

Para contestar cite:

Radicado ANI No.: 20191020065453



Fecha: 30-04-2019

**MEMORANDO**

Bogotá D.C.

**PARA: DR. LOUIS FRANCOIS KLEYN LOPEZ**  
Presidente**DR. CARLOS ALBERTO GARCÍA MONTES**  
Vicepresidente Ejecutivo**DE: GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO**  
Jefe Oficina de Control Interno**ASUNTO:** Informe de auditoría técnica, seguimiento a las funciones públicas de supervisión y de interventoría asociadas al proyecto de concesión carretera, Bucaramanga - Pamplona

Respetados doctores:

En cumplimiento al Plan Anual de Auditorías aprobado por el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno de la Agencia Nacional de Infraestructura, para la vigencia 2019, la Oficina de Control Interno realizó auditoría a las funciones públicas de supervisión y de interventoría asociadas a la concesión carretera Bucaramanga-Pamplona.

Los aspectos evaluados y los resultados de la auditoría se presentan en el informe adjunto, así como las conclusiones y recomendaciones para la interventoría y la supervisión, con el fin de que se coordinen las acciones tendientes a la atención de las recomendaciones realizadas, para coadyuvar al mejoramiento continuo de la gestión del proyecto y contribuir al logro de los objetivos que la ANI espera obtener con el mismo.

Cordialmente,

**GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO**  
Jefe Oficina de Control Interno

Anexos: 34 folios



Documento firmado digitalmente  
Sistema de gestión documental Orfeo.  
Para verificar la validez de este documento entre a la página [ani.gov.co](http://ani.gov.co) y  
seleccione servicios al ciudadano o comuníquese al 4848860 ext. 1367





Agencia Nacional de  
Infraestructura

Avenida Calle 24A Nro. 59-42 Torre 4 Piso 2.  
PBX: 4848860 - [www.ani.gov.co](http://www.ani.gov.co)  
Nit. 830125996-9. Código Postal ANI 110221.  
Página 2 de 2

**Para contestar cite:**

Radicado ANI No.: **20191020065453**



Fecha: **30-04-2019**

## MEMORANDO

cc: 1) CARLOS ALBERTO GARCIA MONTES (VICE) Vicepresidencia Ejecutiva BOGOTA D.C. -2) CLAUDIA JUDITH MENDOZA CERQUERA 2 Vicepresidencia Ejecutiva BOGOTA D.C. -3) GLADYS MEDINA POMPEYO Vicepresidencia Ejecutiva BOGOTA D.C. -4) CLAUDIA JULIANA FERRO RODRIGUEZ (GERENTE) GIT Procedimientos Administrativos Sancionatorios Contractuales BOGOTA D.C.

Proyectó: Daniel Felipe Sáenz Lozano – Contratista Oficina de Control Interno  
VoBo: GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO (JEFE)  
Nro Rad Padre:  
Nro Borrador: 20191020021325  
GADF-F-010



La movilidad  
es de todos

Mintransporte

---

## INFORME DE AUDITORÍA TÉCNICA

---



Informe de seguimiento a las funciones públicas de  
supervisión y de interventoría asociadas al proyecto  
carretero, Bucaramanga - Pamplona

**2019**

## CONTENIDO

|   |    |
|---|----|
| 1. OBJETIVOS .....  | 4  |
| 1.1 Objetivo general .....  | 4  |
| 1.2 Objetivos específicos .....   | 4  |
| 2. ALCANCE.....   | 4  |
| 3. MARCO NORMATIVO Y CONTRACTUAL.....   | 4  |
| 4. INFORMACIÓN GENERAL DEL PROYECTO.....  | 5  |
| 4.1 Información de contratos .....  | 5  |
| 4.2 Equipo de coordinación y seguimiento del proyecto (supervisión) .....               | 6  |
| 4.3 Descripción del proyecto auditado.....  | 7  |
| 5. SEGUIMIENTO GENERAL DEL PROYECTO.....  | 9  |
| 5.1 Avance en la ejecución de obras para garantizar la operación del corredor vial..... | 9  |
| 5.2 Procesos jurídicos en curso asociados al no inicio de la fase de construcción ..... | 18 |
| 5.3 Alertas sobre la materialización de riesgos .....                                   | 23 |
| 6. VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE LA INTERVENTORÍA.....               | 31 |
| 7. VERIFICACION DE ANTECEDENTES .....   | 39 |
| 8. CIERRE DE LA AUDITORÍA, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....                         | 40 |
| 8.1 Buenas prácticas.....   | 41 |
| 8.2 No Conformidades.....   | 42 |
| 8.3 Recomendaciones .....   | 42 |

### INDICE DE TABLAS

|  |    |
|--|----|
| Tabla 1. Información sobre contratos del proyecto.....   | 5  |
| Tabla 2. Equipo de supervisión del proyecto. ....  | 6  |
| Tabla 3. Descripción de las unidades funcionales e intervenciones previstas .....  | 8  |
| Tabla 4. Plan de obras.....  | 20 |
| Tabla 5. Resultados de calificación MED de abril de 2019.....  | 31 |
| Tabla 6. Comparación histórica de calificaciones de la MED a la interventoría del proyecto .....                             | 32 |
| Tabla 7. Calificaciones obtenidas en la MED, aspectos positivos y oportunidades de mejora discriminadas por componente. .... | 32 |

### INDICE DE ILUSTRACIONES

|  |   |
|--|---|
| Ilustración 1. Ubicación del proyecto y principales intervenciones. .... | 7 |
|--|---|

## 1. OBJETIVOS

### 1.1 Objetivo general

Evaluar y verificar el cumplimiento de la función pública de la interventoría y de la supervisión asociadas al proyecto Bucaramanga-Pamplona, perteneciente al modo de transporte carretero, respecto al cumplimiento de sus principales obligaciones contractuales y su aporte con buenas prácticas, registrando el avance en el plan de mejoramiento institucional y de procesos, 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 este, analizando el comportamiento que tiene la concesión en la etapa preoperativa, además de la operación y mantenimiento que viene desarrollando a lo largo del corredor vial.
- 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, Ingeandina Consultores de Ingeniería SAS, en el proyecto de concesión de modo carretero, Bucaramanga-Pamplona.
- 1.2.3 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), así como evidenciar las acciones ante solicitudes generadas por parte de los diferentes organismos de control del Estado (Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo) y de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

## 2. ALCANCE

El alcance de la auditoría enmarca las actuaciones de la supervisión y la interventoría desde el mes de marzo de 2018 hasta el mes de marzo de 2019; derivado de las dificultades para el inicio de la fase de construcción y los impactos que esto genera, además de los avances para la consecución de la licencia ambiental de la UF1, la determinación de la ubicación de los nuevos peajes en el corredor y el seguimiento a las gestiones de los procesos sancionatorios que se adelantan frente al proyecto, particularmente el asociado al no inicio de 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:

- Constitución Política de Colombia Artículo 210.<sup>1</sup>
- Ley 1474 de 2011, artículo 83 y subsiguientes.
- Ley 80 de 1993, artículo 32, numerales 2 y 4.
- Decreto 1510 de 2013.
- Ley 1508 de 2012. Régimen Jurídico de las Asociaciones Público Privadas.
  - Decreto 1467 de 2012, reglamenta la ley 1508
  - Decreto 1553 de 2014, reglamenta la ley 1508 y corrige el Decreto 1467.
- Ley 1882 de 2018, por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 648 de 2017. Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1083 de 2015. Reglamentario único del sector de la función pública.
- Resolución No. 1185 de 2017, por la cual se establece el estatuto de auditoría interna y código de ética del auditor en la Agencia Nacional de Infraestructura.
- Contrato de concesión No. 002 de 2016 y modificaciones contractuales relacionadas.
- Contrato de interventoría a auditar. (Contrato 239 de 2016 y demás documentos contractuales).
- Informes de interventoría referidos a los meses de enero, febrero y marzo de 2019.
- Informes de supervisión referidos a los meses de diciembre, enero y febrero de 2019.

#### 4. INFORMACIÓN GENERAL DEL PROYECTO

##### 4.1 Información de contratos

A continuación se presenta un resumen de los contratos de concesión y de interventoría indicando objeto, plazo, número de contrato, contratista y modificaciones contractuales:

Tabla 1. Información sobre contratos del proyecto.

| CLASE         | DETALLE DEL CONTRATO   | MODIFICACIONES CONTRACTUALES |
|---------------|--|------------------------------|
| Concesionario | <b>Concesionario:</b> Autovía Bucaramanga Pamplona S.A.S<br><b>Objeto:</b> El presente Contrato de concesión bajo un esquema de asociación público privada en los términos de la Ley 1508 de 2012, tiene por objeto el otorgamiento de una concesión para que de conformidad con lo previsto en este Contrato, el Concesionario, por su cuenta y riesgo, lleve a cabo el Proyecto. El alcance físico | 2 otrosíes                   |

<sup>1</sup> Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.

| CLASE         | DETALLE DEL CONTRATO  | MODIFICACIONES CONTRACTUALES |
|---------------|---|------------------------------|
|               | del Proyecto se describe en la Parte Especial y en el Apéndice Técnico 1.<br><b>Contrato:</b> 002 de 2016<br><b>Acta de inicio:</b> 21 de julio de 2016.<br><b>Plazo:</b> Máximo 29 años (En función de VPIP).  |                              |
| Interventoría | <b>Interventoría:</b> Ingeandina Consultores de Ingeniería SAS<br><b>Objeto:</b> El objeto del presente Contrato es la ejecución de 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 un esquema de asociación público privada de iniciativa pública que se derive del proceso licitatorio VJ-VE-APP-IPB-004-2015 correspondiente al corredor Bucaramanga-Pamplona.<br><b>Contrato:</b> 239 de 2016<br><b>Acta de inicio:</b> 28 de julio de 2016.<br><b>Plazo:</b> 84 meses (7 años). | 1 otrosí                     |

**Fuente:** Contratos de concesión y de interventoría.

Las modificaciones al contrato de concesión consistieron en cambios en los plazos de obligaciones de la etapa preoperativa y en el manejo de las subcuentas del patrimonio autónomo y la única modificación al contrato de interventoría consistió en aclaraciones sobre el valor en la fase de construcción del proyecto.

El detalle de estas modificaciones, así como información adicional de los contratos de concesión y de interventoría, se presenta en el anexo 3.

#### 4.2 Equipo de coordinación y seguimiento del proyecto (Supervisión)

La ANI cuenta con un equipo interdisciplinario para la gestión y seguimiento del contrato de concesión No. 002 de 2016, el cual está conformado por los siguientes profesionales:

**Tabla 2. Equipo de supervisión del proyecto.**

| NOMBRE                    | FUNCIÓN                        | ÁREA  |
|---------------------------|--------------------------------|---|
| Carlos García Montes      | Vicepresidente                 | Vicepresidencia Ejecutiva (VEJ)   |
| Claudia Judith Mendoza    | Gerente de proyecto            | Equipo técnico - VEJ  |
| Gladys Medina Pompeyo     | Líder de equipo de supervisión |   |
| Omar Jimenez Ramirez      | Profesional financiero         | Equipo financiero - VEJ   |
| Andrés Ramirez Garzón     | Profesional de riesgos         | GIT de Riesgos de la Vicepresidencia de Planeación Riesgos y Entorno (VPRE) |
| Roland Gutierrez Medellín | Profesional técnico predial    | GIT Predial - VPRE  |

| NOMBRE               | FUNCIÓN                      | ÁREA   |
|----------------------|------------------------------|--|
| Vianey Bravo Paredes | Profesional jurídico-predial | GIT Predial - VPRE   |
| Adriana Urrea Zabala | Profesional social           | GIT Social - VPRE  |
| Oscar Eduardo Orozco | Profesional ambiental        | GIT Ambiental - VPRE   |
| Lilian Correa Solano | Profesional jurídico         | GIT Asesoría a Gestión Contractual - Vicepresidencia Jurídica (VJ) |

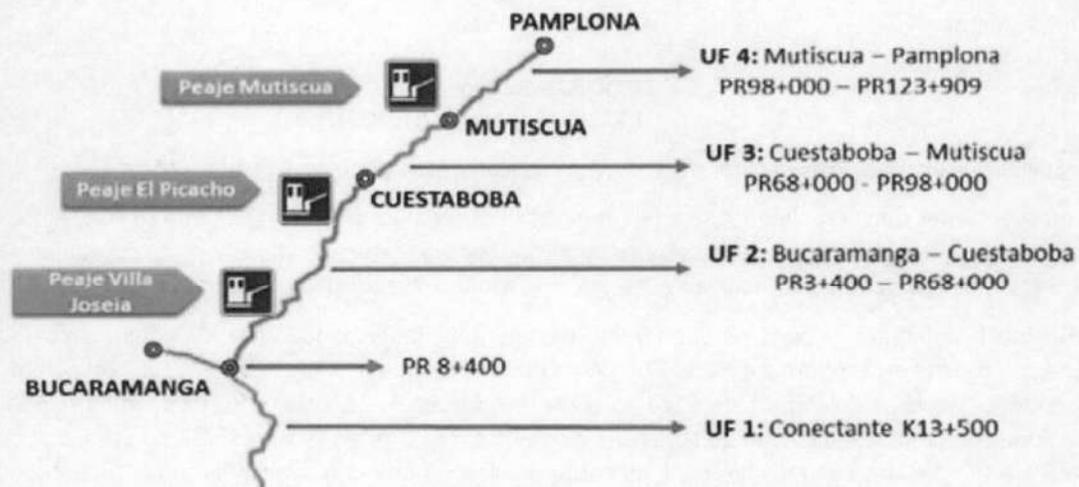
Fuente: Informe mensual de seguimiento al proyecto correspondiente al periodo entre el 1 y 28 de febrero de 2018.

