para el traslado y/o proyección de las redes, los cuales aún son inciertos. (...)”¹⁴

Al respecto, la interventoría solicitó al Concesionario la valoración de los costos asociados al traslado de redes para la totalidad del proyecto a través del oficio HMV 2909-2978 del 24 de septiembre de 2019, a la cual el Concesionario respondió a través de la comunicación S1-010010 del 8 de octubre de 2019, en donde se reporta la siguiente estimación de costos de traslado de redes por unidad funcional:

Tabla 10. Sobrecostos por interferencia de redes

Unidad funcional / Importe	Valor (pesos corrientes sep-2019)
UF1	1.131.457.033
UF2	5.072.000.000
UF3	483.971.919
UF4	4.400.000.000
UF5	1.769.719.887
Diseños eléctricos	230.000.000
Total Costo directo	13.087.148.839
AIU (32,34%)	4.219.296.786
IVA	83.757.753
Total traslado de redes	17.390.203.377

Fuente: Oficio S1-010010 del 8 de octubre de 2019 Autovía Neiva – Girardot S.A.S.

En esta comunicación el Concesionario también manifiesta que la“(…) estimación que se presenta teniendo en cuenta que algunas de las interferencias identificadas inicialmente en las unidades funcionales, aún se encuentran en verificación, asimismo, algunas de ellas se encuentran en fase de convenios con el operador y diseño, por lo que el valor mostrado es aproximado (...)”, consideración que ha sido tenida en cuenta por parte de la supervisión al momento de generar alertas respecto a la materialización de este riesgo.

De acuerdo con el valor comunicado por el Concesionario, la interventoría evidencia en el informe mensual del mes de septiembre de 2020 con radicado ANI 20204091023812 del 15 de octubre de 2020, lo siguiente:

“(…) en el oficio se indica que el valor aproximado es de \$ 17.390.203.377 (corrientes), valor que excede en un 31.6% el monto presupuestado en la subcuenta de redes (\$ 13.213.330.118 corrientes), por lo tanto tendría que activarse el mecanismo establecido en el literal (e) numeral 8.2 parte general del Contrato de Concesión Nro. 17 de 2015. (...)”

Según lo reportado por la Interventoría, se genera una alerta temprana respecto a la materialización de este riesgo, visto que si los recursos son insuficientes, daría lugar a que la ANI tenga que intervenir

¹⁴ Respuesta área de riesgos de la entrevista de auditoría disponible en los papeles de trabajo de la auditoría

para mitigar el riesgo a su cargo, resaltando que el contrato de concesión N. 017 de 2015 por ser de iniciativa privada no cuenta con un fondo de contingencias y teniendo en cuenta lo estipulado en el acápite (e) de la sección 8.2 de la parte general del contrato de concesión N. 017 de 2015:

“(…)(e). Si el valor estimado de redes llegará a ser insuficiente, recursos adicionales serán aportados de la siguiente manera:

i) Si el valor correspondiente a una cuantía entre el cien por ciento (100%) y el ciento veinte por ciento (120%) inclusive con relación a la fracción que exceda el cien por ciento (100%) el concesionario asumirá en su totalidad los costos adicionales al valor estimado de redes.

ii) Si el valor correspondiente a un cuantía superior al ciento veinte por ciento (120%) y hasta el doscientos por ciento (200%) inclusive, con relación a la fracción que exceda el ciento veinte por ciento (120%) el concesionario aportará el treinta por ciento (30%) y la ANI el setenta por ciento (70%) del valor estimado redes. (…)”

Según la cifra estimada por la interventoría, el valor estimado de traslado redes corresponde al 131,6%, por lo cual se estimaría que el 70% del 11,6% de este valor debería ser asumido por la ANI, lo que corresponde a un valor aproximado de 1.080 millones; debido a esto se recomienda actualizar la información correspondiente a este rubro y gestionar en forma oportuna la disponibilidad de estos recursos con el fin de no generar mayores impactos en el proyecto.

Al respecto la interventoría reporta en el seguimiento a la matriz de riesgos del proyecto que realiza *“(…) distintas mesas de trabajo y reuniones virtuales con los operadores de las redes que presentan interferencia en las unidades funcionales 2A, 2B, 4A Y 4B, como son Ecopetrol, ATC Colombia, Alcanos del Huila, Movistar y Cenit, con estos operadores se continuará realizando mesas de trabajo para el traslado de las redes. (…)”* y adicionalmente según la cláusula decima segunda del otrosí N. 8 del contrato de concesión N. 017 de 2015, suscrito el 30 de diciembre de 2019, la cual modifica las tablas correspondientes a los servicios afectados por unidad funcional establecidas en el *Apéndice Técnico 5 – Interferencia con redes*, se evidencia que se ha tenido una mayor aproximación de las interferencias con redes en el proyecto.

En virtud de estas acciones de la Interventoría y de la Supervisión, se recomienda liderar acciones para definir a la brevedad el presupuesto de traslado de redes detallado, visto que según el plazo de cura de la fase de construcción otorgado al Concesionario, esta fase está a 8 meses de finalizar.

Durante la socialización del presente informe de auditoría la Supervisión expuso su avance respecto a esta recomendación, a través de correo electrónico del 11 de diciembre de 2020,¹⁵ de la siguiente manera:

“(…) Atendiendo la recomendación de Control Interno, mediante oficio No. 2020-305- 038170-1 del 11 de diciembre de 2020 se requirió a la Concesión y la Interventoría la información actualizada del presupuesto detallado para el traslado de redes. (…)”

¹⁵ Disponible en los papeles de trabajo de la auditoría

En caso de verificarse los sobrecostos por redes, se recomienda evaluar oportunamente las alternativas de financiación, de acuerdo con lo establecido en la sección 3.2 literal b del contrato de concesión N. 017 de 2015 *Mecanismos para la Compensación por riesgos por sobrecosto*, optando por la modificación del alcance, el incremento en las tarifas de peajes o la modificación del plazo del contrato, en caso de que no se tengan recursos para este rubro en la Subcuenta Excedentes ANI.

Por otro lado, esta situación tiene relación directa con el riesgo establecido por la ANI para el proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte* denominado *sobrecostos en la ejecución de los proyectos*, para el cual la Entidad ha identificado como posibles consecuencias: *sanciones, hallazgos de los entes de control, no entrega de obras en los tiempos establecidos y deterioro de la imagen reputacional*.³

A pesar de que en la auditoría no se hayan identificado deficiencias en la aplicación de los controles definidos por la ANI para dicho riesgo, asociados a la i) estructuración del proyecto, ii) seguimiento a la actualización de los riesgos del proyecto,¹⁶ iii) reuniones de seguimiento semanal de la Supervisión¹⁷, iv) seguimiento a los informes de fiducia¹⁸ y v) seguimiento de parte de los grupos de asesoría a la gestión contractual del proyecto en modificaciones que surjan al contrato de concesión¹⁹, la situación aquí descrita indica la necesidad de que se analice la suficiencia y efectividad de estos controles.

5.2.2 Área político/social: Invasión de derecho de vía

La invasión de derecho de vía ha sido reconocida como un riesgo asignado al privado, que, según la Interventoría, a octubre de 2020 y en lo que corresponde con el nivel residual, tiene una probabilidad media-alta de ocurrencia y un impacto bajo. Según la Interventoría *“(…) En el mes de octubre 2020, el Concesionario remitió derechos de petición a las alcaldías de Natagaima, Coyaima, Aipe, Flandes, en donde solicitan visitas a sitios específicos para verificar predios que se encuentran ejecutando predios sobre el derecho de vía, a la fecha del corte del presente informe las entidades municipales no les ha dado respuesta. De acuerdo a lo anterior, el Concesionario nuevamente estará entablando*

¹⁶ En el informe de seguimiento del proyecto del mes de septiembre radicado ANI 20203050134113 del 29 de octubre de 2020 la Supervisión reporta el seguimiento y anexó como información para la auditoría la matriz de seguimiento mensual a riesgos del mes de septiembre de 2020.

¹⁷ En la auditoría se solicitaron acta de estas reuniones, que hacen parte de los papeles de trabajo, y se asistió al comité del día 9 de noviembre de 2020.

¹⁸ En los informes mensuales de seguimiento al proyecto solicitados en la auditoría y correspondientes a junio, julio, agosto y septiembre de 2020, se evidencia lo correspondiente. Informes disponibles para consulta en los papeles de trabajo de la auditoría.

¹⁹ A manera de ejemplo se cita el otrosí No. 9 al contrato de concesión No. 017 de 2015, que según su consideración No. 35, se presentó ante el Comité de Contratación de la ANI el pasado 01 de septiembre de 2020.

contacto directo con las administraciones para exponerles los casos y así revisar alternativas de solución para el mes de noviembre 2020. (...)

A pesar de que las acciones para evitar el riesgo estén en cabeza del Concesionario, su materialización puede dar lugar a que, entre otras consecuencias, no se cumpla con las zonas de reserva establecidas en el artículo segundo de la Ley No. 1228 de 2008.

Al respecto, en la auditoría se evidenció seguimiento desde la Interventoría²⁰ y desde la Supervisión²¹ al cumplimiento del programa de apoyo a la capacidad de gestión institucional por parte del Concesionario, a través del cual se desarrollan acciones orientadas a la recuperación del espacio público según lo reglado en el apéndice técnico No. 8 del contrato de concesión No. 017 de 2015.

Según lo reportado por la Supervisión y la Interventoría se han presentado invasiones al derecho de vía en las unidades funcionales 1, 2A y 3 y se están presentando ocupaciones irregulares por parte de la comunidad, en particular vendedores de artesanías entre Natagaima y Castilla, para lo cual el Concesionario está realizando la oportuna gestión, según evidenciado por la Interventoría y de acuerdo con la instrucción de la Supervisión, se han realizado recorridos de sensibilización informado la normatividad, los motivos de seguridad vial y estableciendo plazos para los retiros voluntarios; de igual forma se han realizado reuniones con las Alcaldías de los diferentes municipios (Aipe, Coyaima, Natagaima, Espinal y Palermo).

En línea con lo descrito en esta sección, durante la socialización del presente informe de auditoría la Supervisión expuso su posición respecto a las consideraciones expuestas anteriormente, a través de correo electrónico del 11 de diciembre de 2020,²² de la siguiente manera:

“(...) El equipo de seguimiento y supervisión del proyecto Neiva Espinal Girardot IP, continuará realizando un monitoreo constante de las situaciones que pueda ir en contra de los establecido en la Ley 1228 de 2008 así como la Resolución No. 716 de 2015, realizando las gestiones correspondientes con el apoyo de la Gerencia de Permisos, que conlleven superar los aspectos que puedan afectar su ejecución, generando alertas tempranas y requerimientos a Concesionario, Interventoría y/o entes Gubernamentales y territoriales para el cumplimiento de las obligaciones contractuales y de la normativa vigente aplicable.(...)”

5.2.3 Conclusiones sobre alertas de riesgos en el proyecto

1. Con base en los análisis de la Interventoría, se tienen alertas respecto a la materialización de sobrecostos en el traslado y/o manejo de redes, que pueden llegar a requerir la activación de

²⁰ Se puede evidenciar por ejemplo con el contenido del Anexo 11. Matriz de Riesgos y en la sección 18.2 del informe mensual de interventoría correspondiente a octubre de 2020. Rad ANI No. 20204091144832 del 13 de noviembre de 2020.

²¹ Se puede evidenciar por ejemplo con el contenido de la sección “Aspectos Sociales” del informe mensual de seguimiento correspondiente a septiembre de 2020 radicado 20203050134113 del 29 de octubre de 2020.

²² Disponible en los papeles de trabajo de la auditoría.

mecanismos para mitigar este riesgo, tales como modificación de alcance, incremento en tarifas de peaje y/o modificación del plazo del contrato.

2. Los sobrecostos en la ejecución de los proyectos hacen parte de los riesgos identificados por la Entidad para el proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte*, para el cual la Entidad ha identificado como posibles consecuencias: *sanciones, hallazgos de los entes de control, no entrega de obras en los tiempos establecidos, deterioro de la imagen reputacional, costos adicionales a los previstos en el normal desarrollo de los proyectos e inviabilidad de proyectos por altos costos de las obligaciones prediales, ambientales y de redes*, entre otras.
3. No se identificaron deficiencias en la aplicación de los controles definidos por la Entidad para evitar la ocurrencia del riesgo *sobrecostos en la ejecución de los proyectos*, del proceso de *gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte* de la ANI; sin embargo, las alertas respecto a la materialización de sobrecostos en el traslado y/o manejo de redes en el proyecto Neiva - Espinal - Girardot, da lugar a que se recomiende que al interior de la Entidad se analice la suficiencia y efectividad de estos controles.
4. A pesar de que se haga seguimiento desde la Interventoría y desde la Supervisión al programa de apoyo a la capacidad de gestión institucional que ejecuta el Concesionario, en los últimos meses se han presentado problemáticas relacionadas con la invasión del derecho de vía, las cuales están en proceso de gestión con las alcaldías de Aipe, Coyaima, Natagaima, Espinal y Palermo.

5.3 Financiación del proyecto

Según se mencionó en la sección 4.1, entre diciembre de 2019 y octubre de 2020 se formularon 2 modificaciones contractuales al contrato de concesión N. 017 de 2015, relacionadas, en parte, con la financiación del proyecto, la cual ha tenido diferentes dificultades que han sido de conocimiento público. En ese sentido, a continuación, se especifican las situaciones de tipo financiero que estuvieron involucradas en las dos últimas modificaciones contractuales, con el propósito de superar las mencionadas dificultades:

Otrosí No 8 del 30 de diciembre de 2019

Durante la formulación de esta modificación contractual el Concesionario envió la comunicación 20194091000312 del 23 de septiembre de 2019 con objeto: *“Solicitud modificación contractual derivada de la imposibilidad de materializar el desembolso bajo el cierre financiero del proyecto.”*, en donde se presentan formalmente las propuestas de financiación del proyecto dado que a septiembre de 2019, se estaban presentando *“grandes dificultades para obtener el desembolso de los recursos, bajo el contrato de crédito suscrito con los prestamista el pasado 30 de noviembre de 2016, por razones que se escapan de su razonable control.”*

En esta comunicación se citan las dificultades que ha tenido el Concesionario para el desembolso de créditos, producto de la materialización del riesgo reputacional para la ANI en otros proyectos de concesión 4G, según se cita a continuación:

“(...) se han presentado diferentes circunstancias que han ralentizado y dificultado los cierres financieros en los proyectos viales 4G en los últimos años. Ya no sólo se habla de riesgos ambientales o el impacto en las comunidades o sobre los descubrimientos arqueológicos, sino de un riesgo que no se había materializado: el reputacional. Afirma la revista Dinero que “Fuentes de del sector financiero coincidieron en advertir que los cierres financieros pendientes- algunos programados con el primer trimestre y el resto a lo largo del 2017 se van a demorar y a complicar “ubicación de este nuevo riesgo, no previsto.

El riesgo reputación se materializó con el destape el caso Odebrecht. Como es de público conocimiento, el efecto Odebrecht afectó de manera particular el proyecto de concesión Ruta del Sol 2, generando diferencias entre los bancos y la ANI por los recursos que están en el fideicomiso de Ruta del Sol II consideramos que a partir de dicho momento se generó un efecto preventivo en los bancos ralentizando los cierres financieros y en otros, congelando los desembolsos previstos. (...)

(...) De manera particular, se indica que el proyecto de concesión vial Neiva Espinal Girardot, durante la fase de pre construcción, cumplió satisfactoriamente con las condiciones técnicas, financieras y legales, logrando acreditar ante la ANI -en un término de 9 meses, récord las concesiones de 4G- el respectivo cierre financiero el día 19 de septiembre de 2016, con la debida acreditación de soportes indicados en el primer acápite de este documento- hoy por hoy, se sigue trabajando con los prestamistas indicados y aprobados en dicha acreditación, sin que hasta la fecha se haya logrado materializar el desembolso los recursos bajo el contrato de crédito suscrito con los prestamistas del proyecto, el pasado mes de noviembre de 2016 y la principal razón no es otra que el riesgo reputacional, ya que en cada fallo judicial que se presenta en otros proyectos, los prestamistas tomar un receso prolongado en el estudio de las financiaciones.(...)” Subrayado fuera del texto.

Ante las dificultades de obtención de recursos, el Concesionario solicitó incluir en la modificación contractual Otrosí N. 8, aplazar los fondeos de las subcuentas del patrimonio autónomo: MASC, interventoría y supervisión, soporte contractual y compensaciones ambientales, en los siguientes términos:

“(...) ante la coyuntura de la situación financiera presentada, consideramos importante y de vital importancia enfocar todos los recursos financieros para atender las necesidades de obra del proyecto, y poder culminar de manera satisfactoria en la fase de construcción del mismo, evitando tener recursos cuentas del patrimonio autónomo.

De esta manera, el aplazamiento del fondo de algunas de subcuentas que cuentan con suficientes recursos para atender su destinación propiamente dicha, brindará un respiro financiero los accionistas del proyecto, y que en todo caso se enfocarán para atender las necesidades de construcción de las unidades funcionales 2 y 4 pudiendo así culminarlas satisfactoriamente. (...)”

Así las cosas en el Otrosí N. 8 se modificaron efectivamente los plazos para los fondeos de las subcuentas, en aras de favorecer la ejecución oportuna del proyecto, con base en el concepto jurídico expresado a través del memorando 20193100180803 del 25 de noviembre de 2019, consignado en

el Estudio de Oportunidad y Conveniencia en donde una vez analizados los fondeos a noviembre de 2019 en estas subcuentas y lo requerido hasta junio de 2020 se concluyó que:

“(...) los recursos que se encuentran de cada una de las dos cuentas objeto del aplazamiento de fondeo son suficientes para cubrir las necesidades de caja que se presenten en el periodo comprendido entre noviembre de 2019 y junio de 2020, con lo cual esta gerencia no presenta objeciones para probar el aplazamiento de los fondos previstos para la subcuentas: Compensaciones Ambientales, Interventoría y Supervisión, Soporte Contractual y MASC, recomendando que en el documento modificadorio se registre que en caso que la subcuenta demande recursos adicionales y que el saldo en éstas sea insuficiente, el Concesionario se comprometa con anticipar el fondeo requerido.(...)”

Asimismo, se evidenció que la Interventoría conceptuó favorablemente respecto a la viabilidad de esta modificación contractual, ya que a través de comunicación radicado ANI No. 20194091159072 del 5 de noviembre de 2019, manifestó:

“(...) De acuerdo con lo anterior, y a las proyecciones realizadas por la Interventoría sobre la disponibilidad de recursos de las subcuentas se concluye que:

Los saldos actuales son suficientes para cubrir pagos de cada subcuenta hasta la fecha estimada de entrega de la última Unidad Funcional.

La subcuenta excedentes ANI cuenta con recursos suficientes para cubrir los riesgos por sobre costos que posiblemente se van a presentar en la adquisición predial y pago de redes.

El aplazamiento de los fondeos no implica un posible detrimento para el Estado, toda vez que los aportes deberán actualizarse con la tasa de descuento mensual establecida contractualmente, con el fin de mantener la equivalencia de los aportes expresados en valor presente.

La Interventoría considera que junio de 2020, debería ser el plazo máximo establecido para el aplazamiento de los fondeos, el Concesionario tendrá que hacer el aporte si por cualquier circunstancia las subcuentas lo requieran o una vez se obtenga desembolso de crédito, sea con los prestamistas actuales u otros mecanismos de financiación.

Finalmente, en virtud de la conmutatividad del contrato y del principio de la buena fe contractual y ecuación económica, esta Interventoría considera que es posible el aplazamiento de fondeo de las subcuentas Interventoría y Supervisión, Soporte contractual y MASC, amparados en el Ius Variandi, a la realidad de los fines perseguidos en la estructuración y de la intención de las partes al celebrar el negocio jurídico. (...)”

Asimismo, se evidenció que esta modificación contractual fue presentada en el comité de contratación de la ANI del 30 de diciembre de 2019, que recomendó su suscripción.

En ese sentido, los fondeos de estas subcuentas se aplazaron hasta el día 1980, establecido a partir de la fecha de inicio del contrato de Concesión, es decir hasta el 25 de mayo de 2021, los cuales estaban previstos contractualmente para el periodo entre diciembre de 2019 y julio de 2020.

Posteriormente a la emisión de esta modificación contractual, el Concesionario continuó en la gestión con las entidades bancarias y, según lo reportado en el informe mensual de interventoría del mes de

octubre de 2020, el Concesionario obtuvo los recursos de deuda necesarios para la construcción del proyecto.

Otrosí No 9 del 05 de octubre de 2020:

Aunque con la suscripción del Otrosí N. 8 se dio un alivio financiero a los accionistas del proyecto y se obtuvo la aprobación del crédito, persistieron las dificultades del Concesionario para obtener el desembolso de recursos del contrato de crédito y teniendo en cuenta que en marzo de 2020 se emitió el Decreto 417 de 2020 “por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, el Concesionario a través del oficio 20204090349922 del 16 de abril de 2020, citó los diferentes lineamientos en materia normativa que se emitieron por parte del Gobierno Nacional y por parte de la ANI, relacionados con la ejecución del proyecto, especificando las consecuencias que ha tenido en materia de financiación del proyecto de la siguiente manera:

“(...) esta sociedad concesionaria no ha escapado a los efectos generados a partir de las disposiciones anteriormente enunciadas; en especial a aquellas relacionadas directamente con su liquidez, a partir de la exención de la tarifa de peajes, la eliminación del tráfico sobre el corredor y consecuente desequilibrio económico del contrato. (...)”

“(...) se hace necesario realizar planteamientos a la Entidad, los cuales consideramos pueden contribuir de una manera positiva para enfrenar la actual coyuntura de liquidez, los cuales se enfocan en buscar soluciones mancomunadas que permitan solventar de manera ágil y expedita las condiciones económicas a las que se ha visto avocado el Proyecto, entre otros, a partir de la declaratoria del estado constitucional de emergencia producto de la emergencia sanitaria.

Para introducir este análisis, de manera general, consideramos importante indicar, que nos encontramos frente a un evento de Fuerza Mayor, de consecuencias inimaginables, con un profundo impacto en la economía a nivel nacional e internacional. (...)”

Adicionalmente en esta comunicación se reportaron los avances en la gestión del primer desembolso bajo las condiciones del Contrato de Crédito de la sociedad, expresando su necesidad de acreditar la garantía líquida, para lo cual se propuso a la ANI :

“(...) (i) Anticipar el remanente de los recursos de la Subcuenta de Compensaciones Ambientales y/o estructurar una financiación entre la Entidad y la sociedad concesionaria a partir del excedente de los recursos alojados en la Subcuenta.

(ii) Evaluar la posibilidad de liberar parcialmente la retribución en relación con el porcentaje de obra ejecutada en las Unidades Funcionales 2 A y 2 B del Proyecto.

(iii) La posibilidad de instrumentalizar entre la Entidad y la sociedad concesionaria, un mecanismo expedito de financiación temporal, con cargo a los recursos disponibles en la Subcuenta de Peajes del Proyecto, que permita aliviar la afectación de liquidez del Proyecto (...)”

Adicionalmente el Concesionario en esta comunicación realizó el balance que se encuentra en las subcuentas del proyecto informando que se tienen los fondos para realizar el traslado de recursos. Posteriormente, se realizaron mesas de trabajo con la participación de la Interventoría y la ANI; finalmente el Concesionario, a través de la comunicación 20204090516032 del 11 de junio de 2020

con objeto “Planteamiento soluciones liquidez para el proyecto”, solicitó realizar el traslado de recursos con el fin de poder cumplir con la garantía líquida, en los siguientes términos:

“(…) Realizado un nuevo análisis al interior de la sociedad, la medida de choque que propone esta sociedad para aliviar la situación de liquidez del Proyecto, originada en la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental está enfocada en evaluar la pertinencia de trasladar transitoriamente recursos de unas subcuentas del Proyecto, recursos que han sido aportados a las subcuentas que se indicarán a continuación por los accionistas del Proyecto, en virtud de las estipulaciones del Contrato de Concesión, recursos que son de origen privado. En virtud de lo anterior, la transferencia transitoria de recursos no generará para la ANI variación del esquema de riesgos del contrato como tampoco el reconocimiento de costos adicionales para el concesionario.

Precisado lo anterior, la propuesta de transferencia transitoria de recursos es la que se indica a continuación:

- (i) *La posibilidad de instrumentalizar entre la Entidad y la sociedad concesionaria, un mecanismo de transferencia transitoria de recursos con cargo a la Subcuenta de Compensaciones Ambientales, Redes, Soporte Contractual y MASC del Proyecto*

La petición va orientada a realizar una transferencia transitoria de recursos que no son de utilización inmediata en las referidas subcuentas, los cuales con corte a 8 de junio de 2020 - cifras expresadas en millones - corresponden a:

<i>Subcuentas</i>	<i>Saldos</i>	<i>Vr a transferir</i>
<i>Compensaciones ambientales</i>	<i>30.848</i>	<i>29.850</i>
<i>Redes</i>	<i>11.880</i>	<i>11.730</i>
<i>Soporte contractual</i>	<i>1.324</i>	<i>1.000</i>
<i>MASC</i>	<i>1.444</i>	<i>1.420</i>
	<i>45.496</i>	<i>44.000</i>

(…)”

De acuerdo con las cifras especificadas por subcuenta del patrimonio autónomo en esta solicitud, se emitió el Otrosí N. 9 estipulando los correspondientes traslados de recursos en pesos corrientes, por una vez y de forma transitoria a la subcuenta “transferencia transitoria de recursos”, con el fin de que el Concesionario cuente con la garantía líquida requerida por los prestamistas para el desembolso de los recursos necesarios para la construcción de las unidades funcionales UF2A, UF2B, UF4A y UF4B, de igual forma se establecieron los procedimientos para el reintegro de los fondos a dichas subcuentas.

Se evidenció que la Interventoría conceptuó favorablemente respecto a la viabilidad de esta modificación contractual, ya que a través de comunicación radicado ANI No. 20204090660972 del 22 de julio de 2020 manifestó:

“(…) De conformidad con lo manifestado en nuestra comunicación H MV 2909-3645 de 18 de junio de 2020, esta Interventoría reitera que la trasferencia temporal de recursos desde las Subcuentas de Compensaciones Ambientales, Redes, Soporte Contractual y MASC a una subcuenta dentro el Patrimonio de Proyecto no modificaría ni el objeto, alcance, valor y destinación específica de fondeos,

toda vez que dicha alternativa obedece a una necesidad real y cierta de la naturaleza jurídica del contrato de concesión que serviría para que el Concesionario reúna los recursos que le permitan acreditar la garantía líquida bajo el Contrato de Crédito y ante la dificultad de la consecución de la misma, dadas las actuales condiciones analizadas en el concepto inicial, respaldado en que a la fecha existen recursos suficientes que permiten garantizar el reintegro de los mismos con base en el cronograma de pagos presentado por el Concesionario y/o el que suscriban las partes Contratantes, conforme el análisis financiero realizado en el presente concepto. (...)

Asimismo, esta modificación contractual fue presentada en el comité de contratación de la ANI del 23 de septiembre de 2020, que recomendó su suscripción.

Posteriormente a la suscripción del Otrosí N. 9 del 5 de octubre de 2020, según el informe de seguimiento de la Supervisión del mes de octubre de 2020 *“el día 14 de octubre de 2020, la Fiduciaria Bancolombia, realizó el traslado de los recursos (\$44.000 millones de pesos) desde las subcuentas, MACS, Redes, Soporte Contractual y compensaciones ambientales a la subcuenta Garantía de liquidez, la cual fue constituida y presentada a los prestamistas quienes a su vez realizaron un cuarto desembolso del contrato de crédito por \$44.000 mil millones de pesos destinados para la ejecución del contrato de concesión No. 17 de 2020.”*

Finalmente, de acuerdo con lo reportado en esta sección se evidencia que, a noviembre del 2020 se han solucionado las dificultades que tenía el Concesionario para procurar la garantía líquida exigida por los prestamistas para el desembolso del Contrato de Crédito, por lo cual se concluye que con las medidas tomadas en la suscripción de los otrosíes 8 y 9, actualmente no se tienen alertas sobre riesgos para la financiación del proyecto, sin tener en cuenta los impactos a causa del COVID-19 (Ver sección 5.4.4); así mismo, se evidenció una gestión oportuna por parte de la Supervisión y de la Interventoría, a través de la realización de mesas de trabajo conjuntas con el concesionario, emisión de conceptos financieros y jurídicos por parte de la Interventoría, así como la emisión adecuada de los estudios de oportunidad y conveniencia para cada modificación contractual.

Reintegro de pagos de consultas previas

Por otro lado, y con relación al manejo de los recursos del proyecto, de acuerdo con la recomendación emitida por la Oficina de Control Interno en la auditoría realizada en agosto de 2019²³, en donde estaba pendiente atender la solicitud del Concesionario hecha mediante el oficio 20194090860502 del 20 de octubre de 2019, relacionada con el reintegro de los gastos de las consultas previas a la Subcuenta de Compensaciones Ambientales, de acuerdo con el Panel del Amigable Componentor mediante trámite 15909 del 15 de mayo de 2019, se evidenció que por medio de comunicación con radicado ANI No. 20193050434301 del 16 de diciembre de 2019, la ANI citó los valores a reintegrar y reportó que se tenía *“la posibilidad de aceptar un acuerdo de pago siempre y cuando en el mismo se incluyan los intereses de mora a partir de la decisión del panel de amigables componedores y hasta*

²³ Ver radicado ANI No. 20191020127883 del 30 de agosto de 2019

	<p align="center">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p align="center">Informe de auditoría técnica a las funciones públicas de supervisión y de interventoría asociadas al proyecto IP Neiva – Espinal - Girardot</p>	 <p align="center">El futuro es de todos</p> <p align="center">Gobierno de Colombia</p>
---	---	---

el momento en que dicho acuerdo se concrete ” por lo cual se comunicó que “se realizará el cálculo de los nuevos valores hice a llegar a un acuerdo de pago para su suscripción”.

De acuerdo con la respuesta en la entrevista de auditoría, “con el fin de dar cumplimiento a la decisión del amigable componedor, el 27 de diciembre de 2019, la ANI y el Concesionario firmaron un Acuerdo de Pago para el reintegro de estos recursos bajo las siguientes condiciones: El valor adeudado por el concesionario asciende a la suma de \$6.370.908.432,02, recursos que serán abonados en 12 cuotas iguales.”

Posteriormente el Concesionario a través del oficio 20204090306552 del 27 de marzo de 2020 solicitó la suspensión del acuerdo de pago a causa de la emergencia sanitaria, a lo cual la ANI dio concepto favorable de esta solicitud mediante la comunicación 20203050184741 del 2 de julio de 2020, con lo cual a octubre de 2020 se tienen 5 pagos girados de 12 estipulados en el Acuerdo de Pago del 27 de diciembre de 2019, evidenciando que se suspendieron los pagos de los meses de marzo, abril, mayo y junio, reanudando los pagos en el mes de julio.

Al respecto, se recomienda que se continúe haciendo seguimiento al cumplimiento del acuerdo de pago dado que esto influye directamente en la liquidez del proyecto.

5.3.1 Conclusiones sobre la financiación del proyecto

Con base en el contenido de esta sección se concluye:

1. El 30 de diciembre de 2019 el Concesionario y la ANI suscribieron el Otrosí N.8 con el propósito de modificar la división del proyecto y aplazar los fondeos de algunas subcuentas con el fin de aliviar la carga financiera del Concesionario.
2. El 5 de octubre de 2019 el Concesionario y la ANI suscribieron el Otrosí N.9 con el propósito de realizar algunos movimientos temporales de recursos para contribuir con la obtención de la garantía liquidada para el desembolso de recursos de deuda requeridos para la ejecución del proyecto.
3. De acuerdo con los otrosíes N. 8 y 9 al contrato de concesión se atendieron las solicitudes del Concesionario en aras de cumplir con lo requerido para favorecer la liquidez del Concesionario, garantizando el flujo de caja para la construcción de las unidades funcionales 2A, 2B, 4A y 4B, y a noviembre de 2020 no existen riesgos sobre la financiación del proyecto, sin tener en cuenta los impactos a causa del COVID-19.
4. Se atendió la recomendación formulada por la Oficina de Control Interno en la auditoría realizada en agosto de 2019, en relación con el fallo del amigable componedor que estipulaba el reintegro de recursos empleados en el pago de consultas previas a la subcuenta de compensaciones ambientales, visto que en diciembre de 2019 se firmó un acuerdo de pago entre el Concesionario y la ANI, el cual se está cumpliendo según lo estipulado.

5.4 Verificación de las acciones implementadas e impactos en el proyecto, a partir de los lineamientos de la ANI que surgieron a partir de la declaratoria de la emergencia sanitaria a causa del COVID-19

En el marco del desarrollo del objetivo específico del numeral 1.2.4, referente a la verificación del seguimiento y control por parte de la Interventoría y de la Supervisión frente a los lineamientos de la ANI que surgieron en la ejecución del proyecto a partir de la declaratoria de la emergencia sanitaria a causa del COVID-19, se tomó como referente lo dispuesto en las Resoluciones de la ANI No. 471 del 22 de marzo de 2020, 498 del 13 de abril de 2020 y en las Circulares ANI No. 20204090000114 del 16 de marzo de 2020, 20201000000164 del 8 de abril de 2020 y 20206030000234 del 29 de mayo de 2020, pues en estos documentos se establecieron medidas para asegurar la continuidad de los proyectos a cargo de la ANI con el uso de acciones preventivas para evitar el contagio y propagación del COVID-19, según se describe a continuación.

5.4.1 Protocolo de trabajo en condiciones seguras para una operación y mantenimiento que permitan la prestación del servicio de transporte en el corredor vial

El párrafo primero del artículo segundo de la Resolución 471 *“Por la cual se establece como medida transitoria la suspensión de términos en las actuaciones administrativas y contractuales que se adelantan en la Agencia Nacional de Infraestructura y se adoptan otras medidas administrativas, por motivos de salud pública”* del 22 de marzo de 2020 estableció la continuidad de la operación y mantenimiento de los corredores viales a cargo de la ANI con la implementación de un protocolo de trabajo en condiciones seguras, así:

“(…) La anterior suspensión no incluye las obligaciones de operación de carreteras, puertos, aeropuertos y red férrea, ni de las obligaciones de mantenimiento esenciales para la prestación del servicio de transporte, para cuya ejecución el Concesionario deberá establecer un protocolo de trabajo en condiciones seguras, basado en los parámetros establecidos por el Gobierno Nacional. La suspensión tampoco incluye la atención de sitios inestables y cualquier otra actividad que garantice la prestación del servicio público de transporte en condiciones de seguridad.” (Subrayado fuera de texto)

Con relación al protocolo de trabajo en condiciones seguras, se evidenció que el Concesionario presentó a la Interventoría el protocolo de actuación frente al COVID-19 a través de correo electrónico, el documento *ANG-PRTCOM-01 Protocolo de trabajo en condiciones seguras COVID-19*,²⁴ en donde se detallaron los protocolos de bioseguridad para llevar a cabo el trabajo en condiciones seguras, el cual fue no objetado por la Interventoría el 27 de abril de 2020 con el radicado ANI No. 20204090376112.

Respecto al control por parte de la Interventoría a la aplicación del protocolo presentado por el Concesionario, se evidenció seguimiento y retroalimentación semanal a las acciones implementadas

²⁴ Disponible en los papeles de trabajo de la auditoría.

por este último, con base en los reportes obtenidos para las semanas del 6 de abril al 5 de octubre de 2020.²⁵

5.4.2 Plan de reactivación de obras en el marco de la emergencia sanitaria

El 13 de abril de 2020 la ANI expidió la Resolución No. 498 “Por la cual se modifica la Resolución 471 del 22 de marzo de 2020, se establecen medidas transitorias respecto de los trámites que se adelantan en la Agencia Nacional de Infraestructura y se adoptan otras medidas administrativas por motivos de salud pública”. En el artículo primero de este acto administrativo se estableció que los concesionarios de todos los modos de transporte debían presentar un Plan de Reactivación de Obras que debía ser revisado por las interventorías, así:

“ARTÍCULO PRIMERO. REACTIVACIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA. A efectos de dar cumplimiento a lo establecido en los numerales 18 y 20 del artículo 3° del Decreto 531 del 08 de abril de 2020, los Concesionarios de todos los modos de transporte y Contratistas de Obra Pública Férrea deberán remitir a la Interventoría y a la Agencia Nacional de Infraestructura, dentro de los tres (03) días siguientes a la entrada en vigencia de la presente Resolución, el Plan de Reactivación de Obras en el marco de la Emergencia Económica, Social y Económica decretada por el Gobierno Nacional.