### 4.3 Descripción del proyecto auditado

El proyecto de asociación público-privada Bucaramanga-Pamplona hace parte de la tercera ola del programa de concesiones 4G y tiene el objetivo de garantizar una adecuada conexión entre los municipios de los departamentos de Santander y Norte de Santander a partir de intervenciones de mantenimiento, rehabilitación y mejoramiento de la ruta Nacional 6603 y de la construcción de 13.5 km de una variante bidireccional al costado oriental de Bucaramanga. Tiene una longitud estimada origen-destino de 133 km y prevé la operación de tres estaciones de peaje. Actualmente cuenta con la operación de un único peaje, ubicado en el páramo de Berlín (Tona, Santander), denominado Picacho.

La concesión vial se ha sectorizado en las cuatro unidades funcionales (UFs) que se presentan en la siguiente ilustración:

Ilustración 1. Ubicación del proyecto y principales intervenciones.



Fuente: Página web de interventoría:  
<http://www.interventoriabucaramangapamplona.com.co/>

La descripción de las intervenciones para cada una de las cuatro unidades funcionales se resume en la siguiente tabla:

**Tabla 3. Descripción de las unidades funcionales e intervenciones previstas**

| UF | Sector                   | Longitud (km) | Intervención  |
|----|--------------------------|---------------|---|
| 1  | Conectante C1-C2         | 13.5          | Construcción vía nueva, operación y mantenimiento   |
| 2  | Bucaramanga - Cuestaboba | 4.9           | Rehabilitación, operación y mantenimiento entre el PR3+400 - PR8+300 de la ruta Nacional 6603.  |
|    |                          | 10.1          | Rehabilitación, operación y mantenimiento entre el PR8+300 - PR18+400 de la ruta Nacional 6603.   |
|    |                          | 49.6          | Rehabilitación, operación y mantenimiento, construcción de terceros carriles y sobreanchos. (PR18+400 - PR68+000 de la ruta Nacional 6603). |
| 3  | Cuestaboba - Mutiscua    | 2             | Rehabilitación, operación y mantenimiento, construcción de terceros carriles y sobreanchos. (PR68+000 - PR70+000 de la ruta Nacional 6603). |
|    |                          | 28            | Mejoramiento, operación y mantenimiento y construcción de terceros carriles. (PR70+000 - PR98+000 de la ruta Nacional 6603).                |
| 4  | Mutiscua-Pamplona        | 23            | Mejoramiento, operación y mantenimiento, construcción de terceros carriles y sobreanchos. (PR98+000 - PR121+000 de la ruta Nacional 6603).  |
|    |                          | 2             | Rehabilitación, operación y mantenimiento (PR121+000 - PR123+909 de la ruta Nacional 6603).   |

**Fuente:** Elaboración propia a partir del Apéndice Técnico 1 del contrato de concesión 002 de 2016.

Las intervenciones que actualmente se adelantan sobre el corredor vial concesionado se encuentran en función de garantizar los niveles de servicio mínimos para la etapa preoperativa y los principios de la operación del proyecto, que incluyen el aseguramiento de la seguridad e integridad del corredor.

La principal problemática que tiene el proyecto es que no se ha iniciado la fase de construcción, lo que debió suceder en septiembre de 2017 a partir de lo acordado con el otrosí No. 1 al contrato de concesión. Las causas de la problemática se centran en que el concesionario no cumplió con las condiciones precedentes a la fase de construcción dentro de los plazos contractuales y en una serie de eventos que llevaron a la declaratoria de configuración de fuerza mayor ambiental en la unidad funcional 1.

El no inicio de la fase de construcción ha dado lugar a que, en diciembre de 2018, la supervisión haya solicitado al Grupo Interno de Procedimientos Administrativos Sancionatorios Contractuales (GIT de Sancionatorios) el inicio de un proceso sancionatorio en contra del concesionario y a que el concesionario, en febrero de 2019, haya solicitado al Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara

de Comercio de Bogotá, la convocatoria de un tribunal de arbitramento para dirimir las diferencias con la Entidad.

Por otra parte, en el proyecto se han generado alertas respecto de materialización de riesgos que pueden afectar recursos de la Nación. Por consiguiente, desde el Grupo Interno de Trabajo de Riesgos (GIT de Riesgos) de la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno (VPRE) se han adelantado acercamientos con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) para actualizar los recursos disponibles en los fondos de contingencias aprobados para el proyecto Bucaramanga-Pamplona.

Las intervenciones que actualmente se ejecutan en el corredor vial, las causas y consecuencias de que en el proyecto no se haya iniciado la fase de construcción dentro de los plazos previstos, así como las alertas respecto de materialización de riesgos son temas que se tratan de manera específica en el siguiente capítulo.

## 5. SEGUIMIENTO GENERAL DEL PROYECTO

En el marco del cumplimiento del objetivo específico No. 1.2.1, referente al seguimiento general del proyecto, se abordaron con mayor detalle y de manera específica los temas que se listan a continuación:

1. Avance en la ejecución de obras para garantizar la operación del corredor vial.
2. Procesos jurídicos en curso asociados al no inicio de la fase de construcción.
3. Alertas sobre materialización de riesgos.

El desarrollo de estos temas se presenta a continuación:

### 5.1 Avance en la ejecución de obras para garantizar la operación del corredor vial

A partir de la revisión de los informes de interventoría y de supervisión llevada a cabo en la presente auditoría (Ver sección 3) se evidenció que el concesionario ha estado interviniendo sitios considerados como prioritarios debido a que su inestabilidad representa un riesgo para la seguridad e integridad de la ruta Nacional 6603. Con el objetivo de validar el seguimiento y control reportado al respecto, el 16 de abril de 2019, se llevó a cabo verificación *in situ* sobre una muestra de las obras adelantadas en los sectores de atención prioritaria. Se hizo énfasis en el corredor Bucaramanga-Cuestaboba (UF2) debido a que, adicional a representar cerca del 50% de la longitud total de la concesión, es la unidad funcional donde se concentran los accidentes viales acorde a los resultados de la auditoría de seguridad vial adelantada por la interventoría en agosto de 2018.<sup>2</sup> El resultado de este ejercicio se muestra a continuación:

---

<sup>2</sup> Los resultados de la auditoría de seguridad vial se pueden consultar con el No de radicado ANI 20184090898082 del 3 de septiembre de 2018.

### 5.1.1 Verificación en campo de intervenciones sobre sectores de atención prioritaria

- PR6+900 (UF2)

El PR6+900, sector que, previo a ser intervenido, fue identificado como crítico por la Unidad de Gestión del Riesgo debido a que sus condiciones representaban riesgo de pérdida de banca.<sup>3</sup> El concesionario notificó a la interventoría el inicio de intervenciones en este sector en abril de 2018,<sup>4</sup> las cuales se reportaron como terminadas en el informe de interventoría de marzo de 2019<sup>5</sup>, una vez se sanearon observaciones sobre cumplimiento de especificaciones técnicas.<sup>6</sup> Para mitigar el riesgo de pérdida de banca se construyó una pantalla anclada junto con obras para manejo de la escorrentía superficial. En el recorrido de auditoría se evidenció que la obra se encuentra en buen estado y que el sector no representa riesgo en términos de inestabilidad:

| Foto 1. PR6+900: Pantalla anclada  | Foto 2. PR6+900: Muro bordillo  |
|--|---|
|    |    |
| <p>La intervención incluyó la construcción de una pantalla anclada conformada por cinco módulos de 6 m de largo acompañada de cuneta que conduce las aguas lluvias a disipador existente en la parte baja del talud.</p> | <p>La intervención también incluyó la construcción de un muro bordillo. Elemento de seguridad vial que puede reducir las consecuencias de un accidente en este sector, identificado como crítico en términos de seguridad vial.</p> |

<sup>3</sup> Sección 7.5.5.1 del informe de interventoría correspondiente a febrero de 2019. Radicado ANI No. 20194090273542 del 15 de marzo de 2019.

<sup>4</sup> Ver comunicación con radicado ANI No. 20184090406552 del 24 de abril de 2018.

<sup>5</sup> Sección 7.5.3.4 del informe de interventoría correspondiente a marzo de 2019. Radicado ANI No. 20194090390502 del 15 de abril de 2019.

<sup>6</sup> Alertas al respecto por parte de interventoría se evidencia con la comunicación ANI No. 20184091223202 del 22 de noviembre de 2018.

- PR17+900 (UF2)

El inicio de actividades en el PR17+900 se dio en febrero de 2019.<sup>7</sup> Este sector se interviene con el fin de mitigar el riesgo de desprendimiento de material como consecuencia de ausencia de obras de drenaje para el manejo de la escorrentía superficial. Conforme con lo reportado por interventoría, en el recorrido de auditoría se evidenció que se adelantan actividades en el sector:

| Foto 3. PR17+900: Erosión talud   | Foto 4. PR17+900: Actividades de construcción  |
|---|--|
|    |    |
| <p>Entre las intervenciones previstas para manejar la inestabilidad del talud se tiene la construcción de trinchos intermedios y zanja de coronación.</p> | <p>En la fotografía se muestran instalaciones provisionales para el izaje de los materiales de construcción a la parte alta del talud.</p> |

- PR22+450 (UF2)

El inicio de actividades en el PR22+450 se dio en enero de 2019.<sup>8</sup> Este sector también se interviene para mitigar la inestabilidad del talud de corte mediante retiro de material en riesgo de caída, empradización, instalación de trinchos intermedios y construcción de zanjas de coronación. En el recorrido de auditoría se evidenciaron las actividades reportadas por la interventoría en el sector:

<sup>7</sup> Sección 7.5.3.3 del informe de interventoría correspondiente a febrero de 2019. Radicado ANI No. 20194090273542 del 15 de marzo de 2019.

<sup>8</sup> Sección 7.5.3.3 del informe de interventoría correspondiente a enero de 2019. Radicado ANI No. 20194090159112 del 15 de febrero de 2019.

|  |  |
|--|--|
| Foto 5. PR22+450: Condiciones generales  | Foto 6. PR22+450: Trinchos intermedios   |
|   |    |
| <p>Las obras previstas en el sector consisten en retiro de material vegetal con riesgo de caída, manejo de taludes negativos y protección del talud.</p> | <p>En la fotografía se muestra el resultado de actividades de protección del talud: trinchos intermedios instalados y empradización con hirosiembra.</p> |

- **PR22+000 – PR23+000: Sector La Corcova (UF2)**

Entre el PR22+510 y el PR22+890 se evidenció un terreno a media ladera cuyos taludes de corte y de relleno tienen problemas de erosión, lo cual genera inestabilidad, riesgo de caída de material sobre el corredor vial proveniente del talud de corte y riesgo de pérdida de banca como consecuencia del talud de terraplén.

Respecto de los riesgos relacionados con el talud de corte, de más de 15 m de altura, se evidenció la ejecución de las actividades reportadas por interventoría: retiro de material, perfilado y empradización, las cuales iniciaron en enero de 2019.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Sección 7.5.3.3 del informe de interventoría correspondiente a enero de 2019. Radicado ANI No. 20194090159112 del 15 de febrero de 2019.

Foto 7. PR22+510: Panorámica



En el sector del PR22 se evidenció que se ha retirado material en riesgo de caída, perfilado de taludes e instalación de hidrosiembra.

Foto 8. PR22+520: Material en riesgo de caída



Se han adelantado actividades de remoción de material; no obstante, se evidenciaron rocas con riesgo de caída en la parte superior del talud.

Foto 9. PR22+860: Retiro de material



Se evidenció el resultado de retiro de material. Pendiente empradización.

Foto 10. PR22+890: Extensión de geomanto



Se evidenció el resultado de retiro de material y de perfilado del talud. En la parte superior se evidenciaron actividades de extensión de geomanto.

Se considera que este tramo demanda que las intervenciones se ejecuten oportunamente debido al riesgo que representa para la seguridad de los usuarios del corredor vial, dadas las condiciones del terreno y a la geometría vial del sector, compuesta por dos curvas regresivas, con radios de menos de 50 m y con entretangencias mínimas. Se evidenció que se han generado derechos de petición a la Entidad originados por las condiciones de seguridad vial en el sector.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Ver comunicación con radicado ANI No. 20184090695512 del 12 de julio de 2018.

En proximidades al sector entre el PR22+510 y el PR22+890, la interventoría ha venido reportando desde enero de 2019<sup>11</sup> intervenciones al talud de terraplén ubicado en el PR23+000 y al talud de corte del PR23+270, las cuales se evidenciaron en el recorrido de auditoría:

|   |  |
|---|--|
| Foto 11. PR23+000: Intervención talud de relleno  | Foto 12. PR23+270: Controles erosivos  |
|    |                                      |
| Se evidenció el resultado de actividades de protección de la superficie del talud mediante la instalación de trinchos intermedios e hidrosiembra. | Se evidenció el resultado de actividades de retiro de material e instalación de biomanto y aplicación de hidrosiembra. |

- PR30+626 y PR30+745 (UF2)

En el recorrido de auditoría se evidenciaron intervenciones en los PRs 30+626 y 30+745 que a la fecha no se han reportado en los informes mensuales de interventoría. Intervenciones relacionadas con la protección de taludes de corte como consecuencia de procesos erosivos en suelos residuales:

|   |  |
|---|--|
| Foto 13. PR30+626: Controles erosivos   | Foto 14. PR30+746: Controles erosivos  |
|  |  |

<sup>11</sup> Sección 7.5.3.3 del informe de interventoría correspondiente a enero de 2019. Radicado ANI No. 20194090159112 del 15 de febrero de 2019.

Se evidenció el resultado de retiro de material, perfilado de talud y colocación de geomanto para controlar los procesos erosivos del talud de corte.

Se evidenció el resultado de retiro de material, perfilado de talud y colocación de geomanto para controlar los procesos erosivos del talud de corte.

- **PR31+679 (UF2)**

El inicio de actividades en el PR31+679 se dio en marzo de 2019.<sup>12</sup> En este sector se tiene previsto el corte del talud, la conformación de dos terrazas intermedias, empradización y obras de drenaje asociadas. Conforme con lo reportado por interventoría, en el recorrido de auditoría se evidenció que se adelantan actividades en el sector:

| Foto 15. PR31+679: Disipador de energía  | Foto 16. PR31+679: Calidad obras   |
|--|--|
|    |   |
| <p>Las intervenciones en el PR31+679 consideran corte de talud, cunetas intermedias revegetalizadas, zanja de coronación y estructura de entrega de aguas con sacos suelo cemento.</p> | <p>La interventoría ha alertado al concesionario por la calidad de terminación de las obras asociadas al disipador de energía.</p> |

- **PR31+843 (UF2)**

El inicio de actividades en el PR31+843 se dio en enero de 2019.<sup>13</sup> Previo a ello el sector fue identificado como crítico por la Unidad de Gestión Riesgo debido a que sus condiciones representaban riesgo en la seguridad de los usuarios del corredor vial.<sup>14</sup> Las actividades han consistido en el corte de talud, conformación de terrazas intermedias, empradización y construcción de obras para el manejo de agua superficial:

<sup>12</sup> Sección 7.5.3.3 del informe de interventoría correspondiente a marzo de 2019. Radicado ANI No. 20194090390502 del 15 de abril de 2019.

<sup>13</sup> Sección 7.5.3.3 del informe de interventoría correspondiente a enero de 2019. Radicado ANI No. 20194090159112 del 15 de febrero de 2019.

<sup>14</sup> Sección 7.5.5.1 del informe de interventoría correspondiente a febrero de 2019. Radicado ANI No. 20194090273542 del 15 de marzo de 2019.

|  |  |
|--|--|
| Foto 17. PR31+843: Protección de talud   | Foto 18. PR31+843: Protección de talud   |
|   |    |
| <p>En la fotografía se muestra el resultado de corte de talud, conformación de terrazas intermedias, estructura de entrega de aguas en sacos suelo cemento y protección de superficie del talud.</p> | <p>Se evidenciaron avances en la revegetalización, principalmente en proximidades a la pata del talud. En los sectores aledaños a las estructuras de sacos suelo cemento se evidenció aún erosión.</p> |

- PR80+380 (UF3)

El inicio de actividades en el PR80+380 se dio en marzo de 2019.<sup>15</sup> En este sector se tiene prevista la construcción de un muro de contención, de aproximadamente 100 m de longitud, como medida preventiva ante las consecuencias que puede producir la falla geológica en el sector, como pérdida de banca. En el recorrido de auditoría se evidenció la ejecución de actividades, lo cual se evidencia con las siguientes fotografías:

|   |  |
|---|--|
| Foto 19. PR80+380: Señalización temporal  | Foto 20. PR80+380: Panorámica intervención   |
|  |  |

<sup>15</sup> Sección 7.5.3.3 del informe de interventoría correspondiente a marzo de 2019. Radicado ANI No. 20194090390502 del 15 de abril de 2019.

Se evidenció adecuada implementación de plan de manejo de tráfico para la intervención del PR80+380.

En el PR89+380 se proyecta un muro de contención constituido por 10 módulos de viga cabezal soportados sobre 30 pilotes.

Foto 21. PR80+380: Vaciado de concreto



Se evidenciaron actividades de vaciado de concretos como parte de las actividades para la construcción de pilotes.

Foto 22. PR80+380: Módulos viga cabezal



Se evidenciaron avances en la construcción de los módulos de la viga cabezal.

### 5.1.2 Conclusiones de la verificación en campo de intervenciones sobre sectores de atención prioritaria

Las conclusiones del ejercicio de verificación *in situ* sobre una muestra de las obras adelantadas en los sectores de atención prioritaria se listan a continuación:

1. Se evidenció el avance que se ha reportado, por parte de la interventoría y la supervisión, en la atención a los sitios de atención prioritaria, principalmente en el corredor Bucaramanga-Cuestaboba (UF2).
2. Se considera que las alertas generadas por interventoría, asociadas al cumplimiento de las especificaciones generales de construcción, han contribuido a la calidad de las intervenciones, lo cual se pudo evidenciar en la obra terminada del PR6+900. En este sentido, es necesario que la interventoría, como lo ha venido haciendo, continúe realizando las observaciones necesarias en las obras en ejecución ya que el concesionario puede llegar a cometer errores constructivos. Un ejemplo de estos errores se evidenció en el dissipador de energía construido en el PR31+679.
3. Los resultados de la auditoría de seguridad vial realizada por la interventoría en agosto de 2018 demostraron que el corredor Bucaramanga-Cuestaboba (UF2) es el más crítico del proyecto en términos de accidentalidad vial y que uno de los factores que incrementa la materialización de ese riesgo es el estado de las zonas laterales (taludes). Por ende, se recomienda a la interventoría,

como lo ha venido haciendo, continuar con el seguimiento y control permanente que requiera la entrega oportuna y con calidad de las obras de mitigación que se adelantan en ese corredor. En la verificación *in situ* del 16 de abril de 2019 se evidenciaron tramos que demandan atención inmediata dado que, adicional a que su configuración geométrica no sea la adecuada para un recorrido seguro y cómodo, tienen taludes con alto riesgo de inestabilidad. Se tiene el caso del sector La Corcova, el cual ha sido objeto de derechos de petición por parte de usuarios de la vía.

4. Con el objetivo de fortalecer el seguimiento y control a la atención de los sectores prioritarios y teniendo en cuenta la cantidad y severidad de estos, es recomendable que la base de datos que maneja la interventoría y que presenta en la sección 7.5.3 de sus informes mensuales permanezca actualizada, presentando el avance programado y ejecutado en cada uno de los sectores. Se considera que el seguimiento cuantitativo facilita la identificación de alertas y, por ende, su atención oportuna por parte del concesionario.

## 5.2 Procesos jurídicos en curso asociados al no inicio de la fase de construcción

En la auditoría se evidenció que el no inicio de la fase de construcción ha dado lugar a que, en diciembre de 2018, la supervisión haya solicitado al Grupo Interno de Procedimientos Administrativos Sancionatorios Contractuales (GIT Sancionatorios) el inicio de un proceso sancionatorio en contra del concesionario; y a que el concesionario, en febrero de 2019, haya solicitado al Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, la convocatoria de un tribunal de arbitramento para dirimir las diferencias con la Entidad al respecto.

A continuación se presenta una breve descripción y análisis de los hechos que dieron lugar a estos procesos jurídicos.

### 5.2.1 Procedimiento administrativo sancionatorio

El 31 de diciembre de 2018 la supervisión solicitó al GIT de Sancionatorios de la Vicepresidencia Jurídica de la Entidad el inicio de un proceso sancionatorio en contra del concesionario por no iniciar la fase de construcción<sup>16</sup>; en marzo de 2019 el GIT de Sancionatorios hizo observaciones al memorando con el que se solicitó el inicio del proceso sancionatorio,<sup>17</sup> las que fueron atendidas por la supervisión el 11 de abril de 2019.<sup>18</sup> A la fecha no se ha dado inicio formal al proceso sancionatorio en contra del concesionario.

Los hechos generadores del presunto incumplimiento se fundamentan en que el plazo de 14 meses para la fase de preconstrucción, acorde al otrosí No. 1 del contrato de concesión No. 002 de 2016, venció el 22 de septiembre de 2017, sin que el concesionario hubiese cumplido con la acreditación del cierre financiero, la cual hace parte de las condiciones precedentes para iniciar la fase de

<sup>16</sup> Ver comunicación con radicado ANI No. 20183050213823 del 31 de diciembre de 2018.

<sup>17</sup> Ver comunicación con radicado ANI No. 20197070043313 del 13 de marzo de 2019.

<sup>18</sup> Ver comunicación con radicado ANI No. 20195000057683 del 11 de abril de 2019.

construcción.<sup>19</sup> Al respecto se iniciaron los plazos de cura correspondientes y el concesionario subsanó la situación el 8 de febrero de 2018.<sup>20</sup>

No obstante lo anterior, el 13 de febrero de 2018, el concesionario remitió borrador de acta de inicio de la fase de construcción a la Entidad, indicando que daría inicio a las intervenciones por la unidad funcional 2 y que se había configurado un Evento Eximente de Responsabilidad (EER) de tipo ambiental en la unidad funcional 1 que imposibilitaba iniciar obras en la conectante C1-C2.

Posteriormente, el 26 de febrero de 2018, el concesionario amplió la presunta ocurrencia de EER de tipo ambiental, indicando que esto afectaba también la unidad funcional 2. El 19 de julio de 2018 la ANI notificó al concesionario la no aceptación de este último EER<sup>21</sup> y ese mismo día se consideraron verificadas las condiciones precedentes para el inicio de la fase de construcción.

Con relación a la unidad funcional 1, única que requiere licencia ambiental en el proyecto, el 10 de octubre de 2018, se declaró la configuración de fuerza mayor ambiental debido a que la ANLA se había tomado más del 150% del tiempo establecido por la Ley para expedir la licencia ambiental (Ver sección 5.3.2).

Debido a que no se suscribía el acta de inicio de la fase de construcción, en octubre de 2018 la interventoría solicitó a la ANI la no objeción al plazo de cura para que el concesionario subsanará el presunto incumplimiento,<sup>22</sup> el cual finalmente se notificó a este último el 9 de noviembre de 2018, precisando que la obligación incumplida era la de no iniciar la fase de construcción, que se formaliza mediante la suscripción de la respectiva acta.