El Plan de Reactivación de Obras deberá contener como mínimo: (i) La identificación de las actividades e intervenciones que reactivarán y ejecutarán durante la vigencia de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, (ii) el cronograma y plazos máximos de ejecución de las actividades e intervenciones a reactivar, (iii) el personal asociado a las actividades que se reactivarán y (iv) el protocolo de implementación de las medidas de bioseguridad dispuestas en la Circular Conjunta No. 03 del 08 de abril de 2020 suscrita por los Ministerios de Salud y Protección Social, Trabajo y Transporte y en las resoluciones que sobre la materia expida el Ministerio de Salud y Protección Social.

Las Interventorías deberán emitir concepto de no objeción al Plan de Reactivación de Obras, dentro de los dos (02) días siguientes a su radicación por parte de los Concesionarios de todos los modos de transporte y Contratistas de Obra Pública Férrea, el cual, una vez emitido, será puesto en conocimiento por parte de la Agencia al Concesionario o Contratista de Obra, mediante comunicación que será requisito indispensable para la reactivación de las intervenciones y que hará obligatorio el Plan de Reactivación de Obras.”

Al respecto, se evidenció que en la comunicación con Rad ANI N. 20204090350232 del 16 de abril de 2020, el Concesionario remitió el plan de reactivación de obras al cual la Interventoría, posteriormente a la resolución de algunas observaciones, emitió concepto de No Objeción a través de la comunicación 20204090376112 del 27 de abril de 2020.

Luego de la no objeción del plan de reactivación de obras, la Interventoría comunicó este hecho a la ANI a través del oficio 20203050125831 del 28 de abril de 2020, posteriormente en la primera semana del mes de mayo se reanudaron las actividades en la unidad funcional 3, las cuales

²⁵ Disponible en los papeles de trabajo de la auditoría

culminaron el 19 de junio de 2019, para la suscripción del acta de terminación de unidad funcional el 5 de agosto de 2020.

Respecto a las unidades funcionales 2A, 2B, 4A y 4B, el Concesionario presentó una reprogramación de las obras teniendo en cuenta el periodo de suspensión de 68 días a causa de los lineamientos de la ANI en materia de emergencia sanitaria, las cuales fueron aprobadas a través del oficio 20204090510222 del 10 de junio de 2020, que posteriormente fueron modificadas en función del plazo de cura otorgado al Concesionario para estas unidades funcionales, según se ha detallado en la sección 5.1.

Por otro lado, mediante Resolución No. 618 del 31 de mayo de 2020 se derogaron las Resoluciones 471 del 22 de marzo de 2020 y 498 del 13 de abril de 2020, citadas líneas arriba, reactivando todas las obligaciones contractuales a cargo del Concesionario que fueron suspendidas inicialmente con ocasión de la emergencia sanitaria, tales como los planes de obra.

5.4.3 Reportes derivados de los dispuesto en circulares de la ANI

En primer lugar, a través de la Circular No. 20204090000114 del 16 de marzo de 2020 la ANI impartió lineamientos adicionales para evitar el contagio y propagación del COVID-19, dentro de los cuales se solicitó a todos los concesionarios e interventorías *“Entregar un informe diario a la Agencia Nacional de Infraestructura sobre la implementación de las medidas, divulgación de la información y reporte de situaciones relevantes.”*

En la ejecución de la auditoría, la Interventoría envió a la Oficina de Control Interno a través de correo electrónico, ejemplos de formatos de *Registro de chequeo prevención COVID 19 de Superintendencia de Transporte* diarios correspondientes a los días 24 al 27 de marzo de 2020²⁶, asociados al control realizado en materia de bioseguridad y reportes de novedades con ocasión del COVID-19 en los frentes de trabajo que no se suspendieron. Lo anterior, permitió evidenciar el cumplimiento del lineamiento dado a través de la Circular citada.

Asimismo, a través de esta Circular se requirió a los concesionarios e interventorías de los proyectos a cargo de la Entidad *“Informar al personal y a los usuarios de las medidas para prevenir la propagación del COVID-19 mediante la divulgación de las campañas digitales del Ministerio de Salud y del Ministerio de Transporte, a través de los diferentes canales de información (páginas web, pantallas operativas, pantallas comerciales, redes sociales y correos electrónicos). Además de contar con folletos informativos en puntos de atención al usuario.”* Al respecto, se evidenció que en las páginas web del Concesionario y de la Interventoría²⁷ se presenta información sobre las medidas preventivas implementadas para evitar el contagio del COVID-19.

²⁶ Documentación disponible en los papeles de trabajo de la auditoría.

²⁷ La página web del Concesionario se puede consultar a través del link <http://www.autovia.com.co> y la página web de la Interventoría a través del link <http://www.ing-hmv.com/>

En segundo lugar, a través de la Circular No. 20201000000164 del 8 de abril de 2020, la ANI estableció “(...) medidas de bioseguridad aplicables en los proyectos de infraestructura de transporte que continúen en ejecución durante la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19”. A través de esta Circular se solicitó a las interventorías realizar estricto control y seguimiento a dichas medidas, para lo cual deben remitir a la Entidad un informe semanal de seguimiento usando el formato GCSP-F-292 (Reporte semanal de acciones preventivas del virus COVID-19).

En la auditoría la Interventoría del proyecto remitió los formatos semanales diligenciados por el Concesionario y la Interventoría a partir de las semanas entre el 6 de abril al 5 de octubre de 2020²⁸; adicionalmente según se evidenció durante las entrevistas realizadas durante la auditoría, la Interventoría carga esta información en la plataforma ANISCOPIO, envía reportes a la Supervisión y consolida lo correspondiente en el informe mensual.

El cargue de información en la plataforma ANISCOPIO demuestra cumplimiento de lo establecido en la Circular No. 20206030000234 del 29 de mayo de 2020, mediante la que la ANI informó que:

“Con el fin de sistematizar los datos derivados de la aplicación del protocolo de bioseguridad, la Agencia desarrolló una herramienta tecnológica que permitirá a las interventorías consolidar semanalmente la información referente a las diferentes medidas implementadas por las concesiones en torno al cumplimiento de los protocolos de bioseguridad de cada uno de los proyectos, de una manera más eficiente y práctica. Esta herramienta también permitirá el reporte de situaciones relevantes, y la generación de reportes de manera más expedita y organizada.

El Módulo “Reportar Covid-19” se encuentra disponible a partir del 26 de mayo de 2020, en el sistema de información de ANISCOPIO que reposa en la página principal de la Agencia Nacional de Infraestructura, para el uso de las Interventorías de los proyectos de infraestructura de todos los modos de transporte (...)”

Asimismo, en la auditoría se evidenció el seguimiento correspondiente por parte de la Supervisión.

5.4.4 Impactos derivados de las medidas adoptadas en el marco de la emergencia económica y social por el COVID 19

En la auditoría la Supervisión del proyecto expuso las consideraciones que han sido evaluadas respecto a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en el marco de la emergencia sanitaria que han implicado la suspensión de actividades de operación y financieras que impactan la ejecución de los Contratos de Concesión. En particular, para el proyecto Neiva – Espinal - Girardot se han identificado los impactos que se detallan a continuación.

Disminución del tráfico

Como consecuencia de la medida de confinamiento obligatorio, en los meses en que se ha presentado la emergencia sanitaria, se han tenido disminuciones en el tránsito promedio diario (TPD) con respecto

²⁸ Documentación disponible en los papeles de trabajo de la auditoría.

al mismo periodo del año 2019, por cuenta de los usuarios de las vías que no están efectuando los viajes diarios que se realizaban antes de la emergencia sanitaria, en particular, para el proyecto Neiva - Espinal - Girardot se tuvo una disminución promedio del 55% entre los meses de abril a junio los peajes en operación según se presenta a continuación.

Tabla 11. Reducción del TPD durante el aislamiento preventivo obligatorio

Mes de 2020	TPD 2019			TPD 2020			Diferencia porcentual promedio
	Neiva	Patá	Flandes	Neiva	Patá	Flandes	
Febrero	4.570	3.200	5.006	4.732	3.302	4.939	2%
Marzo	4.755	3.325	5.273	3.976	2.735	3.972	-20%
Abril	5.513	4.064	6.271	1.873	1.199	1.814	-69%
Mayo	4.775	3.252	5.192	2.603	1.729	2.547	-48%
Junio	5.632	4.156	6.879	3.241	2.298	2.872	-48%
Julio	5.486	3.966	6.278	3.688	2.591	2.258	-44%
Agosto	5.109	3.562	5.698	3.590	2.546	3.448	-33%
Septiembre	4.911	3.332	5.193	4.793	3.490	5.239	1%
Octubre	5.462	3.844	6.042	5.272	3.988	6.169	1%

Fuente: informes mensuales de interventoría de los meses de febrero a octubre de 2020

Se observa adicionalmente en las diferencias porcentuales del TPD que para los meses de septiembre y octubre de 2020 se está volviendo a los valores reportados para el año 2019, a causa de la finalización de las medidas de aislamiento obligatorio del Gobierno Nacional.

Materialización del riesgo de menor recaudo de peajes

Como se ha mencionado anteriormente, las medidas del Gobierno Nacional realizadas a través de la declaración de emergencia económica, social y ecológica dada mediante los Decretos N° 457 y 482 de marzo de 2020, N° 531, 569, 593 de abril de 2020 y N° 637 del 6 de mayo de 2020, los cuales mantuvieron las medidas restrictivas adoptadas por el Gobierno Nacional en atención a la medida de aislamiento preventivo obligatorio promulgado en todo el territorio Nacional, prorrogado hasta el 01 de junio de 2020, y la exención del cobro de peajes promulgado desde el 20 de marzo de 2020 hasta el 31 de mayo de 2020, generó una disminución del recaudo del proyecto y por ende una disminución en la retribución al Concesionario, motivo por el cual el Concesionario presentó, a través de la comunicación 20204090324072 del 6 de abril del 2020, la solicitud de compensación del riesgo por menor recaudo, en los siguientes términos:

“(…) Bajo la actual circunstancia de emergencia económica y bajo las disposiciones de la Resolución 471 de 2020 y el Decreto 482 de 2020 se ha materializado un desequilibrio económico del contrato originado en la teoría del hecho del príncipe y de la teoría de la imprevisión, afectando la fuente de recursos del proyecto y dejando sin liquidez a la sociedad concesionaria, lo cual afecta directamente la normal atención de las actividades de operación y mantenimiento así como la atención de obras críticas, teniendo en cuenta que desde la estructuración del proyecto las actividades de Operación y Mantenimiento son ejecutadas con los recursos originados del recaudo de peajes.

Motivo por el cual, formalmente elevamos a la Entidad la siguiente petición:

- (i) Se proceda de manera INMEDIATA al reconocimiento de la activación de la Compensación del Riesgo por menor recaudo con los recursos que para el efecto estén disponibles en la Subcuenta Excedentes ANI.
- (ii) Se proceda al reconocimiento del desequilibrio económico originados en la teoría del Hecho del Príncipe y/o la Teoría de la Imprevisión indemnizando integralmente a esta sociedad como consecuencia de los recursos dejados de percibir a partir del recaudo de peajes y aquellos que se cuantifiquen por parte de esta sociedad; desequilibrio que esta sociedad documentará y allegará a la Entidad para que se proceda a la respectiva indemnización de perjuicios. (...)”

Posteriormente, el Concesionario dando alcance a esta comunicación mediante el oficio 20204090341792 del 14 de abril de 2020 remitió “un estimativo para la proyección del tráfico esperado para el período comprendido entre los meses de marzo y mayo de 2020, de no haberse presentado la emergencia sanitaria en la cual nos encontramos inmersos.”, cifras que fueron evaluadas por la Supervisión y de acuerdo con los soportes anexados a la entrevista de auditoría, se ha generado una disminución del recaudo del proyecto y por ende una disminución en la retribución al Concesionario correspondiente a los meses de marzo, abril, mayo y junio de 2020, según se detalla a continuación.

Tabla 12. Menor recaudo en el marco de la emergencia sanitaria

Año 2019			Proyección crecimiento 3%	Año 2020			Retribución		
Acta N.	Mes	Valor acta		Acta N.	Valor acta	Diferencia Recaudo	UF-0 (30%)	UF-1 (4,60%)	UF-5 (5,39%)
34	Marzo	6.913	7.120	46	4.961	1.530	459	70	82
	Marzo	0	0	46A Recaudo cero	628		0	0	0
35	Abril	7.470	7.694	47 Recaudo cero	3.110	4.584	1.375	211	247
36	Mayo	6.969	7.178	48 Recaudo cero	4.297	2.881	864	133	155
37	Junio	7.832	8.067	47	5.018	3.049	915	140	164
38	Julio	7.848	8.083	48	5.941	2.141	642	99	115
39	Agosto	7.293	7.512	49	5.898	1.614	484	74	87
40	Septiembre	6.808	7.012	50	7.428	0	0	0	0
41	Octubre	7.837	8.072	51	0		0	0	0
42	Noviembre	7.094	7.307	52	0		0	0	0
43	Diciembre	8.745	9.008	53	0		0	0	0
					SUB-TOTAL	15.799	4.740	727	852
					TOTAL	15.799		6.318	

Fuente: Documentación soporte enviada por la Supervisión en la Entrevista de Auditoría²⁹

Según esta información, el valor a compensar al Concesionario asciende a 6.318 millones, los cuales, según expresado por la Supervisión en la entrevista de auditoría se pueden fondar con recursos de la Subcuenta excedentes ANI que tiene un saldo de 23.207 millones con corte a septiembre de 2020, de acuerdo con lo estipulado en el literal c de la sección 3.2 de la parte general del contrato de concesión N. 017 de 2015:

“(…) (c) Mecanismos para la Compensación por Riesgos por Menor Recaudo. Los mecanismos para el reconocimiento de la Compensación por Riesgo de Menor Recaudo a favor del Concesionario, cuando sean aplicables, serán los siguientes y en este mismo orden:

(i) Subcuentas Excedentes ANI. Durante toda la ejecución del Proyecto se deberá revisar la disponibilidad de este mecanismo antes de aplicar alguno de los siguientes mecanismos en el orden aquí indicado. (…)”

A diciembre de 2020, el Concesionario y la Interventoría están en proceso de formulación de las actas de compensación por menor recaudo para remisión a la Agencia y así proceder con su respectivo trámite de pago.

Solicitud de reconocimiento como EER la emergencia sanitaria por COVID-19

A través del oficio con radicado ANI 20204090519822 del 12 de junio de 2020, la Autovía Neiva Girardot S.A.S solicitó a la ANI, el reconocimiento de la emergencia sanitaria COVID-19 como un Evento Eximente de Responsabilidad, según se reporta a continuación:

“(…) En razón a los hechos y consideraciones expuestos a lo largo del documento, los cuales se escapan al control razonable de la Sociedad Concesionaria y de conformidad con lo señalado en la Sección 1.64 “Evento Eximente de Responsabilidad” y Sección 14.2 Evento Eximente de Responsabilidad de la Parte General del Contrato de Concesión, de la manera más respetuosa nos permitimos presentar la siguiente solicitud:

- 1. DECLARAR un período especial comprendido entre el 25 de mayo de 2020 y el 31 de mayo de 2020, por las razones expuestas a lo largo del documento.*
- 2. Conforme con lo anterior, ESTABLECER la suspensión de obligaciones contractuales bajo las resoluciones 471 del 22 de marzo de 2020 y 498 del 13 de abril de 2020, por el tiempo que dure el período especial enunciado en el numeral anterior.*
- 3. Se solicita a la entidad ANALIZAR el reconocimiento de los costos ociosos ocasionados a raíz de la paralización de las obras, conforme a la sección 14.2 Evento Eximente de Responsabilidad, literal (g), de la Parte General del Contrato. (…)”*

²⁹ Disponible en los papeles de trabajo de la auditoría – Cifras en millones de pesos corrientes.

La Interventoría a través de la comunicación 20204090546522 del 23 de junio de 2020 presentó el análisis de los plazos otorgados al Concesionario dando concepto negativo al reconocimiento del EER, en los siguientes términos:

“(…) como resultado de la reunión realizada entre el Concesionario y la Interventoría, con la misiva S1-011868 de 10 de junio de la presente anualidad, el Concesionario presentó la programación de obras de las Unidades Funcionales 2A, 2B, 3, 4A y 4B, ajustando el plazo previsto en el Contrato de Concesión con base en el tiempo en que estuvieron suspendidas las obras (desde el 24 de marzo hasta el 31 de mayo de 2020), en virtud de las aludidas resoluciones. En respuesta a lo anterior, por medio de la comunicación H MV 2909-3630 de 9 de junio de 2020, esta Interventoría emitió concepto de No Objeción a la reprogramación del Plan de Obra de las Unidades Funcionales 2A, 2B, 3, 4A y 4B enviada por el Concesionario, y remitida para aprobación de la ANI.

Aunado a lo antedicho, y teniendo en cuenta que la Resolución 618 de 2020 no contempló un periodo de transición para el reinicio de actividades, se dio un plazo de una (1) semana, tiempo comprendido entre el 1 al 7 de junio de 2020, en el cual no se realizó medición de indicadores y solo se le reportaron las novedades al Concesionario por correo electrónico, con el fin de que fueran atendidas y que al momento de iniciar la medición, no tuviera atrasos en la ejecución de las labores de mantenimiento. Por lo anterior, sólo a partir del 8 de junio de 2020, se inició el reporte en el SICC de los indicadores y los cuales el Concesionario inició su atención sin novedad. (…).

En resumen de todo lo anterior, esta Interventoría considera que la solicitud de Declaratoria de Evento Eximente de Responsabilidad no es procedente por cuanto el término en que estuvo suspendido el contrato fue reprogramado en cada una de las obligaciones contractuales; es decir, que se está reconociendo el plazo en que las actividades no pudieron ser ejecutadas en cumplimiento de las Resoluciones 471 y 498, esto es 68 días. En consecuencia, a la luz de los documentos contractuales no es procedente el reconocimiento de un periodo especial previsto en el literal (c) (d) de la Sección 14.2 Parte Especial del Contrato de Concesión Nro. 17 de 2015. (…)

Según lo expresado por la Interventoría, no procedía el reconocimiento del EER, visto que previo a la solicitud del Concesionario, del 12 de junio de 2020, éste había solicitado la reprogramación de las unidades funcionales en ejecución, considerando el plazo de suspensión de actividades estipulado en las Resoluciones 471 y 498 de 68 días y un periodo de transición de reinicio de actividades de 8 días, para un total de 76 días, el cual tuvo concepto de no objeción el 9 de junio de 2020.

Sin embargo, como respuesta a la solicitud de reconocimiento de EER, la ANI respondió al Concesionario a través de la comunicación 20203050180191 del 27 de junio de 2020 en los siguientes términos:

“(…) la Entidad se encuentra adelantando mesas de trabajo al interior de sus órganos de decisión, así como con otras entidades gubernamentales y con los distintos concesionarios para dar trámite a la solicitud de Evento Eximente de Responsabilidad elevada a la Agencia, una vez se hayan decantado los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica en los contratos. (…)”

En la auditoría se evidenció que los resultados de las mesas de trabajo a las que hizo alusión la Supervisión se formalizaron el 5 de octubre de 2020 con el “Acuerdo suscrito entre la Agencia Nacional de Infraestructura y los Concesionarios del modo de transporte carretero con el

acompañamiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República con la moderación de la Cámara Colombiana de Infraestructura”, acuerdo que considera aspectos relacionados con i) afectaciones en plazo, ii) costos ociosos, iii) costos de implementación de protocolos de bioseguridad y de iv) un procedimiento respecto a eventuales solicitudes futuras de EER relacionados con el COVID-19.

En particular, en relación con las solicitudes de modificaciones en plazo de obligaciones afectadas por la pandemia, se precisa que en la cláusula tercera del acuerdo se estipuló lo siguiente:

*“(…) TERCERO. DESPLAZAMIENTO EN EL CRONOGRAMA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES AFECTADAS SUSTANCIALMENTE. Las PARTES acuerdan que el plazo de cumplimiento de cada una de las obligaciones referidas en el numeral anterior se desplazará por un término de noventa y ocho (98) Días Calendario. (...)”*Subrayado fuera del texto

Se aclara, que según lo anterior, de acuerdo con lo que se especificó en la sección 5.1 en la Tabla 6 respecto al plan de obras vigente del contrato, no generó tiempos adicionales a lo previamente acordado con la participación de la Interventoría, visto que los 76 días que habían sido incluidos en la reprogramación no objetada el 9 de junio de 2020, hacen parte de los 98 días reconocidos en el acuerdo.

Dicho acuerdo fue firmado por el Concesionario Autovía Neiva Girardot S.A.S. el 14 de octubre de 2020 y según lo reportado en el oficio 20204091080692 del 29 de octubre de 2020, y el Concesionario cumplió con lo establecido en el párrafo segundo del acuerdo firmado por el Concesionario, según se detalla a continuación.

“(…) Conforme a lo dispuesto en el acuerdo No. 1 suscrito el pasado 14 de octubre de 2020 entre la Agencia Nacional de Infraestructura y esta sociedad concesionaria, en relación con la obligación contenida en la cláusula séptima parágrafo segundo del documento, que indica:

“PARÁGRAFO SEGUNDO. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS PREVISTOS EN LOS DOCUMENTOS DE LA FINANCIACIÓN. En los casos en que, de conformidad con las condiciones o requisitos previstos en los documentos de la Financiación para cada uno de los Proyectos, algunas de las disposiciones previstas en el presente Acuerdo deban ser sometidas a la aprobación de Prestamistas o, en general, a instancias de aprobación, las disposiciones que requieran dicho trámite quedarán condicionadas, en cuanto a su vigencia, al agotamiento y aprobación de acuerdo a los Documentos de la Financiación.

Para el efecto, cada uno de los Concesionarios informará a la Agencia Nacional de Infraestructura, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la suscripción del presente Acuerdo, cuáles disposiciones deben ser sometidas a la aprobación o agotamiento de condiciones o requisitos previstos en los documentos de la Financiación.

Aquellas disposiciones que no estén sujetas a aprobación previa de los Prestamistas, entrarán en vigencia en la fecha de celebración del presente acuerdo”

Nos permitimos indicar que esta sociedad mediante comunicación S1-012666 de fecha 05 de septiembre de 2020 procedió a notificar formalmente a los Prestamistas del proyecto, el texto de la

minuta final del acuerdo No. 1 acordada con la ANI. Por parte de los prestamistas, vía correo electrónico se presentó la siguiente observación:

“ en virtud de la Sección 8.11(e) del Contrato de Crédito, se prohíbe a los Deudores renunciar a derechos o intereses materiales que surjan del Contrato de Concesión, salvo que la renuncia tenga efectos favorables para la terminación del Proyecto y dicha decisión de renunciar sea notificada a los Prestamistas.

En ese sentido, debido a que el Acuerdo No. 1 implica algunas renunciaciones por parte del Concesionario, consideramos que la notificación enviada se debe complementar con la justificación de por qué dichas renunciaciones tendrán efectos favorables para el Proyecto.”

En dicho sentido, se procedió a complementar la comunicación de notificación mediante comunicación S1-012746 de fecha 06 de octubre de 2020, en donde se indicaron las razones que sustentaron la decisión de esta sociedad de renunciar a (i) cualquier reclamación relacionada con las materias transigidas en el documento, así como a (ii) los costos de bioseguridad; explicación que fue satisfactoria para los Prestamistas.

Finalmente se indica que se procedió a remitir el documento suscrito por parte de la ANI y esta sociedad por medio de la comunicación S1-012869 de fecha 21 de octubre de 2020.

Así las cosas, damos cumplimiento a lo establecido en el parágrafo segundo de la cláusula séptima del acuerdo No. 1, dentro del término establecido para ello. (...)

Según lo comunicado a los prestamistas y reportado a la ANI a través de esta comunicación, se evidencia que el Concesionario a octubre de 2020 ha renunciado a reclamar los costos de los elementos de bioseguridad de conformidad con los parámetros y normativa vigentes al momento de la suscripción del acuerdo, por lo cual, a diciembre de 2020 se tiene pendiente definir la acreditación de costos ociosos, según estipulado en el parágrafo segundo del acuerdo firmado entre la ANI y los Concesionarios, según de reporta a continuación:

“(…) PARAGRAFO SEGUNDO. ACREDITACIÓN DE COSTOS OCIOSOS. Para la acreditación de los recursos ociosos dispuestos para la ejecución de las obras y gestiones asociadas (ambientales, prediales, de redes, etc.) por el Concesionario y sus contratistas que ejecuten actividades directamente relacionadas con el Contrato de Concesión, las Partes acuerdan que cada uno de los Concesionarios aportará dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la firma del presente documento los soportes correspondientes, que consistirán, entre otros, en registros fotográficos, contratos, facturas, comprobantes de pago o certificaciones expedidas por el representante legal y/o el contador de la compañía y/o el revisor fiscal de la Sociedad Concesionaria y/o de sus contratistas.

La interventoría contará con un plazo máximo de quince (15) días hábiles a partir de la recepción de la totalidad de los soportes para la revisión de estos documentos y emisión del concepto correspondiente, en cuanto al cumplimiento de los requisitos previstos en este acuerdo para el reconocimiento de los costos ociosos. (...)

Teniendo en cuenta lo manifestado por el Concesionario y el cumplimiento de lo estipulado en acuerdo N. 1, se dio respuesta por parte de la Supervisión a la solicitud de EER por motivo de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19.

5.4.5 Conclusiones respecto a la verificación de las acciones implementadas e impactos a partir de los lineamientos de la ANI que surgieron a partir de la declaratoria de la emergencia sanitaria a causa del COVID-19

Con base en el contenido de esta sección se concluye:

1. Se evidenció que el Concesionario Autovía Neiva Girardot S.A.S. ha implementado un protocolo de trabajo en condiciones seguras que permite la ejecución de las diferentes actividades constructivas, así como la operación y mantenimiento del corredor vial Neiva – Espinal - Girardot, cuya aplicación ha sido verificada por parte de la interventoría HMV Consultoría SAS.
2. El Concesionario Autovía Neiva Girardot S.A.S. presentó un plan de reactivación de obras de acuerdo con la Resolución No. 498 del 13 de abril de 2020 para las unidades funcionales 2A, 2B, 3, 4A y 4B, lo que permitió terminar las obras en la UF3 y comunicar su disponibilidad el 19 de junio de 2020, para firmar su acta de terminación el 5 de agosto de 2020 posteriormente a la verificación de la Interventoría y la ANI.
3. Se evidenció que el Concesionario Autovía Neiva Girardot S.A.S. y la interventoría HMV Consultoría SAS han dado cumplimiento a la generación de reportes acorde a las Circulares ANI No. 20204090000114 del 16 de marzo de 2020, 20201000000164 del 8 de abril de 2020 y 20206030000234 del 29 de mayo de 2020, a los cuales les ha hecho seguimiento la Supervisión.
4. Con ocasión de la emergencia sanitaria, el tránsito promedio diario (TPD) mensual registrado para los peajes en operación del proyecto tuvieron una disminución, en promedio, del 55%, respecto al periodo comprendido entre abril y junio de 2019, sin embargo, para los meses de septiembre y octubre de 2020 se observó que los TPD están en el orden de los valores reportados en 2019.
5. En el proyecto Neiva - Espinal - Girardot se materializó el riesgo de menor recaudo, según las valoraciones de la Interventoría y la Supervisión el proyecto tiene a noviembre de 2020 un menor recaudo valorado en \$ 15.799 millones y una menor retribución para el Concesionario de \$6.318 millones, con ocasión de la suspensión del cobro de peajes a vehículos entre marzo y junio de 2020, acorde a lo ordenado en el artículo 13 del capítulo 5 del Decreto No. 482 del 26 de marzo de 2020³⁰, “Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.”

³⁰ “**Artículo 13.** Exención del cobro de peajes. Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, y el aislamiento preventivo obligatorio, suspéndase el cobro de peajes a vehículos que transiten por el territorio nacional con los cuales se realicen las actividades de que trata el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 y el presente Decreto Legislativo.”

6. La ANI y los Concesionarios de los proyectos carreteros a cargo de la Entidad realizaron mesas de trabajo para definir cómo gestionar el riesgo derivado de la presencia del COVID-19. Como resultado, se suscribió un acuerdo entre las partes el pasado 05 de octubre de 2020, el cual fue firmado el 14 de octubre de 2020 por el Concesionario Autovía Neiva Girardot S.A.S. y lo estipulado en este acuerdo se plasmó en el último plan de obras aprobado. Se tiene pendiente definir lo correspondiente a costos ociosos.

6. VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LA INTERVENTORÍA

En el marco del desarrollo del objetivo específico del numeral 1.2.2, referente a la evaluación del desempeño de la Interventoría, enseguida se presentan los resultados obtenidos a partir de la aplicación de la Matriz de Evaluación de Desempeño (MED) a HVM Consultoría S.A.S., en noviembre de 2020:

Tabla 13. Resultados Matriz de Evaluación de Desempeño (MED)

Id	Componente	Criterios evaluados	Criterios cumplidos
01	Gestión Administrativa	12	12
02	Gestión Técnica	26	26
03	Gestión Financiera	24	24
04	Gestión Jurídica	13	13
05	Gestión de aforos y recaudo	14	13
06	Gestión Ambiental	11	11
07	Gestión Social	13	13
08	Gestión Predial	14	14

Fuente: Elaboración propia.

En términos generales, se evidenció una Interventoría que cumple con sus obligaciones contractuales y que aporta valor agregado a su gestión; tales como la vinculación de personal adicional al mínimo requerido contractualmente. De igual forma se evidenció que la Interventoría ha identificado oportunidades de mejora para la ANI en futuros contratos de concesión. Por ejemplo, ha analizado los plazos para poder realizar una reprogramación de los frentes de obra respecto a la aprobación de un plazo de cura.

De igual forma, la Interventoría realizó un estudio relacionado con el modo de reportes de accidentes e incidentes por parte de la comunidad, en donde identificó que los Postes S.O.S. no son usados para este fin y la mayor parte de los requerimientos los hacen los usuarios a través del teléfono personal, con lo cual la Interventoría ha recomendado evaluar la pertinencia de la instalación de esta infraestructura de conectividad en futuros contratos de concesión.

Por otro lado, se identificaron situaciones que dan lugar a la **No Conformidad** que se presenta en la sección 9.2.2, en lo referente a lo siguiente:

- Disponibilidad de video en tiempo real en las estaciones de peaje y pesaje: durante la aplicación de la matriz de evaluación de desempeño, en el componente de aforo y recaudo, se evidenció que la Interventoría cuenta con cámaras de video propias en las 3 estaciones de peaje en operación del proyecto: Neiva, Patá y Flandes, así como en las estaciones de pesaje: Neiva y Flandes; sin embargo, no se evidenció que se tuviera acceso a la información registrada en tiempo real según estipulado en la Sección 5.3.3 (a) del Plan de Cargas de Trabajo del Contrato de Interventoría No. 793 de 2015.

Al respecto, la Interventoría demostró qué no era posible físicamente tener una transmisión en tiempo real de las cámaras de vídeo en estas estaciones de peaje dado que la transmisión de internet es de mala calidad e intermitente, lo cual, según la Interventoría será subsanado, una vez se tenga la red de fibra óptica en todo el corredor.

Durante la socialización del presente informe de auditoría la Interventoría expuso su posición respecto a las consideraciones expuestas en esta sección, a través del oficio 20204091246772 del 10 de diciembre de 2020,³¹ de la siguiente manera:

“(…) En cumplimiento del Plan de Cargas previsto en el Anexo 4 del Contrato Nro. 793 de 2015, la Interventoría informó a la ANI, mediante la comunicación H MV 2909-558 de 30 de noviembre de 2016 con radicado ANI 20164091090952 de la misma fecha, “que había procedido a la instalación de “total de 28 cámaras distribuidas así: 20 cámaras en las casetas de recaudo de los peajes (Neiva, Patá y Flandes) y 8 cámaras en las básculas norte y sur de las estaciones de pesaje de los peajes Neiva y Flandes”. En la misma comunicación, manifestamos que “Por cada peaje se instaló un DVR y en cada bascula un DVR para un total de 7 DVR y 7 DD de 3 teras de almacenamiento. La grabación inició a partir del mes de junio de 2016”, y ante lo cual no recibimos comentarios por parte de la entidad Contratante.

Igualmente el tema de la problemática de comunicación vía internet ha sido tratado en comités de obra, pues también atañe al Concesionario, quien de manera reiterativa a condicionado la puesta en servicio, mediante fibra óptica, a la culminación de las obras, tal y como se puede constatar, a manera de ejemplo, en el Acta de Comité de Operación y Mantenimiento del día 19 de diciembre de 2018.

Lo anterior, evidencia que la Interventoría ha venido cumpliendo con el seguimiento y verificación de la categoría de cada vehículo, así como el peso de los vehículos de carga, pesar que los equipos de grabación no están disponibles para ser accedidos en tiempo real de manera remota, esto debido a la imposibilidad física de contar con una adecuada instalación de internet por parte de los operadores nacionales en la zona de los peajes. Por tanto, el contar con la tecnología que permita disponer de transmisiones real de manera remota se convierte en una “obligación de imposible cumplimiento” dadas las condiciones de falta de cobertura de internet por prestadores de este servicio en el corredor vial objeto de Interventoría.

³¹ Disponible en los papeles de trabajo de la auditoría.

De esta manera, es necesario destacar que la Interventoría no está desconociendo el cumplimiento de la obligación contenida en los literales (a) (e) del numeral 5.3.3 del Anexo 4 Metodología y Plan de Cargas de la Interventoría, toda vez que desde el inicio del Contrato evidenciamos la falta de cobertura de internet en la zona y se propuso las grabaciones en discos duros que fue informada a la ANI. (...)

Sin embargo, ésta es una obligación contractual relacionada con la operación del proyecto por lo cual da lugar a una no conformidad y se deben implementar acciones de mejora para llevar a cabo el cumplimiento de esta obligación contractual.

Asimismo, se identificaron oportunidades de mejora durante la aplicación de la matriz de evaluación de desempeño, respecto de las funciones realizadas por parte de la Interventoría que se formulan a manera de **Recomendaciones** en la sección 9.3.2, en particular, con relación a los aspectos que se detallan a continuación:

- Postes S.O.S.: en lo referente a la obligación del Concesionario estipulada en la sección 2.1 del *Anexo técnico 2 – Condiciones de operación y mantenimiento* del contrato de concesión N. 017 de 2020, según se cita a continuación:

“(...).2.1 Servicios de carácter obligatorio

A continuación se relacionan los servicios que de manera obligatoria deberán ser prestados por el Concesionario en los términos señalados en el literal a) del numeral dos de este Apéndice. (...)

(...) v) Poste SOS (...)