Una vez vencido el plazo de cura, la interventoría notificó a la supervisión, y se inició la gestión requerida para notificar al GIT de Sancionatorios, descrita al inicio de la presente sección.

Con base en la trazabilidad descrita se concluye lo siguiente:

1. Se evidenció que, con corte al 31 de marzo de 2019, en la fase de preconstrucción<sup>23</sup> se han requerido 32 meses a pesar de que en las condiciones iniciales del contrato se contemplaban 12 meses, plazo que se amplió a 14 meses con base en el otrosí No. 1 del contrato de concesión.

---

<sup>19</sup> Previstas en la sección 4.4 de la parte general del contrato de concesión No. 002 de 2016.

<sup>20</sup> Mediante comunicación con radicado ANI No. 20183050033051 del 6 de febrero de 2018 la ANI manifestó conformidad de los documentos que acreditan la obtención del cierre financiero por \$404.237.000.00 (M/CTE dic 2013).

<sup>21</sup> Ver comunicación con radicado ANI No. 20183050224701 del 19 de julio de 2018.

<sup>22</sup> Ver comunicaciones con radicado ANI No. 20184091105042 del 24 de octubre de 2018, 20183050368251 del 5 de noviembre de 2018 y 20184091180472 del 9 de noviembre de 2018.

<sup>23</sup> La sección 1.64 de la parte general del contrato de concesión No. 002 de 2016 la define como la primera fase de la etapa preoperativa que se extenderá desde la fecha de inicio hasta la fecha de suscripción del acta de inicio de la fase de construcción.

- Si bien el inicio de la fase de construcción se ha visto afectado por el cumplimiento de las condiciones que se deben cumplir en la fase de preconstrucción y por el tiempo que le demanda a la ANI el análisis de solicitudes del concesionario con relación a la ocurrencia de EER, se considera que se debe fortalecer la oportunidad y diligencia con la que actúa la Entidad, liderada en este caso por el equipo de supervisión. Lo anterior poniendo bajo consideración que el inicio de la fase de construcción, una vez acreditado el cierre financiero, se tenía previsto para el 27 de febrero de 2018 conforme al plan de obras no objetado por la interventoría, el cual se resume en la siguiente tabla:

Tabla 4. Plan de obras

| UF | Sector                   | Fecha inicio | Fecha terminación | Plazo máximo de ejecución según otrosí No. 1 |
|----|--------------------------|--------------|-------------------|--|
| 1  | Conectante C1-C2         | 27/02/2018   | 26/12/2020        | 34 meses                                     |
| 2  | Bucaramanga - Cuestaboba | 27/02/2018   | 26/12/2019        | 22 meses                                     |
| 3  | Cuestaboba - Mutiscua    | 27/02/2018   | 27/12/2019        | 22 meses                                     |
| 4  | Mutiscua-Pamplona        | 27/02/2018   | 27/12/2019        | 22 meses                                     |

Fuente: Elaboración propia a partir de sección 7.5.2 de informe de interventoría correspondiente a marzo de 2019 y cláusula tercera del otrosí No. 1 al contrato de concesión No. 002 de 2016.

La supervisión solicitó al GIT de Sancionatorios de la Vicepresidencia Jurídica de la Entidad el inicio de un proceso sancionatorio en contra del concesionario por no iniciar la fase de construcción hasta el 31 de diciembre de 2018 (10 meses después del inicio previsto en el plan de obras), proceso que no ha logrado iniciar formalmente debido a trámites al interior de la Entidad. Teniendo en cuenta que la supervisión actualizó la solicitud en abril de 2019 y que en este momento se encuentra en revisión por parte del GIT de Sancionatorios, se recomienda a este último liderar acciones para que la ANI logre actuar oportuna y diligentemente en lo que resta del proceso sancionatorio.

Se debe tener en cuenta que la diligencia es uno de los valores de la Entidad y que, según el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, *"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (...)"*

- Se evidenció que en febrero de 2019 el concesionario radicó en el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá una solicitud de convocatoria de un tribunal de arbitramento para dirimir las diferencias existentes con la ANI. Con la octava pretensión principal el concesionario busca que se declare que no es posible verificar la totalidad de los requisitos para dar inicio a la fase de construcción. Al respecto se genera una alerta ya que los tramites que demanden la solución de esta controversia pueden llegar a dilatar aún más el inicio de la fase de construcción. Las pretensiones de la demanda arbitral se describen en la siguiente sección.

## 5.2.2 Demanda arbitral

El 11 de febrero de 2019 el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá informó, vía correo electrónico,<sup>24</sup> al GIT de Defensa Judicial de la Entidad que el 6 de febrero el concesionario presentó una demanda arbitral contra la ANI. A la fecha la demanda no ha sido admitida o rechazada debido a que se encuentra en etapa de designación de árbitros.

A continuación se citan las pretensiones principales:

**PRIMERA PRINCIPAL.** *Que se declare que (...) se configuró desde el día treinta (30) de mayo de dos mil dieciocho (2018) una Fuerza Mayor Ambiental respecto de la ejecución de las intervenciones previstas en la Unidad Funcional 1 (UF1) Conectante Corredor 1 – Corredor 2 (Conectante C1 – C2) (...)*

**SEGUNDA PRINCIPAL.** *Que se declare que la Fuerza Mayor Ambiental respecto de la ejecución de las intervenciones previstas para la Unidad Funcional 1 (UF1) (...) obedeció al hecho de que transcurrido más del ciento cincuenta por ciento (150%) del plazo adicional al previsto por el artículo 2.2.2.3.6.3 del Decreto 1076 de 2015 (...) ANLA no expidió la licencia ambiental que requiere la construcción de la vía nueva en dicha Unidad Funcional, por causas no imputables a AUTOVÍA BUCARAMANGA PAMPLONA SAS (...)*

**TERCERA PRINCIPAL.** *Que se declare que la falta de licencia ambiental para ejecutar la construcción de la vía nueva de 13.5 km de longitud aproximadamente en la Unidad Funcional 1 (UF1) (...) es una circunstancia que impactó en forma esencial y desfavorablemente el inicio y ejecución de las intervenciones en dicha Unidad Funcional, desde el momento de su configuración, es decir, desde el día treinta (30) de mayo de dos mil dieciocho (2018).*

**CUARTA PRINCIPAL.** *Que se declare que la ocurrencia de la Fuerza Mayor Ambiental aceptada y reconocida (...) constituye un Evento Eximente de Responsabilidad, tal como lo previene la sección 1.62 de la Parte General del Contrato de Concesión No. 002 de 2016.*

**QUINTA PRINCIPAL.** *Que se declare que (i) la ocurrencia de la Fuerza Mayor Ambiental respecto de la ejecución de las intervenciones en la Unidad Funcional 1 (UF1) (...) y (ii) la falta de Licencia Ambiental para la ejecución de las intervenciones a ejecutar en la referida Unidad Funcional 1 por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA constituyen un efecto material adverso no imputable a AUTOVÍA BUCARAMANGA PAMPLONA SAS que no permite la definición del costo y alcance total de la financiación y del modelo financiero del Contrato de Concesión No 002 de 2016, tal como lo declaró el prestamista BTG Pactual en su Carta de Acreditación Financiera expedida el día 14 de noviembre de 2017 y la comunicación de noviembre 13 de 2018.*

**SEXTA PRINCIPAL.** *Que se declare que las condiciones de financiamiento contenidas en la Carta de Acreditación del Cierre Financiero expedida por el banco BTG PACTUAL el día 14 de noviembre de 2017 y aceptadas por la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUTUA el día 6 de febrero de 2018, mediante comunicación 20183050033051, NO fueron estructuradas siguiendo la sectorización y división en Unidades Funcionales que prevé el Contrato de Concesión No. 002 de 2016 sino que fue presentada y*

<sup>24</sup> El correo electrónico con la notificación se puede consultar mediante el radicado ANI No. 20194090138252 del 12 de febrero de 2019.

*aceptada en forma integral y global para la totalidad de los recursos económicos requeridos para la ejecución del proyecto, tal como lo define la sección 1.22 de la Parte General en concordancia con la definición contractual contenida en la sección 1.132, también de la Parte General del mencionado contrato.*

**SÉPTIMA PRINCIPAL.** *Que se declare que no se cumple con las condiciones precedentes establecidas en la Carta de Acreditación del Contrato de Concesión expedida por el banco BTG PACTUAL el día 14 de noviembre de 2017 y aceptadas por la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, el día 6 de febrero de 2018, mediante comunicación 20183050033051, lo cual impide contar con la financiación del Contrato de Concesión No. 002 de 2016, por causas no imputables a AUTOVÍA BUCARAMANGA PAMPLONA SAS.*

**OCTAVA PRINCIPAL.** *Que se declare que por no contar con la financiación del Contrato de Concesión No. 002 de 2016, por causas no imputables a AUTOVÍA BUCARAMANGA PAMPLONA SAS no es posible verificar la totalidad de los requisitos establecidos en este para dar inicio a la Fase de Construcción, según lo previene la sección 1.3 de la Parte General. (...)*

En la auditoría se evidenció que la interventoría ha analizado las pretensiones de la demanda, específicamente en lo relacionado con la financiación del proyecto. A partir de ese análisis ha concluido que a la luz del contrato de concesión No. 002 de 2016,<sup>25</sup> el proyecto cuenta con cierre financiero ya que este se acreditó con una certificación emitida por el prestamista, y que con la suscripción del contrato de concesión No. 002 de 2016 el concesionario ha asumido los riesgos asociados a los efectos favorables o desfavorables de la obtención y/o alteración de las condiciones de financiación.<sup>26</sup> En este sentido las pretensiones asociadas a la financiación del contrato de concesión no serían procedentes.

Asimismo, desde el área jurídica del equipo de supervisión también se ha hecho un análisis de las pretensiones de la demanda, concluyendo que la ANI cuenta con los argumentos necesarios para que el Tribunal de Arbitramento niegue las pretensiones del concesionario. Entre estos se tiene:

1. Mediante comunicación con radicado ANI No. 20183050033051 del 6 de febrero de 2018 la ANI manifestó conformidad de los documentos que acreditan la obtención del cierre financiero.
2. El 10 de octubre de 2018 se declaró la configuración de fuerza mayor ambiental debido a que la ANLA se había tomado más del 150% del tiempo establecido por la Ley para expedir la licencia ambiental de la unidad funcional 1 (Ver sección 5.3.2); por lo tanto, el reconocimiento de un EER ambiental no es procedente.
3. Mediante resolución No. 00345 del 12 de marzo de 2019 la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) otorgó la licencia ambiental requerida para la construcción de la

<sup>25</sup> Numeral 3.8 (a) (i) de la parte general del contrato de concesión No. 002 de 2016.

<sup>26</sup> Numerales 13.2 (a) (xi) y 13.2 (a) (xiv) de la parte general del contrato de concesión No. 002 de 2016.

conectante C1-C2 (UF1); por lo tanto, el reconocimiento de un EER ambiental no es procedente.

En ese orden de ideas se considera que la interventoría y la supervisión cuentan con herramientas para que la Entidad contraargamente las pretensiones del concesionario. Es necesario articular un trabajo en conjunto permanente con el GIT de Defensa Judicial en la solución de esta controversia con el objetivo de que no se convierta en un impedimento adicional para iniciar la fase de construcción. Como se mencionó anteriormente ese inicio estaba contemplado para el 27 de febrero de 2018, lo cual no ha sucedido a la fecha de radicación del presente informe.

### 5.2.3 Conclusiones sobre los procesos jurídicos en curso asociados al no inicio de la fase de construcción

Las conclusiones del análisis a los procesos jurídicos en curso asociados al no inicio de la fase de construcción se retoman a continuación:

1. Si bien el inicio de la fase de construcción se ha visto afectado por las condiciones que se deben cumplir en la fase de preconstrucción y por el tiempo que le demanda a la ANI el análisis de solicitudes del concesionario con relación a la ocurrencia de EER, se considera que se debe fortalecer la oportunidad y diligencia con que actúa la Entidad., liderada en este caso por el equipo de supervisión.
2. Se recomienda al GIT de Sancionatorios oportunidad en la revisión de la solicitud actualizada en abril de 2019, de parte de la Vicepresidencia Ejecutiva, del inicio del proceso sancionatorio contra el concesionario por no iniciar la fase de construcción con el objetivo de que ese proceso se logre formalizar.
3. Se considera que la interventoría y la supervisión cuentan con herramientas para que la Entidad contraargamente las pretensiones de la demanda interpuesta por el concesionario en febrero de 2019. En ese sentido, es necesario articular un trabajo en conjunto permanente con el GIT de Defensa Judicial en la solución de esta controversia con el objetivo de que no se convierta en un impedimento adicional para iniciar a la fase de construcción.