Se ha evidenciado en los informes mensuales de los meses de octubre de 2019 a octubre de 2020 que la Interventoría hace seguimiento al estado de los postes S.O.S. instalados en las unidades funcionales que están en operación, según los siguientes porcentajes de funcionamiento:

Tabla 14. Seguimiento cumplimiento Postes SOS

Año	Mes	UF-1			UF-5		
		Postes por UF	Postes funcionando	% postes funcionando	Postes por UF	Postes funcionando	% postes funcionando
2019	Octubre	7	2	29%	6	2	33%
	Noviembre		2	29%		2	33%
	Diciembre		2	29%		2	33%
2020	Enero		2	29%		0	0%
	Febrero		7	100%		1	17%
	Marzo		5	71%		0	0%
	Abril		-	-*		-	-*
	Mayo		2	29%		0	0%
	Junio		5	71%		0	0%
	Julio		5	71%		2	33%
	Agosto		5	71%		3	50%
	Septiembre		4	57%		3	50%
	Octubre		6	86%		2	33%
Cumplimiento promedio por UF			56%		24%		

* Debido al aislamiento preventivo, en el mes de abril de 2020 no se realizó inspección de postes S.O.S.
Fuente: elaboración propia con base en los informes mensuales de octubre de 2019 a octubre de 2020

De acuerdo con los valores reportados en la Tabla 14, se observa que en el seguimiento de 1 año, la mayor parte del tiempo no se ha cumplido con el funcionamiento en su totalidad de los postes SOS instalados en el corredor, en donde se presentan cumplimientos promedio de 56% para la UF1 y 24% para la UF5, lo cual puede evitar el cumplimiento a cabalidad de la obligación del Concesionario establecida en la sección 3.4 del Anexo técnico 1, del contrato de concesión N. 017 de 2015, según se cita a continuación:

“(…) 3.4 SISTEMAS DE COMUNICACIÓN Y POSTES S.O.S

(a) Como se establece en el Apéndice Técnico 2, el concesionario deberá proveer al sistema de comunicación de todos los elementos y equipos necesarios para el cumplimiento adecuado de sus funciones. Éstos deben incluir entre otros, estaciones de telecomunicaciones, postes S.O.S, telefonía operacional, radio comunicación, interconexión de equipos de computación y conexión directa con la ANI. Como principios básicos del sistema de comunicación se contempla que el concesionario (i) tenga capacidad de intercomunicarse de forma inmediata y permanente dentro del Proyecto, esto es entre el(los) Centro(s) de Control de Operación, Áreas de Servicio, las Estaciones de Peaje, y demás instalaciones destinadas a la Operación del Proyecto, (ii) tenga comunicación eficiente y adecuada con los usuarios que además le permita garantizar que se les da un servicio adecuado para cumplir con el Contrato y (iii) tenga la capacidad de transmitir información a la ANI de forma inmediata como se establece en el dicho Apéndice(…)” subrayado fuera del texto

Teniendo en cuenta que ésta infraestructura está asociada con los principios operación del proyecto y que según el contrato de concesión N. 017 de 2015 la trasmisión debería ser *inmediata y permanente*, se recomienda analizar la procedencia de aplicar las sanciones y/o esquemas de apremio establecidos en el capítulo X de la parte general del contrato de concesión No. 017 de 2015, con el fin de que el Concesionario aplique oportunamente los correctivos del caso.

El detalle de los criterios evaluados con la MED se puede consultar en el anexo 4 y las conclusiones luego de adelantar la evaluación se muestran en la sección 9.1.

7. VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LA SUPERVISIÓN PROYECTO

En el marco del desarrollo del objetivo específico del numeral 1.2.1, en lo relacionado con la función de la Supervisión del proyecto a la luz de los lineamientos definidos en el Decreto 4165 de 2011 “*Por el cual se cambia la naturaleza jurídica, cambia de denominación y se fijan otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones (INCO)*”, en el Decreto 1745 de 2013 “*Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Nacional de Infraestructura*”, en el Manual de Seguimiento a Proyectos e Interventoría y Supervisión Contractual (GCSP-M-002) y en la Ley 1474 de 2011 “*Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de*

“corrupción”, se evidenció que, en términos generales, la Supervisión del proyecto cumple con sus funciones.

Se evidenciaron deficiencias en el pronunciamiento frente a solicitudes de Eventos Eximentes de Responsabilidad, lo cual a partir de los resultados de la auditoría a la gestión de la ANI en el reconocimiento de este tipo de eventos,³² ha dado lugar a que la Entidad esté trabajando en acciones preventivas y correctivas en aras de que este tipo de situaciones no se repitan en el desarrollo de los proyectos de cuarta generación; sin embargo, a diciembre de 2020, no se tiene certeza respecto a la viabilidad y efectividad de estas acciones de mejora y en la auditoría se evidenciaron incumplimientos de la ANI en los términos para pronunciarse frente a este tipo de solicitudes.

Asimismo, esta situación dio lugar a una No Conformidad a la Supervisión del proyecto Neiva – Espinal – Girardot en la auditoría adelantada en 2019 por parte de la Oficina de Control Interno;³³ a pesar de que el plan de mejoramiento correspondiente se cumplió, según consta en el Plan de Mejoramiento por Procesos (PMP),³⁴ lo evidenciado en esta auditoría demuestra que las acciones implementadas no fueron efectivas debido a que la causa dio lugar a dicha no conformidad no ha desaparecido.

Durante la socialización del presente informe de auditoría la Supervisión expuso su posición respecto a las consideraciones expuestas en esta sección y asociadas al análisis de reconocimiento de EER, a través de correo electrónico del 11 de diciembre de 2020,³⁵ de la siguiente manera:

“(…) En lo relacionado a los tiempos de respuesta de los EER entre enero de 2019 y enero de 2020, tal como se indicó en el memorando 20193060207843 del 31 de diciembre de 2019, se informó del procedimiento relacionado a la atención de los EER solicitados por el Concesionario y la razón por la cual no es posible emitir respuesta en los tiempos establecidos en el Contrato de Concesión, por lo que se procedió a consultar al Concesionario en reunión de seguimiento al proyecto realizada el 27 de abril de 2020 en donde el Concesionario manifestó que: “(…) hasta el momento no se ha estudiado al detalle la solicitud realizada por la Agencia, lo anterior, debido a la posible afectación del cierre financiero del proyecto y los posibles atrasos a los desembolsos, por lo que el tema sigue pendiente hasta tanto se pueda tratar dicha modificación.” Por lo anterior, se realizará una nueva consulta a la Concesión con el fin de que se estudie la posibilidad de realizar ampliación del plazo de respuesta a la solicitud de Eventos Eximentes de responsabilidad, basados en los trámites internos que conlleva el estudio de estos al interior de la ANI.

Adicional a lo anterior, en el informe de Auditoría a la Gestión de la ANI en el reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de los proyectos de APP, remitido mediante memorando interno No. 2020-102-007249-3 del 05 de junio de 2020, se identificó la misma no

³² Informe con radicado ANI N. 20201020072493 del 5 de junio de 2020

³³ Informe de auditoría con radicado ANI No. 20191020127883 del 30 de agosto de 2019.

³⁴ Disponible para consulta en el enlace <https://www.ani.gov.co/planes/plan-mejoramiento-procesos-pmp-21720> No Conformidad No. 3762.

³⁵ Disponible en los papeles de trabajo de la auditoría

conformidad, sobre la cual mediante memorando interno No. 2020- 300-0084-98-3 del 08 de julio de 2020, las Vicepresidencias de Gestión Contractual, Ejecutiva y Planeación Riesgos y Entorno, emiten respuesta en los siguientes términos, así:

“(…)

Si bien la No Conformidad se refiere al plazo con el que cuenta la Agencia para dar respuesta sobre si se acepta o no la ocurrencia de un EER contractual, es preciso señalar los siguientes trámites y actividades que deben efectuarse para tal fin, dentro del plazo de quince (15) días calendario que para ello establece el Contrato de Concesión en su Parte General, Sección 14.2, literal (c):

a) Los procedimientos tendientes a contar con las recomendaciones de aceptación del EER por parte del Comité de Contratación de la Entidad¹, dentro de los cuales se encuentra aquel establecido en el artículo séptimo de la Resolución 366 de 2019, mediante la cual se modifica el artículo sexto, numeral primero literal (h) subnumeral (vii) de la Resolución 738 de 2018, que indica:

“(…)

I. REGULACIÓN INTERNA

(…) h) Con el fin que los integrantes del Comité de Contratación realicen una completa y correcta revisión de los asuntos a tratar, los soportes a adjuntar a la solicitud del vicepresidente interesado, debidamente escaneados y diferenciados entre sí, serán los siguientes, todos ellos de carácter obligatorio:

(…) vii. Para eventos eximentes de responsabilidad.

- Solicitud de Concesionario, debidamente radicada ante la Entidad.
- Concepto de Interventoría debidamente radicado ante la Entidad (si aplica).
- Conceptos de las áreas intervinientes en el asunto concreto, debidamente radicados.
- Proyecto de Acta de reconocimiento del evento, en caso de que éste sea aceptado (…)

b) La emisión del concepto correspondiente que debe emitir la Interventoría de conformidad con lo establecido en los Contratos de Interventoría en el Anexo 4 “Metodología y Plan de Cargas de Trabajo”, Funciones Generales, Literal (a) área administrativa, que indica que la Interventoría cuenta con 10 días hábiles para proferir respuesta frente a cualquier solicitud de la ANI o el Concesionario.

c) La establecida en el documento “LINEAMIENTOS PARA REVISION Y APROBACION DE DOCUMENTOS”, cuyo objetivo, establecido por la alta dirección de la entidad, fue determinar los lineamientos generales para la revisión, aprobación y firma de los documentos, previendo en su numeral 3.6, en cuanto a las “Actas de Eventos Eximentes de Responsabilidad”, lo siguiente:

“Prevía recomendación del Comité de Contratación sobre la declaratoria o no de eventos eximentes de responsabilidad, el vicepresidente (ordenador del gasto) encargado del proyecto debe suscribir el acta junto con el gerente del proyecto, la interventoría y el concesionario.

Este documento contendrá el visto bueno de: el líder del equipo de seguimiento al proyecto, la interventoría, el coordinador o gerente de asesoría de gestión contractual, el abogado apoyo jurídico (...)”.

Corolario de lo expuesto, se tiene que el trámite que debe surtirse no solo al interior de la Agencia sino también por parte de la Interventoría, para dar respuesta justificada y de fondo a las solicitudes de declaratoria de EER presentadas por los concesionarios, es extenso y complejo, máxime si se tiene en cuenta el estado particular de cada contrato y las implicaciones que tiene un EER en el desarrollo de los Proyectos. Lo anterior fue manifestado por parte de los equipos de Seguimiento de cada proyecto en las entrevistas ante la Oficina de Control Interno.

Acciones de mejora:

Con el fin de solicitar el cierre de la No Conformidad, la Vicepresidencia de Gestión Contractual, Ejecutiva, Planeación Riesgos y Entorno y Jurídica presentan las siguientes acciones de mejora:

- Se adelantará la gestión con los Concesionarios para lograr una eventual modificación contractual que permita ampliar el término para resolver las solicitudes de EER, conforme a los tiempos que efectivamente requiere la entidad para su trámite. Lo anterior, con miras a otorgar respuesta al Concesionario, tan solo una vez se encuentre conciliado el texto del acta de ocurrencia, confiriendo eso sí, un término perentorio, pero mayor al actualmente establecido.*
- Continuar con las mesas de trabajo llevadas a cabo con la Vicepresidencia de Estructuración en aras de lograr la ampliación del término con el que cuenta la entidad para dar respuesta a las solicitudes de declaratoria de EER, de tal manera que en la minuta del Contrato de Concesión 5G que se está estructurando actualmente, quede incluido un plazo que honre la realidad contractual dada la complejidad que supone esta clase de eventos, en el que, para lograr la suscripción del Acta que declara el EER, deben concurrir las actuaciones efectuadas por parte del contratista, el interventor, las gerencias al interior de la ANI y el Comité de Contratación.*

(...)”

Conforme a lo anterior, se manifestó la misma respuesta durante el desarrollo de la auditoría y por lo cual se esta trabajando en las acciones de mejora propuestas por cada una de las Vicepresidencias.(...)”

Por lo cual se evidencia, que al interior de la Entidad a diciembre de 2020, fecha de realización de este informe de auditoría, se están liderando acciones con miras a mejorar la gestión en el reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad en los contratos de concesión carretera 4G y acciones preventivas en la estructuración de proyectos 5G, de acuerdo con el desarrollo de las acciones de mejora citadas por la Supervisión. Sin embargo, a diciembre de 2020 éstas no han sido efectivas para el proyecto Neiva – Espinal – Girardot, por lo cual se mantiene la formulación de una No Conformidad en la sección 9.2.1.

Por otra parte, en referencia con el estado de los pagos del contrato de interventoría N. 793 de 2015, de acuerdo con la revisión documental realizada durante la auditoría, se evidenció que el último pago de este contrato corresponde a los primeros 19 días del mes de julio de 2020, de acuerdo con el

oficio 20204090938612 del 25 de septiembre de 2020, en donde la interventoría remite la cuenta N. 56 y reporta lo siguiente:

“(…) Remitimos para su aprobación y trámite la Cuenta de la Interventoría Nro. 56 correspondiente al periodo de 1 al 19 de julio de 2020 con el cual se completa el periodo inicial de la fase de Construcción del Contrato de la referencia, estimado en 46 meses y contados desde el 20 de septiembre de 2016. (…)”

Al respecto, el contrato de interventoría N. 793 de 2020 establece en la cláusula 1.4 *Valor del contrato y forma de pago*, numeral (e) lo siguiente:

“(…) (e) La Agencia tendrá un plazo máximo de hasta dos (02) meses a partir de que se cumplan las condiciones para llevar a cabo los trámites pertinentes y dar las instrucciones necesarias para el pago del Interventor ante la Fiduciaria que maneja el Fideicomiso del Contrato de Concesión(…)”

Teniendo en cuenta que el cumplimiento de las condiciones para llevar a cabo los trámites pertinentes para el pago de los 11 días pendientes del mes de julio de 2020, se dio el 4 de septiembre de 2020 con la aprobación del informe mensual del mes de julio de 2020 en la comunicación con radicado 20203050257691, y debido a que a noviembre de 2020 no se ha pagado a la Interventoría lo correspondiente a la totalidad del mes de julio de 2020, y han transcurrido 3 meses, lo cual es superior al periodo de 2 meses establecido en el contrato de interventoría N. 793 de 2015, se está excediendo el plazo estipulado contractualmente para realizar el pago correspondiente.

Es importante resaltar que según se reportó en la sección 5.1, a noviembre de 2020 la Supervisión está tramitando el Otrosí N. 1 al contrato de interventoría N. 793 de 2015, en donde se prevé ampliar el plazo de la fase de construcción del contrato de interventoría en 14 meses con la correspondiente modificación de recursos, con el fin de poder regularizar los pagos a interventoría pendientes, los cuales cuentan con soportes aprobados hasta el mes de septiembre de 2020.

Durante la socialización del presente informe de auditoría la Supervisión expuso su posición respecto a las consideraciones expuestas en esta sección y asociadas a los pagos a la Interventoría, a través de correo electrónico del 11 de diciembre de 2020,³⁶ de la siguiente manera:

“(…) Es importante mencionar que a la fecha se está tramitando una modificación contractual a través de la cual se pretende ajustar el plazo estimado para la Fase de Construcción del Contrato de Interventoría No. 793 de 2015 en Catorce (14) meses, esto es, de cuarenta y seis (46) meses a sesenta (60) meses y de igual forma, disminuir el plazo de la Etapa Operativa de veintinueve (29) meses a quince (15) meses y tres (03) días, sin modificar la plantilla mínima de personal de interventoría para el plazo adicional aquí descrito en la Fase de Construcción, con el fin que se encuentre acorde con los condiciones actuales del proyecto que por medio de la No objeción del periodo de cura otorgado por la Agencia mediante oficios No. 20203050307101 y No. 20203050307111 del 14 de octubre de 2020, fijó

³⁶ Disponible en los papeles de trabajo de la auditoría junto con los soportes mencionados en la respuesta de la Supervisión, incluyendo la documentación remitida al comité de contratación para la evaluación del Otrosí N. 1 de la interventoría

la entrega de las Unidades Funcionales 2A, 2B, 4A y 4B hasta el 20% del plazo inicialmente pactado, esto ajustando los plazos contractuales del contrato de concesión, generó la extensión de la Fase de Construcción y en consecuencia la mayor permanencia de la Interventoría en la mencionada fase; cabe resaltar que la No Objeción al periodo de cura estuvo sujeto al acuerdo suscrito entre la ANI y los Concesionarios el pasado 5 de octubre y por la Concesión Autovía Neiva Girardot S.A.S. el 14 de octubre, así como alineamiento establecido por la Presidencia de la Agencia mediante memorando No. 2020-100-000025-4.

Por lo anterior, se informa que el día 10 de diciembre de 2020 se tramitó la totalidad de las firmas del Equipo de seguimiento y supervisión al proyecto y sus respectivas gerencias el “ESTUDIO DE CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD PARA LA SUSCRIPCIÓN DEL OTROSÍ 1 AL CONTRATO DE INTERVENTORÍA No. 793 DE 2015 - AMPLIACIÓN DE LA FASE DE CONSTRUCCIÓN DEL CONTRATO DE INTERVENTORÍA – PROYECTO NEIVA – ESPINAL – GIRARDOT IP” y borrador de minuta de Otrosí No. 1 al contrato de interventoría No. 793 de 2015, Así mismo desde la Gerencia de Proyectos Carretero 1, se procedió solicitar la inclusión en agenda del comité de contratación para someter a consideración la modificación contractual, y de esta forma proceder con el trámite de los pagos correspondientes a los meses de conformidad con los informes presentados y aprobados por la ANI. (...)”

No obstante, visto que a diciembre de 2020, el pago a interventoría no ha sido efectuado desde el mes de julio de 2020 se formula una No Conformidad en la sección 9.2.1.

Finalmente, de acuerdo con la emisión del otrosí N. 9, la firma del acuerdo entre los Concesionarios y la ANI en el marco del reconocimiento de la declaratoria de emergencia sanitaria por COVID-19 como EER y los plazos de cura aprobados para las Unidades Funcionales 2A, 2B, 4A y 4B, por los cuales se están ampliando los plazos de la fase de construcción, se requería la actualización de las pólizas del Contrato de Concesión N. 017 de 2015.

Dichas pólizas, fueron actualizadas oportunamente por el Concesionario y se encuentran vigentes, sin embargo, a noviembre de 2020 no han sido aprobadas por la ANI, ya que se han emitido algunas observaciones por parte de la interventoría, las cuales han sido atendidas por el Concesionario, revisadas nuevamente por la interventoría y está pendiente una nueva revisión por parte de la ANI.