## 5.3 Alertas sobre la materialización de riesgos

A partir de la revisión de los informes de interventoría y de supervisión llevada a cabo en la presente auditoría (Ver sección 3) se evidenciaron alertas respecto de la materialización de riesgos de las áreas predial, socioambiental, redes y comercial. El análisis correspondiente se desarrolla a continuación:

### 5.3.1 Área predial

Para el área predial se analizó el seguimiento al riesgo de sobrecostos por adquisición predial y compensaciones socioeconómicas debido a que su materialización por encima del 20%, respecto del

valor definido para la subcuenta predial en el contrato de concesión,<sup>27</sup> afectaría los recursos de la Nación.

Con base en el último reporte de interventoría de seguimiento a la cuantificación de riesgos, se evidenciaron alertas de sobrecosto predial del 34%.<sup>28</sup> De materializarse este sobrecosto, la fracción del riesgo asignada a la ANI se podría mitigar con los recursos actualmente disponibles para ese riesgo en el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales;<sup>29</sup> no obstante, en la auditoría se evidenció que este sobrecosto puede incrementarse como consecuencia del cambio del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Floridablanca aprobado mediante Acuerdo Municipal No. 35 de 2018 ya que ese instrumento de planeación modificó el uso del suelo de rural a urbano, de predios localizados en los dos primeros kilómetros de la conectante C1-C2.<sup>30</sup>

En ese sentido, se considera que se debe cuantificar el impacto del cambio del POT de Floridablanca con el objetivo de analizar la afectación que esto puede tener en los recursos con los que cuenta la ANI para asumir la fracción del riesgo que le corresponde y, de identificar escasez de recursos, generar oportunamente las alertas con el objetivo de que el Estado tenga la capacidad de asumir sus obligaciones.

Por otra parte, se evidenció que desde la interventoría se han realizado acciones ante la Alcaldía Municipal de Floridablanca con el objetivo de validar si en el acogimiento del POT se tuvo en cuenta la Resolución 1933 de 2015 mediante la cual la ANI declaró de utilidad pública e interés nacional, la franja de terreno del corredor vial Bucaramanga – Pamplona.<sup>31</sup>

Adicionalmente, en la auditoría se evidenció que modificaciones del uso del suelo en la zona donde se proyecta la conectante C1-C2 no solo se han dado como consecuencia del cambio del POT. La Curaduría Urbana No. 2 de Floridablanca ha otorgado permisos para subdividir lotes y ha otorgado vistos buenos para propiedad horizontal en el centro poblado de Guadalquivir. Al respecto se evidenció que la interventoría también ha adelantado acciones ante la Curaduría Urbana No. 2 con el fin de evitar la construcción de residencias dentro de la franja de terreno del corredor vial Bucaramanga – Pamplona.<sup>32</sup>

---

<sup>27</sup> \$62.532.000.000 de diciembre de 2013 acorde a la sección 4.5 de la parte especial del contrato de concesión No. 002 de 2016.

<sup>28</sup> Sección 8.3 del informe de interventoría correspondiente a marzo de 2019. Radicado ANI No. 20194090390502 del 15 de abril de 2019

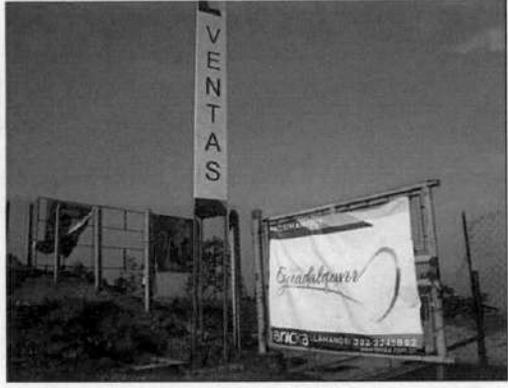
<sup>29</sup> Con corte a 30 de septiembre de 2018 se tiene un saldo de \$44.313.279.152 en el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales para asumir riesgos del área predial.

<sup>30</sup> Ver comunicación con radicado ANI No. 20184091079932 del 17 de octubre de 2018.

<sup>31</sup> Ver comunicación con radicado ANI No. 20194090353392 del 5 de abril de 2019.

<sup>32</sup> Ver comunicaciones con radicado ANI No. 20194090273812 del 15 de marzo de 2019.

En el recorrido de auditoría del pasado 16 de abril de 2019 se evidenciaron las consecuencias de los permisos otorgados a la fecha por parte de la Curaduría Urbana No. 2, las cuales se pueden apreciar en las siguientes fotografías:

|   |  |
|---|--|
| Foto 23. Subdivisión en modalidad de reloteo.   | Foto 24. Publicidad de ventas de residencias.  |
|    |    |
| Para el lote 4 se expidió la licencia de subdivisión en la modalidad de reloteo y el visto bueno de propiedad horizontal en junio y agosto de 2017. | Se evidenció publicidad de venta de residencias en el sector de Guadalupe, donde se proyecta el paso de la conectante C1-C2. |

Se considera que las modificaciones del uso del suelo generadas por el cambio del POT y por permisos otorgados por la Curaduría Urbana No. 2 de Floridablanca van en contra de la Resolución 1933 de 2015, mediante la cual la ANI declaró de utilidad pública e interés nacional la franja de terreno del corredor vial Bucaramanga – Pamplona, y por consiguiente, de los intereses del Estado. Es necesario que la ANI, a través del equipo de supervisión, ejecute acciones, tales como acercamiento interinstitucional, para evitar los efectos negativos que pueden resultar de las decisiones de la Alcaldía de Floridablanca para el proyecto.

### 5.3.2 Área ambiental y social

En las áreas ambiental y social se evidenciaron alertas respecto de la materialización de los riesgos listados a continuación:

- **Demoras en la obtención de las licencias y/o permisos**

A pesar de que este riesgo se encuentre asignado al privado, el 10 de octubre de 2018, se declaró la configuración de fuerza mayor ambiental en la unidad funcional 1, única que requiere licencia ambiental en el proyecto, debido a que se cumplió la condición definida en la sección 8.1 (e)(i) de la parte general del contrato de concesión:

*“(...) Habrá Fuerza Mayor Ambiental si ocurriese cualquiera de los siguientes eventos:*

*(i) Si transcurriere más de un ciento cincuenta por ciento (150%) adicional al tiempo máximo establecido por la Ley Aplicable para la expedición de la Licencia Ambiental -en caso de requerirse dicha Licencia-, contado a partir de la radicación del Estudio de Impacto Ambiental por el Concesionario (o de la última complementación de dicho estudio, si es que la Autoridad Ambiental*

*requiere complementaciones por parte del Concesionario), sin que la Autoridad Ambiental otorgue la Licencia ambiental (...)"*

Inicialmente se esperaba la obtención de la licencia ambiental en diciembre de 2017; sin embargo, ocurrieron eventos que dificultaron su obtención en el plazo previsto relacionados con los tiempos de pronunciamiento de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB), que llevaron a que la ANLA suspendiera el trámite de evaluación de la licencia ambiental, mediante Auto No. 6279 del 21 de diciembre de 2017, y con la solicitud de Audiencia Pública Ambiental por parte de la comunidad del área de influencia del proyecto, ordenada mediante Auto 5080 del 27 de agosto de 2018, la cual finalizó hasta el 26 de enero de 2019.

En la declaratoria de configuración de fuerza mayor se indicó que en el acta de inicio de la fase de construcción, que no se ha suscrito a la fecha (Ver sección 5.2.1), se determinaría el plazo del periodo especial durante el cual se suspende la obligación del concesionario de iniciar y ejecutar las intervenciones de la unidad funcional 1.

Mediante Resolución No. 00345 del 12 de marzo de 2019, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) otorgó la licencia ambiental requerida para la construcción de la conectante C1-C2 (UF1), cuya ejecutoriedad se encuentra en función de la notificación a más de 100 terceros intervinientes y, de llegar a ocurrir, de los recursos de reposición que puede llegar a interponer el concesionario o los terceros intervinientes.

En este sentido, con el ánimo de que las intervenciones en la unidad funcional 1 inicien lo más pronto posible, es recomendable que la interventoría adelante seguimiento permanente a las actividades que condicionan la ejecutoriedad de la licencia ambiental. Asimismo, en vista de que la fuerza mayor ambiental se originó, en parte, por los tiempos de pronunciamiento de una corporación autónoma regional, se recomienda que desde la supervisión del proyecto se fortalezca el acercamiento de la ANI con ese tipo de entidades y así evitar contratiempos en los permisos ambientales pendientes por obtener para la ejecución del proyecto.

- **Sobrecostos por compensaciones ambientales**

Se analizó el seguimiento a este riesgo debido a que su materialización por encima del 20%, respecto del valor definido para la subcuenta de compensaciones ambientales en el contrato de concesión,<sup>33</sup> afectaría los recursos de la Nación.

Con base en el informe de interventoría correspondiente a marzo de 2019, se evidenció la alerta de un sobrecosto del 259%.<sup>34</sup> De materializarse este sobrecosto, la fracción del riesgo asignada a la ANI

---

<sup>33</sup> \$2.719.000.000 de diciembre de 2013 acorde a la sección 4.5 de la parte especial del contrato de concesión No. 002 de 2016.

<sup>34</sup> Sección 8.3 del informe de interventoría correspondiente a marzo de 2019. Radicado ANI No. 20194090390502 del 15 de abril de 2019.

no se podría mitigar con los recursos aprobados en el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, de \$750 millones (M/CTE dic 2013)<sup>35</sup>.

Se evidenció que desde el GIT de Riesgos de la VPRE se adelantan acercamientos con el MHCP para actualizar el plan de aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales. En noviembre de 2018 se solicitó actualizar los recursos del Estado para mitigar ese riesgo, pasando de \$750 millones (M/CTE dic 2013) inicialmente aprobados a \$11.420 millones (M/CTE dic 2013).<sup>36</sup>

No obstante lo anterior, se tiene pendiente la ejecutoriedad de la licencia ambiental otorgada para la construcción de la conectante C1-C2 (UF1), lo cual puede dar lugar a que se modifiquen los costos requeridos para las compensaciones ambientales. En ese orden de ideas, la interventoría debe actualizar la estimación de sobrecostos derivados de compensaciones ambientales, una vez la licencia ambiental otorgada para la unidad funcional 1 se encuentre ejecutoriada, notificando los resultados de este ejercicio a la supervisión, para que esta última, a través del GIT de Riesgos, actualice, de ser necesario, la solicitud hecha al MHCP en noviembre de 2018.

Asimismo, se recomienda al GIT de Riesgos atender oportunamente las solicitudes que se lleguen a presentar de parte del MHCP con el objetivo de que la Entidad cuente con los recursos necesarios para mitigar el riesgo a su cargo ante la posible materialización de sobrecostos derivados de compensaciones ambientales.

- **No instalación de casetas de peaje**

Como se indicó en la sección 4.3, el corredor Bucaramanga-Pamplona tiene prevista la instalación de dos estaciones de peaje nuevas: Villa Joseia y Mutiscua. En el desarrollo de la auditoría, según lo reportado el GIT de Riesgos,<sup>37</sup> se evidenció que la comunidad ha manifestado su inconformidad con la construcción y operación de la estación de Villa Joseia (PR15+500).

Al respecto se evidenció que el concesionario ha diseñado una serie de actividades en el marco de una estrategia social en favor de la instalación del peaje Villa Joseia. Con el fin de que esta estrategia se ejecute y se minimice el riesgo de la no instalación de la estación de peaje, se recomienda, tanto a la interventoría como a la supervisión, permanente acompañamiento y seguimiento a la ejecución de las actividades programadas para tal fin.

Es necesario mantener el seguimiento a la gestión que se requiera para minimizar el riesgo debido a que su materialización tiene un impacto financiero en el contrato de concesión ya que se puede ver afectado el VPIP esperado, el cual, de no alcanzarse en los puntos de control (años 8, 13 y 18), generaría compensaciones de parte de la ANI al concesionario según lo establecido en la sección 3.4 de la parte general del contrato de concesión.

<sup>35</sup> Ver comunicación con radicado ANI No. 20154090614352 del 24 de septiembre de 2015.