Al respecto se evidencia que en la respuesta a la entrevista de auditoría³⁷, la Supervisión anexó las comunicaciones que evidencian la aplicación del *procedimiento GCSP-P-012 Aprobación y administración de pólizas y demás garantías* del proceso *Gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte*, se presenta a continuación la información principal de las pólizas del Concesionario, así:

³⁸ Disponible en los papeles de trabajo de la auditoría junto con los soportes mencionados en la respuesta de la Supervisión, incluyendo la documentación remitida al comité de contratación para la evaluación del Otrosí N. 1 de la interventoría

Tabla 15. Estado de las pólizas de contrato de concesión N. 017 de 2015 a noviembre de 2020

Póliza	Amparo	Vigencia		Aprobación ANI	
		desde	hasta		
Única de cumplimiento	Cumplimiento	23/12/2015	22/07/2021	En revisión por parte de la ANI Enviadas por el Concesionario con observaciones atendidas a través del oficio 20204091120112 del 9 de noviembre de 2020	
	Prestaciones Sociales	23/12/2015	22/07/2024		
	Estabilidad de la Obra	05/01/2018	05/01/2023		
	Calidad del Bien	05/01/2018	05/01/2023		
Responsabilidad Civil Extracontractual	Responsabilidad Civil Extracontractual	1/01/2020	29/12/2020	Aprobadas por la interventoría a través de oficio 20204091186402 del 25 de noviembre de 2020	
Obras civiles Todo Riesgo Construcción	Obras Civiles Terminadas	1/01/2020	22/07/2021		
	Seguro de Obras Civiles Todo Riesgo Construcción	1/01/2020	22/07/2021		
Calidad y estabilidad	Terminación UF1	Estabilidad de la Obra	5/01/2018	5/01/2023	Aprobada con oficio 20183050183891 del 15 de junio de 2018
		Calidad del Bien	5/01/2018	5/01/2023	
	Terminación UF3	Estabilidad de la Obra	5/08/2020	5/08/2025	Aprobada con oficio 20203050319751 del 22 de octubre de 2020
		Calidad del Bien	5/08/2020	5/08/2025	
	Terminación UF5	Estabilidad de la Obra	9/04/2019	9/04/2024	Aprobada con oficio 20193050356731 del 17 de octubre de 2019
		Calidad del Bien	9/04/2019	9/04/2024	

Fuente: Oficio S1-010010 del 8 de octubre de 2019 Autovía Neiva – Girardot S.A.S.

Según lo reportado en la Tabla 15, durante la socialización del informe de auditoría, se recomendó a la Supervisión aprobar las pólizas que se encontraban pendientes de aprobación, en cumplimiento con lo establecido en la sección 12.4 de la parte general del contrato de concesión N. 017 de 2015, de igual forma se evidencia que la póliza de responsabilidad extracontractual vence en diciembre de 2020, como respuesta a esta recomendación la Supervisión expuso su posición respecto a las consideraciones expuestas en esta sección y asociadas a la aprobación de las pólizas relacionadas con el otrosí N. 9, a través de correo electrónico del 11 de diciembre de 2020,³⁸ de la siguiente manera:

“(…) Lo primero que se debe resaltar para dar respuesta a esta recomendación, es que los amparos de las garantías que presentan vencimiento se encuentran revisadas por la Interventoría y las áreas

³⁸ Disponible en los papeles de trabajo de la auditoría junto con los soportes mencionados en la respuesta de la Supervisión, incluyendo la documentación remitida al comité de contratación para la evaluación del Otrosí N. 1 de la interventoría

Jurídica y Financiera de la ANI, a lo cual se ha firmado el formato respectivo de aprobación mediante No. 2020-305-038160-1 del 11 de diciembre de 2020, todo esto debido a la suspensión de obligaciones por la emergencia sanitaria los cuales fueron formalizados mediante acuerdo entre la CCI y la ANI a la cual la concesión Autovía Neiva Girardot S.A.S., se acogió el día 14 de octubre de 2020, así mismo, se realizó la inclusión del Otrosí No. 09 al contrato de concesión No. 17 de 2015 y el plazo de cura del 20% otorgado por la ANI al concesionario para la terminación de las unidades funcionales en ejecución de la fase de construcción del proyecto.

A continuación, se presenta cuadro resumen con las gestiones adelantadas para el seguimiento de las pólizas del contrato de concesión, así mismo, las gestiones adelantadas por el Concesionario, Interventoría y ANI para dar cumplimiento a lo establecido en el contrato de concesión No. 17 de 2015.³⁹ (...)

(...)El siguiente cuadro muestra las pólizas remitidas por la Concesión mediante oficios No. 20204091120112 del 09 de noviembre de 2020 y No.20204091129832 del 11 de noviembre de 2020, las cuales fueron revisadas y aprobadas por la Interventoría el 11 de noviembre de 2020 conforme se evidencia en el radicado No.20204091133272.

Por último, cabe resaltar que conforme a los memorandos de aprobación No. 20201010151693 del 04 de diciembre de 2020 de la Gerencia Jurídica y No.20203100148553 del 30 de noviembre de 2020 de la Gerencia Financiera, actualmente el formato de aprobación de pólizas del Contrato No.17

de 2015 se encuentra en revisión, vistos buenos y firmas a través del sistema de correspondencia Orfeo.⁴⁰ (...)

(...)Adicionalmente respecto al procedimiento adelantado para la revisión y aprobación de las garantías relacionadas anteriormente, es importante resaltar:

- El procedimiento GCSP-P-012 (Aprobación y administración de pólizas y demás garantías) no especifica tiempos, lo que evidencia que se está en oportunidad y plazo para culminar el procedimiento.*
- El procedimiento es taxativo en el sentido que no pueden aprobarse pólizas Formato GCSP-F-003 hasta tanto no se obtengan memorandos de las áreas Financiera y Jurídica en donde se emita concepto jurídico y financiero sobre la suficiencia e idoneidad de las garantías y por lo cual, no pueden aprobarse las pólizas. No cumplir con lo anterior si llevaría claramente a una “No Conformidad” por no acatar el procedimiento GCSP-P-012.*
- Las pólizas Garantía Única de Cumplimiento No.30597, Todo Riesgo Construcción No.CM000906 (Sección I - Sección II) y Responsabilidad Civil Extracontractual No.RE001219, están vigentes durante toda la fase de construcción, y se encuentran debidamente aprobadas por la Interventoría desde el 11 de noviembre de 2020, dando cumplimiento estricto al procedimiento de aprobación de Pólizas, estas están debidamente aprobadas por parte de la Entidad y la Interventoría. Los anexos de dichas pólizas*

³⁹ Se presenta cuadro enviado por la Supervisión en los papeles de trabajo de la auditoría

⁴⁰ Ídem

en donde se actualizan (no se modifican) algunos aspectos de estas conservan su integralidad y condiciones generales iniciales.

- Las pólizas del contrato de Interventoría No.793 de 2015, se encuentran vigentes y fueron aprobadas el 26 de octubre de 2020 mediante el radicado No. 2020-305- 032478-1.

Adicionalmente, cabe recalcar que, en el proceso de revisión realizado por el equipo de seguimiento y la Interventoría, se encontraron observaciones las cuales han sido transmitidas al concesionario para su respectiva atención, dichas observaciones fueron subsanadas mediante radicados ANI No. 20204091120112 del 09 de noviembre de 2020 y No.20204091129832 del 11 de noviembre de 2020, y cuenta con concepto de interventoría con radicado ANI No.20204091133272 del 11 de noviembre de 2020 y concepto de aprobación mediante memorandos No. 20201010151693 del 04 de diciembre de 2020 de la Gerencia Jurídica y No.20203100148553 del 30 de noviembre de 2020 de la Gerencia Financiera, actualmente el formato de aprobación de pólizas fue firmado el 11 de diciembre de 2020 con No. 2020-305-038160-1, por lo cual se ha realizado la debida diligencia fijada en el contrato de concesión No. 17 de 2015 y contrato de interventoría No. 793 de 2015, así como los procedimientos internos establecidos por el sistema de gestión de calidad de la entidad. (...)"

Con lo que se evidencia la oportuna gestión por parte de la Supervisión en la aprobación de las pólizas del Contrato de Concesión N. 017 de 2015.

En la sección 9.3.1 se presentan recomendaciones adicionales orientadas a la mejora continua en la gestión de la Supervisión del proyecto.

8. VERIFICACIÓN DE ANTECEDENTES

En el marco del desarrollo del objetivo específico del numeral 1.2.3, de verificar las acciones de mejora derivadas de las auditorías previas adelantadas por la Oficina de Control Interno - OCI y la Contraloría General de la República - CGR, la OCI adelantó una auditoría en agosto de 2019 a las funciones públicas de supervisión y de interventoría asociadas al proyecto Neiva Espinal Girardot, cuyo informe se radicó con el memorando ANI No. 20191020127883 del 30 de agosto de 2019. Al mes de noviembre de 2020 no se tienen No Conformidades abiertas que hayan resultado de esa auditoría en el Plan de Mejoramiento por Procesos - PMP de la Entidad; sin embargo, como se indicó en la sección 7, en la presente auditoría se identificó que no ha desaparecido la causa que dio lugar a la formulación de una No Conformidad en la auditoría realizada en 2019.⁴¹

Por otro lado, se consultó ORFEO con el fin de conocer la existencia de solicitudes por parte de los Órganos de Control, así como de la Superintendencia de Transporte. Con el fin de tener una muestra representativa de solicitudes, se consultó la existencia de comunicaciones entre septiembre de 2019 y noviembre de 2020 y no se evidenciaron solicitudes puntuales a la ANI sobre asuntos del proyecto Neiva – Espinal - Girardot.

⁴¹ Disponible para consulta en el enlace <https://www.ani.gov.co/planes/plan-mejoramiento-procesos-pmp-21720>

Al respecto se evidenció que la Superintendencia de Transporte realizó una inspección el 12 y 13 de septiembre de 2019, la cual contó con la participación del Concesionario y la Interventoría, en donde se verificó la operación de la Concesión, las condiciones de la carpeta asfáltica, de la señalización horizontal y vertical, señalización temporal de obra, accesibilidad; así como la verificación de la operación del corredor, en particular lo relacionado con el funcionamiento de las estaciones de peaje y pesaje, los servicios de ambulancia, carro taller, grúa, equipo de rescate, atención de incidentes y en general con el objetivo de verificar las condiciones de calidad de servicio a los usuarios. En donde la Supertransporte evidenció algunas observaciones, que fueron requeridas al Concesionario por parte de la Supervisión con la comunicación 20203050010251 del 16 de enero de 2020 y a su vez ésta verificó su respuesta a la Superintendencia de Transportes a través del oficio 20205320056872 del 20 de enero de 2020 en donde se reportan las acciones de mejora realizadas en la visita técnica y los correspondientes soportes.

Por otra parte, en el marco de la auditoría de desempeño al programa de concesiones de 4G la Contraloría General de la República elevó a todas las interventorías de los proyectos de concesión de cuarta generación, un derecho de petición AD4G-18, con algunas preguntas relacionadas con la gestión de éstas, durante el desarrollo de la auditoría se verificó la respuesta oportuna por parte de HMV Consultoría SAS según reportado en el informe mensual del mes de octubre de 2020.

Finalmente, se evidenció que no se registran hallazgos formulados por la Contraloría General de la República (CGR) asociados al proyecto Neiva Espinal Girardot en el Plan de Mejoramiento Institucional (PMI)⁴²; sin embargo, mediante radicado ANI No. 20204090605982 del 9 de julio de 2020, la Entidad recibió el *Informe Final de Auditoría Desempeño a Ministerio de Transporte, Agencia Nacional de Infraestructura, Instituto Nacional de Vías y Superintendencia de Transporte-Programa de Concesiones Viales 4G* desarrollado por la CGR, en el cual se formularon 20 hallazgos y se evidenció que hay situaciones directamente relacionadas con el proyecto Neiva Espinal Girardot que se mencionan en los hallazgos No. 9 (Administrativo. Pago comisión de éxito) y No. 17 (Administrativo. Estado de Avance de los Proyectos); el Plan de mejoramiento para esta auditoría se encuentra actualmente en ejecución.

⁴² Disponible para consulta en el enlace: <https://www.ani.gov.co/planes/plan-de-mejoramiento-institucional-pmi-21719>

9. CIERRE DE LA AUDITORÍA, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El 16 de diciembre de 2020 se realizó reunión de cierre. Previamente, el 3 de diciembre de 2020, vía correo electrónico, se socializó el informe de auditoría a la Interventoría y a la Supervisión del proyecto Neiva Espinal Girardot.

Lo anterior dando cumplimiento al numeral (g) del artículo cuarto de la Resolución No. 1478 del 7 de octubre de 2019, por la cual se establece el estatuto de auditoría interna, se adopta el Código de Ética del Auditor en la Agencia Nacional de Infraestructura y se dictan otras disposiciones.

Las conclusiones, al igual que las No Conformidades y recomendaciones identificadas tras el ejercicio de auditoría se presentan enseguida:

9.1 Conclusiones

1. Con relación al primer objetivo específico de la auditoría, de *“llevar a cabo un seguimiento general al proyecto, evidenciando la función de la interventoría y de la supervisión, a través de la cual se vislumbra el horizonte de este, analizando el comportamiento que tiene la Concesión en la etapa preoperativa”* se concluye:
 - a. El avance físico global del plan de obras, con corte a 30 de noviembre de 2020, es de 58,07% ejecutado contra 64,16% programado, es decir que se tiene un déficit del 6,09% según el plan de obras vigente, aprobado el 4 de noviembre de 2020.
 - b. Se evidenció que los porcentajes de avance programado asociados al plan de obras reportados por la Supervisión en el desarrollo de la auditoría no corresponden a lo registrado en Aniscopio; razón por la cual, se deben realizar los ajustes procedentes, más aun teniendo en cuenta que esa plataforma es de acceso público.
 - c. El plazo contractual del Concesionario para la finalización de las unidades funcionales 2A, 2B, 4A y 4B, terminó en julio de 2020, posteriormente se otorgó un periodo de cura y las nuevas fechas de terminación de estas unidades funcionales son en julio de 2021.
 - d. Se considera que la consecuencia *no entrega de obras a las comunidades en los tiempos establecidos*, identificada por la ANI para el riesgo de retrasos en la ejecución de los proyectos, se materializó, debido a que, según las condiciones con las que se estructuró el contrato de concesión No. 017 de 2015, se preveía que la construcción de las unidades funcionales 2 y 4 finalizara en julio de 2020 y a noviembre de 2020 esto no sucedió.
 - e. Con la suscripción del otrosí N. 1 de interventoría, prevista para diciembre de 2020, se materializará la consecuencia mayores costos de interventoría, establecida por la ANI para el riesgo de *retrasos en la ejecución de los proyectos*. Sin embargo, éstos estarán a cargo del concesionario en su mayor parte.

- f. A pesar de que en la auditoría no se hayan identificado alertas respecto a la aplicación de los controles definidos por la Entidad para evitar el riesgo de *retrasos en la ejecución de proyectos* y de que se estén adelantando acciones para dinamizar la ejecución del contrato de concesión No. 017 de 2015, la entrega de las obras fuera de los plazos previstos en la estructuración del proyecto Neiva Espinal Girardot pueden contribuir en el análisis de la suficiencia y efectividad de dichos controles.
- g. A noviembre de 2020, se encuentra en trámite el Otrosí N. 10 al contrato de concesión N. 17 de 2020, en donde se prevé la modificación del proceso de verificación de terminación de unidades funcionales, con el fin de no suspender la retribución al Concesionario en caso de que no se hayan cumplido todas las especificaciones técnicas en los 180 días posteriores a la terminación de la unidad funcional. Adicionalmente en este, Otrosí se prevé el reconocimiento por parte del Concesionario del 65% de los mayores costos de interventoría ocasionados por la mayor duración de la fase de construcción.
- h. Con relación a la construcción del proyecto, se evidenció que la Interventoría y la Supervisión han emitido observaciones al Concesionario asociadas a los rendimientos en obra, estabilización de taludes, manejo de aguas, señalización temporal en obra, mantenimiento de la carretera, rehabilitación de los puentes existentes y predios requeridos para la construcción, entre otros aspectos de carácter técnico.
- i. Se identificó que la Veeduría del municipio de Aipe radicó un derecho de petición, solicitando una modificación en el diseño del acceso al Municipio de Aipe, a lo cual la Supervisión está dando trámite a partir de reuniones presenciales y respuestas oportunas a la comunidad.
- j. En octubre de 2020 el Concesionario solicitó a la ANI el reconocimiento de un Evento Eximente de Responsabilidad debido a la gestión arqueológica en un predio en donde se hallaron estructuras funerarias que contienen restos óseos humanos, requerido para la construcción de la unidad funcional 2B; sin embargo, a diciembre de 2020 no se tiene un pronunciamiento de aceptación, o no, de dicha solicitud, lo que da lugar a una No Conformidad en este informe.
- k. A diciembre de 2020 se tiene pendiente atender una solicitud por parte del Concesionario de ampliación del periodo especial de gestión predial, otorgado para la Unidad Funcional 5, la cual, aunque se encuentra en operación desde abril de 2019, tiene 9 procesos de expropiación pendientes a noviembre de 2020, Esta situación, de acuerdo con la condición contractual actual, daría lugar al inicio de sanciones que a la fecha no se han aplicado, por lo cual se formula una No Conformidad en este informe a la Supervisión.

- l. Con base en los análisis de la Interventoría, se tienen alertas respecto a la materialización de sobrecostos en el traslado y/o manejo de redes, que pueden llegar a requerir la activación de mecanismos para mitigar este riesgo, tales como modificación de alcance, incremento en tarifas de peaje y/o modificación del plazo del contrato.
- m. Los sobrecostos en la ejecución de los proyectos hacen parte de los riesgos identificados por la Entidad para el proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte, para el cual la Entidad ha identificado como posibles consecuencias: sanciones, hallazgos de los entes de control, no entrega de obras en los tiempos establecidos, deterioro de la imagen reputacional, costos adicionales a los previstos en el normal desarrollo de los proyectos e inviabilidad de proyectos por altos costos de las obligaciones prediales, ambientales y de redes, entre otras.
- n. No se identificaron deficiencias en la aplicación de los controles definidos por la Entidad para evitar la ocurrencia del riesgo sobrecostos en la ejecución de los proyectos, del proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte de la ANI; sin embargo, las alertas respecto a la materialización de sobrecostos en el traslado y/o manejo de redes en el proyecto Neiva – Espinal – Girardot, da lugar a que se recomiende que al interior de la Entidad se analice la suficiencia y efectividad de estos controles.
- o. A pesar de que se haga seguimiento desde la Interventoría y desde la Supervisión al programa de apoyo a la capacidad de gestión institucional que ejecuta el Concesionario, en los últimos meses se han presentado problemáticas relacionadas con la invasión del derecho de vía, las cuales están en proceso de gestión con las alcaldías de Aipe, Coyaima, Natagaima, Espinal y Palermo.
- p. El 30 de diciembre de 2019 el Concesionario y la ANI suscribieron el Otrosí N.8 con el propósito de modificar la división del proyecto y aplazar los fondeos de algunas subcuentas con el fin de aliviar la carga financiera del Concesionario.
- q. El 5 de octubre de 2019 el Concesionario y la ANI suscribieron el Otrosí N.9 con el propósito de realizar algunos movimientos temporales de recursos para contribuir con la obtención de la garantía líquida para el desembolso recursos de deuda requeridos para la ejecución del proyecto.
- r. De acuerdo con los otrosíes N. 8 y 9 al contrato de concesión, se atendieron las solicitudes del Concesionario en aras de cumplir con lo requerido para favorecer la liquidez del Concesionario, garantizando el flujo de caja para la construcción de las unidades funcionales 2A, 2B, 4A y 4B, y a noviembre de 2020 no existen riesgos sobre la financiación del proyecto, sin tener en cuenta los impactos a causa del COVID-19.

- s. Se atendió la recomendación formulada por la Oficina de Control Interno en la auditoría realizada en agosto de 2019, en relación con el fallo del amigable componedor que estipulaba el reintegro de recursos empleados en el pago de consultas previas a las subcuentas de compensaciones ambientales, visto que en diciembre de 2019 se firmó un acuerdo de pago entre el Concesionario y la ANI, el cual se está cumpliendo según lo estipulado.
2. Con relación al segundo objetivo específico de la auditoría, de *“evaluar el desempeño de la interventoría, a través de la aplicación y análisis de la Matriz de Evaluación de Desempeño – MED, generada por la Oficina de Control Interno de la ANI para verificar las actuaciones de vigilancia y control ejercidas por la interventoría, HMV Consultoría SAS, en el proyecto de Concesión de modo carretero Neiva Espinal Girardot”* se concluye:
 - a. En términos generales, se evidenció una interventoría que cumple con sus obligaciones contractuales y que aporta valor agregado a su gestión; sin embargo, se identificó una situación que da lugar a la No Conformidad que se presenta en la sección 9.2.2 de este informe, relacionada con:
 - Disponibilidad de video en tiempo real de cada una de las estaciones de peaje y pesaje del proyecto según lo dispuesto en la sección 5.3.3 (e) del Plan de Cargas de Trabajo del Contrato de Interventoría No. No. 793 de 2015.
3. Con relación al tercer objetivo específico de la auditoría, de *“Verificar las acciones de mejora derivadas de las auditorías previas adelantadas por la Oficina de Control Interno (OCI) y Contraloría General de la República (CGR).”*, se concluye:
 - a. No se tienen No Conformidades pendientes de cierre en el Plan de Mejoramiento por Procesos de la Entidad con relación al proyecto Neiva Espinal Girardot; sin embargo, en la auditoría se identificó que no ha desaparecido la causa de la No Conformidad formulada por esta Oficina en 2019 respecto a la atención de solicitudes de Eventos Eximentes de Responsabilidad; por lo cual, ésta se formula de nuevo en el presente informe.
 - b. Se evidenció que en el *Informe Final de Auditoría Desempeño a Ministerio de Transporte, Agencia Nacional de Infraestructura, Instituto Nacional de Vías y Superintendencia de Transporte-Programa de Concesiones Viales 4G* desarrollado por la CGR y radicado bajo el número 20204090605982 del 9 de julio de 2020 se formularon dos hallazgos que tienen en cuenta aspectos relacionados con la ejecución del proyecto Neiva Espinal Girardot, identificados con los números 9 y 17.
4. Con relación al cuarto objetivo específico de la auditoría, de *“verificar el seguimiento y control por parte de la interventoría y del Equipo de Coordinación y Seguimiento del proyecto frente a los lineamientos de la Agencia Nacional de Infraestructura que surgieron en la ejecución del proyecto a partir de la declaratoria de la emergencia sanitaria a causa del COVID-19”*, se concluye:

- a. Se evidenció que el Concesionario Autovía Neiva Girardot S.A.S. ha implementado un protocolo de trabajo en condiciones seguras que permite la ejecución de las diferentes actividades constructivas, así como la operación y mantenimiento del corredor vial Neiva Espinal Girardot, cuya aplicación ha sido verificada por parte de la interventoría HMV Consultoría SAS.
- b. El Concesionario Autovía Neiva Girardot S.A.S. presentó un plan de reactivación de obras de acuerdo con la Resolución No. 498 del 13 de abril de 2020 para las unidades funcionales 2A, 2B, 3, 4A y 4B, lo que permitió terminar las obras en la UF3 y comunicar su disponibilidad el 19 de junio de 2020, para firmar su acta de terminación el 5 de agosto de 2020 posteriormente a la verificación de la Interventoría y la ANI.
- c. Se evidenció que el Concesionario Autovía Neiva Girardot S.A.S. y la interventoría HMV Consultoría SAS han dado cumplimiento a la generación de reportes acorde a las Circulares ANI No. 20204090000114 del 16 de marzo de 2020, 20201000000164 del 8 de abril de 2020 y 20206030000234 del 29 de mayo de 2020, a los cuales les ha hecho seguimiento la Supervisión.
- d. Con ocasión de la emergencia sanitaria, el tránsito promedio diario (TPD) mensual registrado para los peajes en operación del proyecto tuvieron una disminución, en promedio, del 55%, respecto al periodo comprendido entre abril y junio de 2019, sin embargo, para los meses de septiembre y octubre de 2020 se observó que los TPD están en el orden de los valores reportados en 2019.
- e. En el proyecto Neiva Espinal Girardot se materializó el riesgo de menor recaudo, según las valoraciones de la Interventoría y la Supervisión el proyecto tiene a noviembre de 2020 un menor recaudo valorado en \$ 15.799 millones y una menor retribución para el Concesionario de \$6.318 millones, con ocasión de la suspensión del cobro de peajes a vehículos entre marzo y junio de 2020, acorde a lo ordenado en el artículo 13 del capítulo 5 del Decreto No. 482 del 26 de marzo de 2020 , *“Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.”*
- f. La ANI y los Concesionarios de los proyectos carreteros a cargo de la Entidad realizaron mesas de trabajo para definir cómo gestionar el riesgo derivado de la presencia del COVID-19. Como resultado, se suscribió un acuerdo entre las partes el pasado 05 de octubre de 2020, el cual fue firmado el 14 de octubre de 2020 por el Concesionario Autovía Neiva Girardot S.A.S. y lo estipulado en este acuerdo se plasmó en el último plan de obras aprobado. Se tiene pendiente definir lo correspondiente a costos ociosos.

9.2 No Conformidades

Las No Conformidades presentadas en esta sección se deben atender para subsanar acontecimientos de incumplimiento contractual y/o normativo. En este sentido, se tiene un plazo de treinta (30) días calendario, posteriores a la radicación del informe de auditoría, para que se presenten los planes de mejoramiento correspondientes, los cuales deben ser remitidos al correo electrónico nbarrios@ani.gov.co para su revisión y formalización.

9.2.1 Para la Supervisión

1. No se evidenció cumplimiento del plazo contractual para que la ANI se pronuncie frente a solicitudes de ocurrencia de Eventos Eximentes de Responsabilidad, término reglamentado en la parte general del contrato de concesión No. 017 de 2015, sección 14.2(d)(iii), según se cita a continuación:

“(…) Una vez efectuada la Notificación dentro del término indicado en la sección 14.3(c)(ii) anterior, la Parte notificada deberá, dentro de los quince (15) Días siguientes a dicha Notificación, expresar si acepta, o no, la ocurrencia del Evento Eximente de Responsabilidad (…)”

2. No se evidenció que la ANI haya hecho efectivos los pagos mensuales a la interventoría HMV Consultoría SAS desde julio de 2020, lo cual contraviene lo establecido en el inciso (e) de la cláusula 1.4 del contrato de interventoría No. 793 de 2015, según el cual

“(…) La Agencia tendrá un plazo máximo de hasta dos (02) meses a partir de que se cumplan las condiciones para llevar a cabo los trámites pertinentes y dar las instrucciones necesarias para el pago del Interventor ante la Fiducia que maneja el Fideicomiso del Contrato de Concesión (…)”

3. No se evidenció que la ANI haya ampliado el periodo especial concedido por el reconocimiento de un evento eximente de responsabilidad posterior a la terminación de la unidad funcional 5 según solicitud del Concesionario, por lo cual, visto que el periodo especial está vencido, da lugar a que las condiciones actuales del contrato sean motivo del inicio de sanciones que a la fecha no se han aplicado, según lo establecido en la sección 4.17 romanito iv de la parte general del contrato de concesión N. 017 de 2015:

“(…) si pasados ciento ochenta (180) Días contados desde la suscripción de dicha Acta sin que el Concesionario haya logrado cumplir a cabalidad con las Especificaciones Técnicas, se suspenderá el pago de la Retribución hasta tanto dichas Especificaciones sean debidamente satisfechas. Adicionalmente, de ser el caso, se causarán las Multas que correspondan por el incumplimiento en las Especificaciones Técnicas. Las controversias que surjan de la aplicación de lo previsto en esta Sección serán dirimidas por el Amigable Componedor (…)”

9.2.2 Para la Interventoría

1. No se evidenció que los equipos de grabación de la Interventoría instalados en las estaciones de peaje y pesaje de la concesión estén disponibles para ser accedidos en tiempo real de manera remota; sin embargo, esta es una de sus obligaciones contractuales, consignada en la sección 5.3.3 (a) del Plan de Cargas de Trabajo del Contrato de Interventoría No. 793 de 2015, según se cita a continuación:

“(…) La página Web elaborada por la Interventoría, deberá contener dentro de las funciones técnicas, un link o enlace específico y único para el uso de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA en el cual la entidad pueda en cualquier momento consultar toda la información digitalizada del proyecto, es decir desde los pliegos de condiciones, sus anexos y apéndices, pasando por la propuesta del concesionario, documentos contractuales, documentos de diseño (carteras topográficas, planos, actas, estudios, formatos de campo, etc.), informes de toda índole, y la correspondencia generada entre la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, la interventoría, el concesionario y terceros actores. No deberá quedar ningún tipo de información exento de esta actividad. Adicionalmente debe contener la página Web, Video, en tiempo real, de los principales frentes de obra, y de la operación de cada una de las básculas. En la visualización de cada estación de báscula debe incluirse tanto una panorámica de la instalación como el detalle del monitor de la báscula (indicador de peso) simultáneo con los detalles del vehículo que se encuentra sobre la báscula. La AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA podrá durante el desarrollo del contrato de interventoría, y según el desarrollo de las obras y/o operación vial pedir la ubicación de cámaras en sitios de especial interés. (…)

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

Este sistema deberá estar en funcionamiento a más tardar a los 60 días después de la fecha de la firma del acta de inicio del Contrato de Interventoría. El interventor deberá tener en sus archivos estos registros filmicos desde el inicio de su contrato, los cuales deberán estar disponibles cuando la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA o las autoridades los solicite. (…)” Subrayado fuera del texto.

9.3 Recomendaciones

A continuación, se presentan las recomendaciones a la gestión realizada por parte del Equipo de Coordinación y Seguimiento del Proyecto y de la Interventoría, todas formuladas con el propósito de asegurar el seguimiento y control del Contrato de Concesión No. 017 de 2015.

9.3.1 Para la Supervisión

1. Se recomienda reportar los avances de obra programados acordes con la última aprobación del Plan de Obras del 4 de noviembre de 2020 a la brevedad en Aniscopio, teniendo en cuenta que es la herramienta principal de información a la comunidad y a los actores interesados del proyecto.
2. Se recomienda definir a la brevedad el presupuesto detallado de traslado de redes, visto que la estimación actual prevé un valor de 131,6% respecto al valor estimado en estructuración, por lo cual podría existir un valor que debería ser asumido por la ANI el cual se debe gestionar en forma oportuna con el fin de no generar mayores impactos en el proyecto, durante la auditoría se evidenció la gestión de la Supervisión en la solicitud de esta información al Concesionario y a la Interventoría.
3. Se recomienda liderar acciones para que el Concesionario aumente los rendimientos de ejecución de las obras pendientes de la Unidad Funcional 3 actualmente en operación, visto que los 180 días de plazo contractual que se tienen para estas actividades vencen el 1 de febrero de 2021, y a noviembre de 2020 solo se cuenta con avances en una de las cuatro actividades pendientes, durante la socialización del informe de auditoría se evidenció que la Supervisión ha iniciado a realizado el correspondiente seguimiento, se recomienda continuar con estas iniciativas y evaluar su efectividad oportunamente, con el fin de determinar si se requieren nuevas acciones.
4. Con base en la función del Equipo de Coordinación y Seguimiento del Proyecto definida en el numeral 2.2.2 (c) del *Manual de Seguimiento a Proyectos e Interventoría y Supervisión Contractual (GCSP-M-002)*, de “Articular entre el concesionario, la interventoría y los diferentes actores internos (áreas y funcionarios de la ANI) y externos (autoridades, entidades del orden nacional y territorial etc.) y promover o gestionar entre ellos las acciones pertinentes para dinamizar el proyecto y superar los aspectos que puedan afectar su ejecución. Esta articulación es una actividad de gestión y dinamización, sin perjuicio de las obligaciones y responsabilidades de cada actor interno y externo” se recomienda continuar con el liderazgo de las acciones realizadas para la liberación de espacio público del corredor, en cumplimiento de la Ley No. 1228 de 2008.
5. Analizar el estado actual del proyecto Neiva – Espinal - Girardot en función de los riesgos del proceso de gestión contractual y seguimiento de proyectos de infraestructura de transporte, como insumo respecto a la aplicación, suficiencia y efectividad de los controles definidos para evitar la materialización de los riesgos del proceso, tales como *retrasos en la ejecución de los*

proyectos, controversias contractuales, sobrecostos en la ejecución de los proyectos e insuficiencia de recursos para cubrir contingencias.

9.3.2 Para la Interventoría

1. Se recomienda analizar la procedencia de aplicar las sanciones y/o esquemas de apremio establecidas en el capítulo X de la parte general del contrato de concesión No. 017 de 2015 con el fin de cumplir con el requisito contractual de tener un sistema de comunicación que cuente con sistema de potes SOS con trasmisión inmediata y permanente, lo cual no se ha presentado en el último año de operación de la Concesión, según reportado por la interventoría en los informes mensuales.
2. Con base en los impactos que ha traído la emergencia sanitaria, económica y social a causa del COVID-19, acordados entre las partes, se recomienda analizar y establecer oportunamente las consecuencias no cuantificadas a la fecha, tales como la definición de costos ociosos que se deben reconocer al Concesionario.



AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA
**Informe de auditoría técnica a las funciones
públicas de supervisión y de interventoría
asociadas al proyecto IP Neiva – Espinal - Girardot**



**El futuro
es de todos**

**Gobierno
de Colombia**

Auditó:

Revisó:

Adriana Barrios Rodríguez

Auditora Oficina de Control Interno

Daniel Felipe Sáenz Lozano

Auditor Oficina de Control Interno

Revisó y aprobó el informe:

Gloria Margoth Cabrera Rubio

Jefe de Oficina de Control Interno

(versión original firmada)



10. ANEXOS

A continuación, se presenta una lista de los documentos que se anexan más adelante:

- Anexo 1: Componentes analizados.
- Anexo 2: Información adicional de Contratos de Concesión e Interventoría.
- Anexo 3: Plan de agenda de auditoría.
- Anexo 4: Metodología de calificación de la Matriz de Evaluación de Desempeño.

Anexo 1: Componentes analizados

Se analizó el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Contrato de Concesión No. 017 de 2015. Se tuvieron en cuenta los componentes particulares de un Contrato de Concesión carretera: administrativo, técnico, jurídico, aforo y recaudo, financiero, ambiental, predial y social.

Asimismo, se verificó la labor de vigilancia y control ejercida por la Interventoría, HVM Consultoría SAS, en virtud del contrato No. 793 de 2015, y las decisiones adoptadas por la Supervisión del proyecto como orientador del contrato.

Finalmente, se realizó la aplicación de la Matriz de Evaluación de Desempeño (MED) a la Interventoría, lo cual permitió analizar el cumplimiento de sus obligaciones. Los criterios de evaluación se encuentran sustentados en los siguientes documentos de trabajo elaborados por la oficina de control interno de la ANI:

- Manual de Evaluación del Desempeño de Interventorías EVCI-M-001, versión 4; año 2019.
- Criterios de la matriz de evaluación de desempeño – MED – para los modos: carretero, aeroportuario, portuario y férreo EVCI-M-003, versión 5; año 2019.
- Manual de Seguimiento a Proyectos a Proyectos e Interventoría y Supervisión Contractual GCSP-M-002; versión 2, año 2018.
- Guía para Elaboración de Informes de Auditoría Técnica, EVCI-I-006, versión 1; año 2016.
- Procedimiento auditorías técnicas, EVCI-P003, versión 6. ANI, 2018.

Estos documentos pueden ser consultados en la página de internet de la ANI, www.ani.gov.co en el link “Sobre la ANI – Sistema Integrado de Gestión – Manuales/Instructivos/Administración de riesgos “.

También se tuvo en cuenta el Decreto 648 de 2017, *Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1083 de 2015, Reglamento Único del Sector de la Función Pública*, disponible en el enlace <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80915>

Anexo 2: Información adicional de Contratos de Concesión e interventoría.

INFORMACIÓN CONTRATO DE CONCESIÓN NO. 017 DE 2015	HITO	FECHA
	Suscripción Contrato de Concesión	30 de octubre de 2015
	Inicio Fase de Preconstrucción	24 de diciembre de 2015
	Inicio Fase de Construcción	20 de septiembre de 2016
	Terminación Contrato de Concesión	En función del VPIP

Fuente: Contrato de Concesión No. 017 de 2015 y la correspondiente Acta de Inicio

AUTOVÍA NEIVA GIRARDOT S.A.S.	ACCIONISTAS	% DE PARTICIPACION
	CSS CONSTRUCTORES S.A.S.	49%
	ACCIÓN SOCIEDAD FIDUCIARIA S.A. COMO VOCERA Y ADMINISTRADORA DEL FIDEICOMISO AUTOVÍA NEIVA GIRARDOT cuyos fideicomitentes son: (i) CSS CONSTRUCTORES S.A., y (ii) ALCA INGENIERÍA S.A.S.	51%
	TOTAL	100%

Fuente: Ficha técnica del proyecto remitida por la Supervisión en octubre de 2020.