<sup>36</sup> Ver comunicación con radicado ANI No. 20186020398491 del 29 de noviembre de 2018.

<sup>37</sup> Ibid.

### 5.3.3 Redes

Se analizó el seguimiento al riesgo de sobrecostos por manejo y/o traslado de redes debido a que su materialización por encima del 20%, respecto del valor definido para la subcuenta redes en el contrato de concesión,<sup>38</sup> afectaría los recursos de la Nación.

Con base en el informe de interventoría correspondiente a marzo de 2019, se evidenció la alerta de un sobrecosto del 43%.<sup>39</sup> De materializarse este sobrecosto, la fracción del riesgo asignada a la ANI no se podría mitigar con los recursos aprobados en el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, de \$53 millones (M/CTE dic 2013).<sup>40</sup>

Se evidenció que desde el GIT de Riesgos de la VPRE se adelantan acercamientos con el MHCP para actualizar el plan de aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales. La última solicitud de recursos para mitigar el riesgo de sobrecostos en el manejo de redes ascendió a \$470 millones (M/CTE dic 2013).<sup>41</sup> A la fecha el MHCP no se ha pronunciado al respecto.

En ese orden de ideas, se recomienda al GIT de Riesgos atender oportunamente las solicitudes que se lleguen a presentar de parte del MHCP con el objetivo de que la Entidad cuente con los recursos necesarios para mitigar el riesgo a su cargo ante la posible materialización de sobrecostos derivados del manejo y/o traslado de redes del proyecto.

### 5.3.4 Comercial

Se analizó el seguimiento al riesgo de menores ingresos por disminución del recaudo de peaje debido a que se encuentra asignado al Estado, es decir que su materialización puede llegar a afectar los recursos de la Nación.

En primer lugar, se evidenció que la interventoría ha alertado que en el año 8 de la concesión no se cumplirá con el VPIP mínimo contractual<sup>42</sup>, lo que, según la sección 3.4 de la parte general del contrato de concesión, daría lugar a que la ANI pague al concesionario esa diferencia de recaudo. La interventoría ha generado estas alertas debido a que no se ha iniciado la fase de construcción, lo que

---

<sup>38</sup> \$1.605.000.000 de diciembre de 2013 acorde a la sección 4.5 de la parte especial del contrato de concesión No. 002 de 2016.

<sup>39</sup> Sección 8.3 del informe de interventoría correspondiente a marzo de 2019. Radicado ANI No. 20194090390502 del 15 de abril de 2019.

<sup>40</sup> Ver comunicación con radicado ANI No. 20154090614352 del 24 de septiembre de 2015.

<sup>41</sup> Ver comunicación con radicado ANI No. 20186020398491 del 29 de noviembre de 2018.

<sup>42</sup> Sección 8.3.3.2 del informe de interventoría correspondiente a marzo de 2019. Radicado ANI No. 20194090390502 del 15 de abril de 2019.

genera atrasos en el recaudo de las estaciones de peaje nuevas (Villa Joseia y Mutiscua), ya que ese recaudo condicionado a la firma del acta de terminación de las unidades funcionales 1 y 4.<sup>43</sup>

En segundo lugar, se evidenció que desde el GIT de Riesgos de la VPRE se adelantan acercamientos con el MHCP para actualizar el plan de aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales. Se evidenció que en noviembre de 2018 se solicitó al MHCP actualizar los recursos para mitigar la materialización de riesgos del área comercial, pasando de \$76.803 millones (M/CE dic de 2013) aprobados en el plan de aportes inicial,<sup>44</sup> a \$606.470 millones (M/CE dic de 2013).<sup>45</sup> A la fecha el MHCP no se ha pronunciado sobre la solicitud.

Al respecto se considera que se debe tener en cuenta que el no inicio de la fase de construcción ha dado lugar a que, en diciembre de 2018, la supervisión haya solicitado al Grupo Interno de Procedimientos Administrativos Sancionatorios Contractuales (GIT Sancionatorios) el inicio de un proceso sancionatorio en contra del concesionario,<sup>46</sup> por lo tanto, en caso de que efectivamente se sancione al concesionario al respecto, la Entidad debe revisar el alcance y aplicabilidad de la sección 3.4 de la parte general del contrato de concesión, según la cual, como se mencionó previamente, la ANI debe pagar al concesionario el diferencial de recaudo en los puntos de control del VPIP.

### 5.3.5 Conclusiones sobre alertas ante la materialización de riesgos

Las conclusiones del análisis a la materialización de riesgos del proyecto se listan a continuación:

1. Se debe cuantificar el impacto del cambio del POT de Floridablanca con el objetivo de analizar la afectación que esto puede tener en los recursos con los que cuenta la ANI para asumir la fracción del riesgo predial que le corresponde y, de identificar escasez de recursos, generar oportunamente las alertas con el objetivo de que el Estado tenga la capacidad de asumir sus obligaciones en esta materia.
2. Se considera que las modificaciones del uso del suelo generadas por el cambio del POT y por permisos otorgados por la Curaduría Urbana No. 2 de Floridablanca van en contra de la Resolución 1933 de 2015, mediante la cual la ANI declaró de utilidad pública e interés nacional la franja de terreno del corredor vial Bucaramanga – Pamplona, y por consiguiente, de los intereses del Estado. Es necesario que la ANI, a través del equipo de supervisión, ejecute acciones, tales como acercamiento interinstitucional, para evitar los efectos

---

<sup>43</sup> Inciso (f) de la sección 3.6 de la parte de especial del contrato de concesión No. 002 de 2016: “El Recaudo de Peaje de las Estaciones de Peaje nuevas denominadas “Villa Joseia” y “Mutiscua” comenzará con la firma del Acta de Terminación de la Unidad Funcional 1 y 4 respectivamente”.

<sup>44</sup> Ver comunicación con radicado ANI No. 20154090614352 del 24 de septiembre de 2015.

<sup>45</sup> Ver comunicación con radicado ANI No. 20186020398491 del 29 de noviembre de 2018.

<sup>46</sup> Ver comunicación con radicado ANI No. 20183050213823 del 31 de diciembre de 2018.

negativos que pueden resultar de las decisiones de la Alcaldía de Floridablanca para el proyecto.

3. Debido a que la ANLA, mediante Resolución No. 00345 del 12 de marzo de 2019, otorgó licencia ambiental a la construcción de la unidad funcional 1, cuya obtención ha dificultado el inicio de las intervenciones en esa unidad funcional, se recomienda a la interventoría adelantar seguimiento permanente a las actividades que condicionan su puesta en firme, tales como notificación a terceros intervinientes y posibles recursos de reposición por parte del concesionario y/o por los terceros mencionados.
4. En vista de que la fuerza mayor ambiental para la unidad funcional 1 se declaró, en parte, por los tiempos de pronunciamiento de una corporación autónoma regional, se recomienda que desde la supervisión del proyecto se fortalezca el acercamiento con ese tipo de entidades y así evitar contratiempos en los permisos ambientales pendientes por obtener para la ejecución del proyecto.
5. La interventoría debe actualizar la estimación de sobrecostos derivados de compensaciones ambientales una vez la licencia ambiental otorgada para la unidad funcional 1 se encuentre ejecutoriada, notificando los resultados de este ejercicio a la supervisión, para que esta última a través del GIT de Riesgos actualice, de ser necesario, la solicitud hecha al MHCP con relación a la actualización de los recursos disponibles en el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales aprobado para el proyecto Bucaramanga-Pamplona.
6. Con base en el impacto financiero que puede tener la materialización de la no instalación del peaje Villa Joseia, se recomienda a la interventoría permanente acompañamiento y seguimiento a la ejecución de las actividades programadas que componen la estrategia social del concesionario para poder construir y operar esa estación de peaje.
7. A pesar de que se alerte la materialización de diferencias en el VPIP8, que, según lo definido en la sección 3.4 de la parte general del contrato de concesión No. 002 de 2016, deben ser pagadas de la ANI al concesionario, se debe tener en cuenta que las alertas se han generado debido a que no se ha iniciado la fase de construcción, sobre lo cual la supervisión ha solicitado al GIT Sancionatorios el inicio de un proceso sancionatorio en contra del concesionario.
8. Se evidenció que en noviembre de 2018 la Entidad, a través del GIT de Riesgos, solicitó la actualización del Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales aprobado para el proyecto Bucaramanga-Pamplona; por lo tanto, se recomienda atender oportunamente las solicitudes que se lleguen a presentar de parte del MHCP con el objetivo de que la Entidad cuente con los recursos necesarios para mitigar, en caso de que se materialicen, riesgos de las áreas ambiental, de redes y comercial a su cargo.

## 6. VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE 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, a continuación se presentan los resultados encontrados a partir de la aplicación de la Matriz de Evaluación de Desempeño (MED), por segunda vez, a Ingeandina Consultores de Ingeniería SAS.<sup>47</sup>

**Tabla 5. Resultados de calificación MED de abril de 2019.**

| Id | Componente                 | 0-69 | 70-89 | 90-100 | Cumplimiento contractual |
|----|----------------------------|------|-------|--------|--------------------------|
|    |                            | Bajo | Medio | Alto   |                          |
| 01 | Gestión Administrativa     | -    | 75.75 | -      | 11/11 (100%)             |
| 02 | Gestión Técnica            | -    | 76.04 | -      | 24/24 (100%)             |
| 03 | Gestión Financiera         | -    | 73.91 | -      | 21/23 (91%)              |
| 04 | Gestión Jurídica           | -    | 75.00 | -      | 14/14 (100%)             |
| 05 | Gestión de Aforo y recaudo | -    | 75.00 | -      | 13/13 (100%)             |
| 06 | Gestión Ambiental          | -    | 75.00 | -      | 9/9 (100%)               |
| 07 | Gestión Social             | -    | 77.08 | -      | 12/12 (100%)             |
| 08 | Gestión Predial            | -    | 75.00 | -      | 13/13 (100%)             |

|                                |                  |                                  |                      |
|--------------------------------|------------------|----------------------------------|----------------------|
| <b>Calificación ponderada:</b> | <b>75.23/100</b> | <b>Cumplimiento contractual:</b> | <b>117/119 (98%)</b> |
|--------------------------------|------------------|----------------------------------|----------------------|

En términos generales, se observó una interventoría que cumple con sus obligaciones contractuales y aporta valor agregado a su quehacer. Respecto del valor obtenido para el campo “Cumplimiento contractual” en el componente financiero, este se dio debido a oportunidades de mejora identificadas en el seguimiento al inventario de activos y al análisis de los estados financieros auditados del concesionario, las cuales se detallan en la Tabla 7.

Dadas las actualizaciones que se le hacen anualmente a la MED las calificaciones obtenidas en el ejercicio de auditoría adelantado a la interventoría en abril de 2017,<sup>48</sup> presentadas en la siguiente tabla, no son comparables directamente con las obtenidas en abril de 2019 ya que obedecen a escalas diferentes. Entre otras modificaciones, en 2017 el cumplimiento contractual se calificaba con un puntaje de 70.5/100 y en la calificación del presente año con un puntaje de 75/100.

<sup>47</sup> La explicación de los componentes evaluados, así como la metodología de calificación de la MED, se presenta en el anexo 1.

<sup>48</sup> El informe de auditoría se radicó con memorando ANI No. 20171020065743 del 3 de mayo de 2017.

**Tabla 6. Comparación histórica de calificaciones de la MED a la interventoría del proyecto**

| Id                         | Componente                 | Abril-17     | Abril-19     |
|----------------------------|----------------------------|--------------|--------------|
| 1                          | Gestión Administrativa     | 61.98        | 75.75        |
| 2                          | Gestión Técnica            | 70.05        | 76.04        |
| 3                          | Gestión Financiera         | 67.82        | 73.91        |
| 4                          | Gestión Jurídica           | 57.97        | 75.00        |
| 5                          | Gestión de Aforo y Recaudo | 73.11        | 75.00        |
| 6                          | Gestión Ambiental          | 66.79        | 75.00        |
| 7                          | Gestión Social             | 66.79        | 77.08        |
| 8                          | Gestión Predial            | 70.50        | 75.00        |
| <b>Calificación global</b> |                            | <b>66.88</b> | <b>75.23</b> |

Con base en la auditoría adelantada los días 15 y 16 de abril, el equipo de interventoría dio a conocer la situación actual del proyecto y demostró los controles que viene aplicando en cada uno de los componentes referidos al contrato de concesión, sobre lo cual la Oficina de Control Interno identificó los aspectos positivos y oportunidades de mejora presentados a continuación:

**Tabla 7. Calificaciones obtenidas en la MED, aspectos positivos y oportunidades de mejora discriminadas por componente.**

| ASPECTOS POSITIVOS Y/O GESTIÓN QUE DA VALOR AGREGADO  | OPORTUNIDADES DE MEJORA Y/O RECOMENDACIONES  |
|---|--|
| <b>Componente Administrativo 75.75/100</b>  |  |
| <p>1. Con el fin de incorporar nuevo conocimiento en el equipo de trabajo de la interventoría, se adelantan capacitaciones de carácter técnico relacionados con la construcción de obras civiles, por ejemplo, de elaboración y curado de muestras de concreto.</p> <p>2. Con el objetivo de asegurar la calidad de las obras civiles en la etapa de construcción, la interventoría ha diseñado un plan de inspección, medición y ensayo que relaciona las características mínimas que deben cumplir los principales materiales que se utilizan en obra.</p> <p>3. Se cuenta con personal complementario al mínimo obligatorio, lo cual permite un mayor seguimiento al contrato de concesión. Por ejemplo, se evidenció la disponibilidad de un profesional de seguimiento a la materialización de riesgos del proyecto.</p> | <p>1. Ante el riesgo de rotación de personal, cuya materialización puede llegar a afectar la disponibilidad de personal mínimo obligatorio definido contractualmente, se recomienda a la interventoría la implementación de acciones ante eventuales terminaciones anticipadas de contratos laborales o de prestación de servicios. De esta manera se pueden evitar vacíos o sobrecargas de trabajo mientras se consigue el personal para ocupar la vacante y mientras se surten los trámites para que la ANI apruebe el nuevo personal. Se evidenció que observaciones y solicitudes al respecto se han generado desde el Equipo de Apoyo a la Supervisión, por ejemplo, en el comité de seguimiento del pasado 1 de abril de 2019 y mediante comunicación con radicado ANI No. 20195000104831 del 3 de abril de 2019.</p> <p>2. Con el fin de planear oportunamente el seguimiento de la interventoría en la fase de construcción se recomienda ir adelantando los trámites requeridos para asegurar las</p> |

| ASPECTOS POSITIVOS Y/O GESTIÓN QUE DA VALOR AGREGADO  | OPORTUNIDADES DE MEJORA Y/O RECOMENDACIONES  |
|---|--|
|   | <p>dedicaciones mínimas de personal definidas contractualmente para esa fase del proyecto.</p> <p>3. Se recomienda implementar evaluaciones de desempeño a todo el personal de interventoría, incluyendo los líderes de área (profesionales encargados de la dirección y subdirecciones financiera, jurídica y técnica) con el fin de identificar oportunidades de mejora en la prestación del servicio de interventoría.</p>  |
| <b>Componente Técnico 76.04/100</b>   |  |
| <p>1. La interventoría lleva a cabo inspecciones periódicas a los puentes y pontones del corredor vial en operación y hace las recomendaciones pertinentes del caso, lo cual demuestra acciones preventivas ante la materialización de eventos que pueden poner en riesgo la integridad del corredor del proyecto. Es importante mantener esta gestión, más aún, teniendo en cuenta que la interventoría ha identificado que la mayoría de estas estructuras no cumple con la normativa vigente y supera los 20 años de prestación de servicio.</p> <p>2. A pesar de que el proyecto se encuentra en etapa preoperativa, para la cual el contrato de concesión únicamente ha definido cuantitativamente el indicador de baches (E6) para establecer el nivel de servicio del pavimento, la interventoría hace seguimiento a otros tipos de falla que se pueden presentar en la carpeta asfáltica, tales como: fisuras, piel de cocodrilo, deformaciones y daños superficiales, dando las recomendaciones del caso. Este tipo de acciones demuestra gestión para asegurar los principios de operación del proyecto.</p> <p>3. La interventoría cuenta con un inventario de los sectores inestables que representan peligro para la integridad del corredor y para la seguridad vial, en el cual se detalla el nivel de prioridad de intervención de cada uno de ellos (baja, media y alta), problemática y trazabilidad de las actividades realizadas por el concesionario. Este tipo de herramientas fortalece el seguimiento y control a las intervenciones en los sectores de atención prioritaria.</p> <p>4. A partir de un trabajo en conjunto con el área de riesgos de interventoría se han estimado los sobrecostos que pueden surgir debido al manejo y/o traslado de redes en la</p> | <p>1. A pesar de que actualmente el concesionario cuenta con la no objeción al plan de obras, la versión vigente de ese plan no refleja la realidad del proyecto, ya que indica que la construcción de las cuatro unidades funcionales del proyecto debió haber iniciado hace más de un año. Con el fin de que la interventoría cuente con una herramienta que permita realizar seguimiento a la pronta construcción del proyecto, es recomendable continuar con los trabajos de revisión y verificación a la modificación al plan de obras que ha venido adelantando el concesionario.</p> <p>2. Se recomienda definir con el concesionario una metodología que permita conciliar los porcentajes de avance del plan de obras del proyecto una vez se inicie la fase de construcción con el fin de unificar parámetros de control y así evitar diferencias entre los avances reportados por el concesionario y por la interventoría.</p> <p>3. Se considera que las alertas generadas por la interventoría, asociadas al cumplimiento de las especificaciones generales de construcción, han contribuido a la calidad de las intervenciones, lo cual se pudo evidenciar en la obra terminada del PR6+900. En este sentido, es necesario que la interventoría, como lo ha venido haciendo, continúe realizando las observaciones necesarias en las obras en ejecución ya que el concesionario puede llegar a cometer errores constructivos. Un ejemplo de estos errores se evidenció en el dissipador de energía construido en el PR31+679.</p> <p>4. Se recomienda solicitar al concesionario el reforzamiento de medidas para reducir los índices de</p> |

| ASPECTOS POSITIVOS Y/O GESTIÓN QUE DA VALOR AGREGADO  | OPORTUNIDADES DE MEJORA Y/O RECOMENDACIONES  |
|---|--|
| <p>zona del proyecto generando las alertas correspondientes a la Entidad.</p>   | <p>accidentalidad de la vía. A pesar de que la cantidad de accidentes, así como el número de heridos y muertos, han disminuido en cantidad en lo corrido de 2019, respecto del primer trimestre de 2018, en el recorrido de auditoría se presenciaron dos accidentes entre el PR65 y el PR70, sector que, según el informe de auditoría de seguridad vial entregado por la interventoría en septiembre de 2018 mediante comunicación con radicado ANI No. 20184090898082, hace parte de los tramos de concentración de accidentes.</p> <p>5. Con el fin de fortalecer el seguimiento al inventario de activos que reporta el concesionario, desde el área operativa de interventoría se podrían adelantar ejercicios de verificación a la disponibilidad de estos activos en el corredor concesionado, lo cual podría estar sustentado con la suscripción de actas conciliadas con el concesionario.</p> <p>6. Con el objetivo de fortalecer el seguimiento y control a la atención de los sectores prioritarios y teniendo en cuenta la cantidad y severidad de estos, es recomendable que la base de datos que maneja interventoría y que presenta en la sección 7.5.3 de sus informes mensuales permanezca actualizada, presentando el avance programado y ejecutado en cada uno de los sectores. Se considera que el seguimiento cuantitativo facilita la identificación de alertas y, por ende, su atención oportuna por parte del concesionario.</p> |
| <p><b>Componente Financiero 73.91/100</b></p>   |  |
| <p>1. Mensualmente se concilian actas de seguimiento al valor presente al mes de referencia (diciembre 2013) del recaudo de peaje (VPIP) entre el concesionario y la interventoría. Esta conciliación y seguimiento al VPIP ha permitido generar alertas sobre la materialización del riesgo comercial asociado a menores ingresos por disminución del recaudo de peaje, el cual debe ser asumido por el Estado.</p> <p>2. Adicional a conciliar mensualmente con el concesionario el valor del VPIP, la interventoría ha simulado el impacto financiero que puede llegar a generarse una vez se alcance el VPIP en el vencimiento del año 8 (VPIP8) debido a que a la fecha no se ha iniciado la fase de construcción.</p> | <p>1. Con el objetivo de tener la capacidad de generar alertas respecto de la capacidad con la que cuenta el Estado para asumir los sobrecostos que representarían la materialización de los riesgos comerciales a su cargo y de los riesgos compartidos de predios, redes y compensaciones ambientales, es necesario solicitar a la Entidad el plan de aportes al fondo de contingencias con el que cuenta el proyecto Bucaramanga-Pamplona.</p> <p>2. Se recomienda incrementar el seguimiento y control al cumplimiento de la obligación que tiene el concesionario de entregar sus estados financieros auditados a 31 de diciembre y 30 de junio de cada año calendario dentro de</p>  |

| ASPECTOS POSITIVOS Y/O GESTIÓN QUE DA VALOR AGREGADO   | OPORTUNIDADES DE MEJORA Y/O RECOMENDACIONES  |
|--|--|
| <p>3. La interventoría hace seguimiento a la cuantificación de sobrecostos en materia de redes, predial y de compensaciones ambientales, los cuales, pueden llegar a afectar recursos del Estado, generando las alertas correspondientes a la Entidad.</p> | <p>los tiempos definidos contractualmente, es decir dentro de los diez primeros días de los meses de septiembre y marzo de cada año. Se evidenció que los estados financieros con corte a 30 de junio de 2018 se recibieron a finales de octubre y que a la fecha no se cuenta con los estados financieros a 31 de diciembre. Respecto de estos estados financieros, se recomienda a la interventoría analizarlos con el objetivo de alertar a la ANI sobre cualquier situación que pueda llegar a afectar el desarrollo del contrato de concesión.</p> <p>3. Se recomienda solicitar y verificar el inventario contable discriminado de los diferentes activos con el objetivo de tener mayor control sobre los estados financieros del concesionario.</p> <p>4. Adicional a solicitar al concesionario la actualización de la documentación requerida por la Superintendencia Financiera de Colombia, la interventoría podría adelantar ejercicios adicionales que permitan asegurar que el concesionario no incurre en lavado de activos ni financiación de terrorismo, tales como verificación periódica de registro de los accionistas del concesionario en la lista de sanciones de la OFAC (Office of Foreign Assets Control) o solicitudes a la fiduciaria de certificaciones de los procesos y controles que se llevan a cabo para prevenir estos riesgos.</p> <p>5. Se recomienda incrementar el control de calidad a los formatos SIAC que hacen parte de los anexos de los informes mensuales de interventoría ya que se evidenciaron falencias en los formatos diligenciados que hicieron parte del informe correspondiente a febrero de 2019. Observaciones de este tipo han sido también notificadas por la supervisión, lo cual se evidenció en el comité de seguimiento del 1 de abril de 2019.</p> |
| <p><b>Componente Jurídico 75.00/100</b></p>  |  |
| <p>1. Se evidenció que la interventoría viene analizando las pretensiones de la demanda elevada por el concesionario contra la ANI el pasado 6 de febrero de 2019, lo cual permitirá a la interventoría actuar oportunamente en caso</p>                   | <p>1. A pesar de que se hayan adelantado ejercicios de validación entre interventoría y concesionario de la actualización de las pólizas de Garantía Única de Cumplimiento y de Responsabilidad Civil Extracontractual del contrato de concesión, se recomienda solicitar a este</p>   |