INFORMACIÓN CONTRATO DE INTERVENTORÍA NO. 793 DE 2015	Nombre interventoría	HMV Consultoría SAS
	Representante legal	Oscar Jiménez Cely
	Valor inicial (M/CTE diciembre de 2014)	\$26.901.767.832
	Suscripción contrato	22 de diciembre de 2015
	Suscripción acta de inicio	24 de diciembre de 2015
	Plazo de ejecución (Desde suscripción del acta de inicio)	84 meses

Fuente: Contrato de Interventoría No. 793 de 2015.

COMPOSICIÓN ACCIONARIA HMV CONSULTORÍA SAS		
	ACCIONISTAS	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN
HMV CONSULTORÍA SAS		100%
TOTAL		100%

Fuente: Información disponible en ANISCOPIO. Actualizada a 15 de noviembre de 2020.

Anexo 3: Plan y agenda de auditoría.

La ANI cuenta dentro del sistema integrado de gestión con el procedimiento de auditoría técnica (EVCI–P–003) del proceso de evaluación y control institucional del sistema integrado de gestión, cuya implementación en la presente auditoría se resume con el plan y agenda de auditoría, según se muestra en la página siguiente.

Agenda de auditoría:

La ejecución detallada de las actividades de auditoría se resume en la siguiente tabla:

Actividad	Día	Hora
Apertura de auditoría con el Equipo de Coordinación y Seguimiento del proyecto	09/11/2020	9:30 – 9:45
Entrevista con el Equipo de Coordinación y Seguimiento del proyecto	13/11/2020	8:00 – 13:00
Apertura de auditoría y entrevista con la Interventoría	18/11/2020	8:00 – 13:00
Socialización de informe de auditoría preliminar	03/12/2020	15:00
Reunión de cierre	16/12/2020	15:00 – 16:00

En concordancia con la jornada planteada se lograron abordar la totalidad de las actividades previstas. Con la auditoría la Interventoría y la Supervisión del proyecto dieron a conocer la situación actual del proyecto y demostraron los controles que se vienen aplicando a la ejecución del Contrato de Concesión No. 017 de 2015.

Debido a la emergencia sanitaria a causa del COVID-19, las entrevistas de auditoría fueron virtuales mediante Microsoft Teams y no se llevó a cabo recorrido al proyecto.

	<p style="text-align: center;">AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p style="text-align: center;">Informe de auditoría técnica a las funciones públicas de supervisión y de interventoría asociadas al proyecto IP Neiva - Espinal - Girardot</p>	 <p style="text-align: center;">El futuro es de todos</p> <p style="text-align: center;">Gobierno de Colombia</p>
---	---	--

Anexo 4: Metodología de calificación de la Matriz de Evaluación de Desempeño.

En el marco del desarrollo de la auditoría técnica, se aplicó la matriz de evaluación de desempeño (MED) a la interventoría **HMV Consultoría SAS**, mediante la cual se verificó el desempeño en las áreas administrativa, técnica, financiera, jurídica, de aforo y recaudo, ambiental, social y predial. A continuación, se presenta una descripción de los componentes analizados:

1. **Administrativo:** componente relacionado principalmente con el correcto funcionamiento de la Interventoría, todo dentro de un marco asociado a la apropiada implementación de un sistema de gestión de calidad y de personal idóneo que garantice el efectivo seguimiento a todas las funciones ejecutadas por el Concesionario.
2. **Técnica:** el componente técnico comprende los procesos y actividades relacionadas con la evaluación y verificación de procedimientos, intervenciones y desempeño del Concesionario en el área técnica durante la ejecución de actividades de preconstrucción, construcción, operación y mantenimiento, según aplique a cada Contrato de Concesión, así como la terminación del Contrato de Interventoría y/o reversión del Contrato de Concesión.
3. **Financiero:** la verificación al componente financiero busca la implementación de procesos y actividades relacionadas con la revisión y control financiero del Contrato de Concesión, incluyendo el seguimiento al manejo de recursos a través de la fiducia constituida. Por otro lado, permite verificar el estado del proyecto en relación con los ingresos recibidos por presupuesto Nación, arrojando un balance en términos de ingreso, sobre la duración del período concesionado.
4. **Jurídico:** consiste en la realización de procesos y actividades enfocadas en verificar la aplicación y cumplimiento de los aspectos regulatorios y contractuales relacionados con el respectivo Contrato de Concesión, así como apoyar a la ANI en todos los aspectos jurídicos que se susciten en el desarrollo de dicho contrato.
5. **Aforo y recaudo:** en este componente la interventoría deberá realizar los procesos y actividades relacionadas con la revisión y control del aforo y auditoría del Contrato de Concesión, incluyendo, entre otros, la revisión de informes de aforo, la implantación de sistemas filmicos para verificación de tránsito y la ejecución de conteos de tráfico de verificación.
6. **Ambiental:** el actuar de la Interventoría dentro de este componente consiste en realizar los procesos y actividades enfocadas a verificar el cumplimiento de las medidas de mitigación de impactos, planes de manejo ambiental y obtención de licencias o permisos por parte del Concesionario sobre las obras objeto del Contrato de Concesión.

7. **Social:** este componente permite verificar el cumplimiento del Plan de Gestión Social Contractual y de cada uno de los programas que lo conforman. Se audita el cumplimiento de leyes en materia de atención al usuario, verificación del trámite que da el concesionario a PQR's de las comunidades con respecto al manejo social de la Concesión, estado de consultas previas, entre otros factores.

8. **Predial:** este componente se refiere a la realización de los procesos y actividades enfocadas en el control y vigilancia técnica, jurídica y social de la gestión que adelanta el Concesionario sobre los lotes que hacen parte de la zona de uso público.

En las siguientes tablas se presenta el detalle de los criterios evaluados con la Matriz de Evaluación de Desempeño – MED:

01 Componente Administrativo			
Id	Ítem	Cumple	C / BP
1	Organización de la interventoría	SI	C
2	Disponibilidad mínima de recursos físicos	SI	C
3	Suscripción y vigencia de garantías de la interventoría	SI	C
4	Sistema de gestión de calidad interventoría	SI	C
5	Capacitación equipo de interventoría	SI	C
6	Gestión documental y archivo de la interventoría	SI	C
7	Plan de calidad del concesionario (4G)	SI	C
8	Responder a las solicitudes que realice la ANI o el concesionario	SI	C
9	Exigir información al concesionario	SI	C
10	Elaborar y actualizar toda la información necesaria, e ingresar los datos a los sistemas de información que la Agencia solicite. (Project Online y ANISCOPIO)	SI	C
11	Lista de chequeo de requisitos previos por fase (preconstrucción, construcción, operación y mantenimiento) (4G)	SI	BP
12	Entrega de informes de interventoría	SI	C
13	Plan de acción de interventoría en etapa de reversión	NA	C
14	Proceso de planeación en reversión	NA	BP
15	Conformación equipos de trabajo en reversión	NA	BP
16	Formatos exigidos para la reversión por el SGC	NA	C
17	Entrega de documentación	NA	C
18	Copias de seguridad	NA	BP
19	Bases de datos y/o software informáticos	NA	C
20	Proceso de liquidación	NA	C

02 Componente Técnico			
Id	Ítem	Cumple	C / BP
1	Interventoría integral a estudios y diseños	SI	C
2	Entrega de diseño geométrico (4G)	SI	C
3	Entrega de estudios de detalle (4G)	SI	C

02 Componente Técnico			
Id	Ítem	Cumple	C / BP
4	Verificación de inventario y plan de manejo de redes (4G)	SI	C
5	Plan de obras del concesionario (4G)	SI	C
6	Metodología conciliada para el control de avance del proyecto	SI	BP
7	Seguimiento a cronogramas del plan de obras del proyecto	SI	C
8	Valor de construcción, operación y mantenimiento de obras adicionales y/o complementarias identificadas en el Contrato de Concesión	NA	C
9	Realización de ensayos de laboratorio	SI	C
10	Control de obra mediante seguimiento técnico de la interventoría a la calidad de los trabajos constructivos y de mantenimiento de la Concesión	SI	C
11	Alertas de la interventoría acompañadas de conceptos y análisis de carácter preventivo	SI	C
12	Instalación y mantenimiento de vallas informativas (4G)	SI	C
13	Identificación de daños y novedades en sectores del proyecto por parte de la interventoría	SI	C
14	Verificación del programa de operación y mantenimiento	SI	C
15	Medición y verificación de indicadores para disponibilidad, calidad y nivel de servicio (índice de estado/cumplimiento)	SI	C
16	Control de atención a derrumbes y deslizamientos	NA	C
17	Verificación de la instalación, funcionamiento y estado de bases de operaciones - BSO (4G)	SI	C
18	Verificación del funcionamiento y estado de las áreas de servicio por parte de la interventoría	NA	C
19	Verificación del funcionamiento y estado de postes de emergencia por parte de la interventoría	SI	C
20	Seguimiento a la limpieza del corredor vial por parte de la interventoría	SI	C
21	Seguimiento a señalización temporal y de planes de manejo de tráfico (PMT)	SI	C
22	Seguimiento elementos de contención	SI	C
23	Seguimiento al estado de indicadores de retroreflectividad (señalización vertical (E11) y señalización horizontal (E12))	SI	C
24	Auditorías de seguridad vial por parte de la interventoría	SI	C
25	Permisos de ocupación temporal de vía	SI	C
26	Procedimientos de control de transporte de carga	SI	C
27	Inventario vial del proyecto por parte de la interventoría	SI	C
28	Elaborar y mantener actualizada una ficha técnica del proyecto actualizada por la interventoría	SI	C
29	Contenido técnico en el informe mensual de interventoría	SI	C
30	Informes por terminación de etapas (4G)	NA	C
31	Recorrido de la interventoría	NA	C

03 Componente Financiero			
Id	Ítem	Cumple	C / BP
1	Verificación cierre financiero (4G)	SI	C
2	Verificación giros equity (4G)	SI	C
3	Cumplimiento del programa de amortización de créditos	SI	C
4	Estados financieros auditados del concesionario (4G)	SI	C
5	Estados financieros auditados del patrimonio autónomo (4G)	SI	C
6	Análisis de indicadores financieros del concesionario	SI	C
7	Inventario de activos (4G)	SI	C
8	Ingresos y egresos de cada unidad funcional (4G)	SI	C
9	Validación del reporte de inversiones del concesionario	SI	C
10	Análisis financiero del recaudo	SI	C
11	Retribución del Concesionario	SI	C
12	Seguimiento mensual al valor presente de recaudo de peaje (VPIP) ó TIR ó ingreso esperado, además del Diferencial de Recaudo (Dr)	SI	C
13	Revisión de fondeo de las subcuentas de las cuentas proyecto y ANI	SI	C
14	Control de desembolsos (gestión predial, social y ambiental)	SI	C
15	Verificación de pago de comisión de éxito (4G)	SI	C
16	Seguimiento a obligaciones tributarias	SI	C
17	Simulaciones y modelaciones financieras	SI	C
18	Se examina que no hay violación a LA/FT (Lavado de Activos y Financiación de Terrorismo)	SI	C
19	Realizar seguimiento de las contingencias	NA	C
20	Informes del fideicomiso	SI	C
21	Participación y análisis en comités fiduciarios	SI	C
22	Tasación y determinación de multas u otros mecanismos de apremio por incumplimientos	SI	C
23	Alertas de la interventoría acompañadas de conceptos y análisis de carácter preventivo	SI	C
24	Informes de formatos financieros ANI	SI	C
25	Contenido financiero en el informe mensual de interventoría	SI	C
26	Actualización de inventario de activos	NA	C
27	Entrega de activos	NA	C
28	Entrega de avalúos	NA	C
29	Contratos de arriendo y leasing	NA	C
30	Conciliación de formatos reversión	NA	C

04 Componente Jurídico			
Id	Ítem	Cumple	C / BP
1	Estado de cumplimiento del concesionario	SI	C
2	Verificación de celebración de contratos por parte del concesionario (4G)	SI	C
3	Apoyo jurídico a la ANI en relación con modificaciones contractuales	SI	C
4	Verificación en cambios en la composición accionaria	NA	C

04 Componente Jurídico			
Id	Ítem	Cumple	C / BP
5	Cuantificación por activación de riesgos compartidos (compensaciones ambientales, redes, predios, geológico)	SI	C
6	Gestión ante presuntos incumplimientos	SI	C
7	Trámites de procesos judiciales o mecanismos de solución de conflictos	SI	C
8	Reclamaciones presentadas por el concesionario	SI	C
9	Seguimiento a la cobertura de garantías y seguros	SI	C
10	Seguimiento y análisis del Contrato de Concesión (matriz de riesgos del proyecto)	SI	C
11	Verificar la condición de fuerza mayor y eventos eximentes de responsabilidad en el contrato en todos los componentes (técnico, social, ambiental, predial etc.)	SI	C
12	Atención y respuesta a peticiones generadas por la comunidad, usuarios, entes de control, entre otros.	SI	C
13	Alertas de la interventoría acompañadas de conceptos y análisis de carácter preventivo	SI	C
14	Contenido Jurídico en el informe mensual de interventoría	SI	C
15	Estado de actuaciones judiciales y administrativas	NA	C
16	Estado de multas y sanciones	NA	C

05 Componente Aforos y Recaudo			
Id	Ítem	Cumple	C / BP
1	Parámetro de control al TPD reportado por el concesionario	SI	C
2	Realizar una proyección estadística del tráfico anualmente. (Verificación del TPD)	SI	C
3	Certificación de tráficos vehiculares en cada caseta de peaje	SI	C
4	Seguimiento al conteo que realiza el concesionario de vehículos con tarifas especiales	SI	C
5	Verificación del recaudo de peajes que reporta el concesionario	SI	C
6	Auditorías de sistemas de tráfico y recaudo	SI	C
7	Verificación del funcionamiento de los equipos de conteo del concesionario por parte de la interventoría	SI	C
8	Verificación del funcionamiento de los sistemas de información	SI	C
9	Seguimiento a funcionamiento a sistemas de pesaje	SI	C
10	Estado de las instalaciones e infraestructura física en zonas de peaje y pesaje (básculas)	SI	C
11	Operativos de control a las casetas de peaje	SI	C
12	Estimación y verificación de la confiabilidad de los equipos de control de tránsito	SI	C
13	Equipos de video interventoría	NO	C
14	Verificación del cumplimiento del reglamento de operación de las estaciones de pesaje	SI	C
15	Alertas de la interventoría acompañadas de conceptos y análisis de carácter preventivo	SI	C
16	Contenido de aforo y recaudo en el informe mensual de interventoría	SI	C

06 Componente Ambiental			
Id	Ítem	Cumple	C / BP
1	Verificación de la estrategia de licenciamiento y obtención de permisos (4G)	SI	C
2	Seguimiento a los trámites de licenciamiento y permisos ambientales que requiera el proyecto	SI	C
3	Control de obligaciones ambientales que se deriven de las licencias y/o permisos	SI	C
4	Verificación de cumplimiento de compensaciones ambientales	SI	C
5	Revisión del informe de cumplimiento ambiental ICA	SI	C
6	Seguimiento a indicadores ambientales del concesionario	SI	C
7	Seguimiento a los resultados de laboratorio del concesionario (aire, agua y ruido) y ejecución propia en los casos que lo solicite la ANI	SI	C
8	Seguimiento al programa de higiene, seguridad industrial y salud ocupacional elaborado por el concesionario	SI	C
9	Seguimiento al plan de responsabilidad ambiental y social del concesionario (PRAS)	SI	C
10	Alertas de la interventoría acompañadas de conceptos y análisis de carácter preventivo	SI	C
11	Informe final de interventoría ambiental	NA	C
12	Contenido Ambiental en el informe mensual de interventoría	SI	C
13	Validación de los formatos ambientales de la etapa de reversión	NA	C
14	Identificar y cuantificar pasivos ambientales	NA	BP

07 Componente Social			
Id	Ítem	Cumple	C / BP
1	Seguimiento al plan de compensación socio económica (4G)	SI	C
2	Control y seguimiento al plan de gestión social del concesionario	SI	C
3	Seguimiento a la operación de las oficinas de atención al usuario y personal del concesionario (4G)	SI	C
4	Encuesta de satisfacción del usuario y encuesta de evaluación de impacto (4G)	SI	C
5	Seguimiento y asistencia a las reuniones de información y formación que debe desarrollar el concesionario	SI	C
6	Análisis de indicadores sociales de la Concesión	SI	C
7	Seguimiento a tramites de PQR tratadas por el concesionario	SI	C
8	Acompañamiento a las reuniones de consulta previa y verificación del cumplimiento de los acuerdos con las comunidades	SI	C
9	Inventario y actualización anual de un estudio socioeconómico	SI	C
10	Contenido Social en el informe mensual de interventoría	SI	C
11	Página WEB de la interventoría y otros canales de comunicación	SI	C
12	Página WEB de la Concesión y otros canales de comunicación	SI	C

07 Componente Social			
Id	Ítem	Cumple	C / BP
13	Alertas de la interventoría acompañadas de conceptos y análisis de carácter preventivo	SI	C
14	Identificar y cuantificar pasivos sociales	NA	BP

08 Componente Predial			
Id	Ítem	Cumple	C / BP
1	Verificar la disponibilidad predial del 40% de la longitud efectiva de cada unidad funcional que se va a intervenir (4G)	SI	C
2	Validación del plan de adquisición de predial (4G)	SI	C
3	Seguimiento a la adquisición predial del proyecto	SI	C
4	Verificación documental técnica y en campo de los avalúos comerciales	SI	C
5	Verificar y hacer seguimiento a la completitud de las carpetas prediales	SI	C
6	Validar y advertir sobre la necesidad de recursos adicionales para la adquisición predial	SI	C
7	Verificar la justificación para la adquisición de predios adicionales o para situaciones de emergencia	SI	C
8	Verificar la existencia y procedimientos realizados frente a las áreas remanentes de la adquisición predial del proyecto	SI	C
9	Verificación del cercado de los predios adquiridos y delimitación del corredor vial	SI	C
10	Seguimiento al control de invasiones	SI	C
11	Seguimiento a los procesos de expropiación	SI	C
12	Verificar la elaboración de las actas de vecindad previo inicio de la fase constructiva	SI	C
13	Contenido Predial en el informe mensual de interventoría	SI	C
14	Alertas de la interventoría acompañadas de conceptos y análisis de carácter preventivo	SI	C
15	Predios saneados y libres de ocupación	NA	C