| ASPECTOS POSITIVOS Y/O GESTIÓN QUE DA VALOR AGREGADO  | OPORTUNIDADES DE MEJORA Y/O RECOMENDACIONES   |
|---|---|
| <p>de que la Entidad requiera asesoría, acompañamiento y apoyo al respecto.</p> <p>2. La interventoría ha diseñado tablas de seguimiento a la trazabilidad del cumplimiento de las obligaciones del concesionario en la fase actual del proyecto, las cuales se presentan en sus informes mensuales. Se considera que este tipo de herramientas fortalecen el seguimiento y control a la gestión que lleva a cabo el concesionario.</p> | <p>último la radicación oficial y oportuna de estas actualizaciones con el objetivo de contar oportunamente con la aprobación correspondiente de parte de la ANI. Asimismo, se recomienda describir en los informes mensuales de interventoría el seguimiento y actualizaciones que se adelanten con relación a las pólizas tanto del concesionario como propias de interventoría. Lo anterior poniendo bajo consideración que es obligación del área jurídica de interventoría <i>“Verificar la correcta expedición, la validez jurídica y los términos y plazos de las garantías que deberá presentar el Concesionario, de conformidad con lo establecido en el Contrato de Concesión con relación a la ejecución de las obras a llevar a cabo en la concesión”</i> acorde a lo definido en la sección 5.3.4.1 (d) del Anexo 3 del contrato de interventoría (Metodología y plan de cargas de trabajo).</p> <p>2. Se recomienda incluir en el cuadro de seguimiento a los esquemas de apremio y procesos sancionatorios que se presenta en los informes mensuales de interventoría la trazabilidad de estos a partir del momento del tiempo en el que se reportan los incumplimientos a la ANI con el objetivo de demostrar la gestión, tanto de la interventoría como de la supervisión, al respecto.</p> <p>3. Se recomienda trabajar en conjunto con la supervisión en la actualización del borrador del acta de inicio de la fase de construcción con el fin de que este documento contenga la trazabilidad de todos los antecedentes que dificultaron su suscripción dentro de los plazos definidos inicialmente en el contrato de concesión, principalmente los asociados a la declaratoria de fuerza mayor ambiental en la unidad funcional 1.</p> |
| <b>Componente de Aforos y Recaudo 75.00/100</b>   |   |
| <p>1. La interventoría mensualmente compara la proyección del recaudo realizada en la estructuración del proyecto con el recaudo real del mes analizado. Se considera que este tipo de ejercicios alimenta y complementa el seguimiento que demandan los riesgos del área comercial que, de materializarse, deben ser asumidos por el Estado, tales como menores ingresos por disminución del recaudo de</p>                            | <p>1. A pesar de que la confiabilidad de los equipos de control de tránsito cumpla con los requerimientos contractuales, de mínimo el 99%, se recomienda analizar e implementar soluciones para evitar las diferencias en los conteos reportados por el concesionario y por la interventoría con relación a los vehículos categoría IV y V ya que, por ejemplo, en los informes mensuales de interventoría</p>  |

| ASPECTOS POSITIVOS Y/O GESTIÓN QUE DA VALOR AGREGADO   | OPORTUNIDADES DE MEJORA Y/O RECOMENDACIONES   |
|--|---|
| <p>peajes y menores ingresos derivados de elusión del pago de peajes.</p>  | <p>correspondientes a febrero y marzo de 2019 se evidenciaron diferencias superiores al 20% entre los conteos reportados por las partes.</p> <p>2. Una vez el concesionario presente la información ampliada sobre los costos o valores adicionales a los previstos contractualmente para la implementación de recaudo electrónico vehicular, acorde a lo definido en las Resoluciones No. 546 de 2018 y 883 de 2019 emitidas por el Ministerio de Transporte, se recomienda analizar y notificar oportunamente a la supervisión sobre la responsabilidad que tiene el Estado con relación a estos costos ya que según la sección 8.3 (a) de la parte general del contrato de concesión, la ANI debe asumir los costos adicionales que implique el cambio de tecnologías para el recaudo de peaje.</p>  |
| <p><b>Componente Ambiental 75.00/100</b></p>   |   |
| <p>1. A partir de un trabajo en conjunto con el área de riesgos de interventoría se han estimado los sobrecostos que pueden surgir debido a las compensaciones ambientales que se requieren para la ejecución del proyecto generando las alertas correspondientes a la Entidad.</p> <p>2. Se ha diseñado e implementado una matriz de verificación de cumplimiento de las compensaciones ambientales requeridas por las corporaciones autónomas regionales con influencia en la zona del proyecto (Corporor y CDMB), la cual también podría implementarse para las compensaciones resultantes de la licencia ambiental otorgada por la ANLA para la construcción de la conectante C1-C2 (UF1).</p> | <p>1. Se evidenció que la interventoría lleva a cabo seguimiento a las medidas de manejo ambiental implementadas en las actividades de mantenimiento sobre el corredor vial y de atención a sitios críticos. Con el fin de fortalecer este seguimiento y generar alertas que fomenten el cuidado del medio ambiente se podrían adelantar ensayos aleatorios para evaluar la calidad de aire, de agua y ruido en los sectores donde se adelanten actividades que pueden tener impactos negativos en el ecosistema.</p> <p>2. Se recomienda fortalecer el trabajo en conjunto con el concesionario y con la supervisión para atender las problemáticas ambientales cuya solución depende de terceros. Se tiene el caso del manejo inadecuado de aguas residuales en el corregimiento de Berlín (Santander), el cual, según lo reportado por la interventoría, tuvo su origen previo al inicio de la concesión y su solución depende, principalmente, de gestión por parte de la Alcaldía de Tona y de la Corporación Autónoma Regional de Santander (CDMB).</p> <p>3. En vista de que la ANLA, mediante Resolución No. 00345 del 12 de marzo de 2019, otorgó licencia ambiental a la construcción de la unidad funcional 1, cuya obtención ha dificultado el inicio de las intervenciones en esa unidad</p> |

| ASPECTOS POSITIVOS Y/O GESTIÓN QUE DA VALOR AGREGADO  | OPORTUNIDADES DE MEJORA Y/O RECOMENDACIONES   |
|---|---|
|   | <p>funcional, se recomienda adelantar seguimiento permanente a las actividades que condicionan su puesta en firme, tales como notificación a terceros intervinientes y posibles recursos de reposición por parte del concesionario y/o por los terceros mencionados.</p> <p>4. Se recomienda actualizar la estimación de sobrecostos derivados de compensaciones ambientales una vez la licencia ambiental otorgada para la unidad funcional 1 se encuentre ejecutoriada, notificando los resultados de este ejercicio a la Entidad.</p>  |
| <b>Componente Social 77.08/100</b>  |   |
| <p>1. La interventoría ha diseñado e implementado un formato de lista de chequeo para verificar el contenido de su página web. Se considera que este tipo de herramientas fomentan el autocontrol y fortalecen la gestión de la interventoría.</p> <p>2. La interventoría lleva a cabo seguimiento adecuado a los nueve programas del plan de gestión social del concesionario, lo cual se refleja de manera clara en el capítulo social de sus informes mensuales.</p> <p>3. Se evidencia acompañamiento y asesoría adecuada, tanto a la Entidad como al concesionario, en la solución a las problemáticas sociales que se han generado en la ejecución del proyecto, dentro de las que resalta la oposición de la comunidad a la construcción de la conectante C1-C2.</p> | <p>1. En vista de las alertas que se han generado con relación a la oposición de la comunidad a la instalación del peaje Villa Joseia (PR15+500), se recomienda permanente acompañamiento y seguimiento a la ejecución de las actividades programadas que componen la estrategia social del concesionario para poder instalar este tipo de infraestructura.</p> <p>2. Se recomienda fortalecer el trabajo en conjunto con el concesionario y con la supervisión para atender las problemáticas de invasiones al derecho de vía cuya solución depende de terceros. Se tiene el caso del PR9+300 (UF2), en el cual los recursos para la recuperación del derecho de vía dependen del Instituto Nacional de Vías (INVIAS).</p> |
| <b>Componente Predial 75.00/100</b>   |   |
| <p>1. A partir de un trabajo en conjunto con el área de riesgos de interventoría se han estimado los sobrecostos que pueden surgir en la adquisición predial que demanda el proyecto generando las alertas correspondientes a la Entidad.</p> <p>2. La interventoría adelanta actividades independientes a las del concesionario para que los predios afectados dentro de la franja del terreno definida en la Resolución No. 1933 del 13 de noviembre de 2015 (Declaratoria de Utilidad Pública) sean utilizados para los fines específicos que fueron destinados. Lo anterior se evidenció mediante alertas a la Curaduría Urbana No. 2 de Floridablanca, quién ha</p>  | <p>1. Se deben conciliar las cantidades de predios requeridos con la supervisión del proyecto ya que se evidenciaron diferencias entre lo reportado por la interventoría y por la supervisión en sus informes mensuales correspondientes a febrero de 2019.</p> <p>2. Con el objetivo de dar cabal cumplimiento a la sección 5.3.4.1 (h) de la metodología y plan de cargas de trabajo del contrato de interventoría, se debe solicitar y verificar la elaboración y/o actualización de las actas de vecindad de los predios que pueden verse afectados en la etapa de construcción.</p>  |

| ASPECTOS POSITIVOS Y/O GESTIÓN QUE DA VALOR AGREGADO   | OPORTUNIDADES DE MEJORA Y/O RECOMENDACIONES  |
|--|--|
| <p>otorgado licencias y permisos sobre predios en la zona donde se proyecta la conectante C1-C2 (UF1), lo cual va en contra de los intereses del Estado.</p> | <p>3. Se recomienda trabajar en conjunto con el concesionario y con la supervisión en la definición de acciones ante los efectos que pueden traer los cambios de uso de suelo en el sector del plan parcial Los Cauchos, tales como sobrecostos en la adquisición predial, el cual es un riesgo compartido que puede llegar a afectar los recursos del Estado.</p> <p>4. No obstante los efectos desfavorables resultantes de una inadecuada gestión predial son responsabilidad del concesionario, se recomienda continuar generando las alertas respectivas a la Entidad. Se evidenció que la fecha no se cuenta con predios escriturados a nombre de la ANI, lo cual a futuro puede poner en riesgo el recibo de las unidades funcionales del proyecto.</p> |

## 7. VERIFICACION DE ANTECEDENTES

En el marco del cumplimiento del objetivo específico del numeral 1.2.3, referente a la verificación de mejoras derivadas de los diferentes controles del proyecto, a continuación se presentan los antecedentes en materia del Plan de Mejoramiento Institucional (generado a partir de los hallazgos de la Contraloría General de la República - CGR), de las solicitudes recientes de los organismos de control del estado, así como de la Superintendencia de Puertos y Transporte y de los planes vigentes de mejoramiento por procesos, los cuales se generan a partir de no conformidades realizadas por la Oficina de Control Interno en la auditoría adelantada al proyecto Bucaramanga-Pamplona en abril de 2017.

### 7.1 Verificación del Plan de Mejoramiento Institucional (hallazgos señalados por la Contraloría General de la República)

A la fecha el proyecto no registra hallazgos señalados por la Contraloría General de la República.

### 7.2 Verificación del Plan de Mejoramiento por Procesos (PMP)

A la fecha el proyecto no registra no conformidades abiertas en el PMP.

### 7.3 Verificación de atención a organismos de control del Estado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte

Respecto de atención a solicitudes realizadas por organismos de Control del Estado y por la Superintendencia de Puertos y Transporte, a partir de marzo de 2018, evidenciadas en el sistema de gestión documental de la ANI (Orfeo), se destaca lo siguiente:

1. Se evidenciaron ocho comunicaciones provenientes de la Contraloría General de la República, relacionadas con solicitudes sobre información a nivel general para todos los proyectos de la Entidad, también información asociada a MASC en proyectos 4G, información complementaria para la auditoría de desempeño. Relacionado directamente con la APP Bucaramanga-Pamplona, se evidenció una solicitud de información del proyecto en virtud de una denuncia relacionada con presuntas irregularidades en la gestión fiscal y ambiental, la cual fue codificada en el Sistema de Participación Ciudadana con el radicado 2017-118700.
2. No se evidenciaron solicitudes de parte de la Defensoría del Pueblo.
3. Se evidenció que la Procuraduría General de la Nación hizo dos solicitudes. La primera está relacionada con la atención a un derecho de petición de la Veeduría Topográfica y Catastral y la segunda con estudios adelantados sobre el corregimiento de La Corcova (Toná – Santander). Ambas solicitudes se atendieron a tiempo.
4. Se evidenciaron once comunicaciones provenientes de la Superintendencia de Puertos y Transporte, asociadas a requerimientos de información general de todos los proyectos de concesión que tiene la Entidad, además de comunicaciones asociadas a factores de riesgo en la seguridad vial del corredor detectadas en visitas realizadas por esa superintendencia.

El detalle de los requerimientos mencionados se muestra en el anexo 2.

## 8. CIERRE DE LA AUDITORÍA, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Luego de las entrevistas con la supervisión y con la interventoría, se llevó a cabo reunión de cierre con esta última el 16 de abril de 2019 en el municipio de Floridablanca y, dando cumplimiento al numeral (i) del artículo décimo cuarto de la Resolución 1185 de 2017, por medio de la cual se establece el estatuto de auditoría y código de ética del auditor en la ANI,<sup>49</sup> el 23 de abril de 2019, mediante correo electrónico, se comunicaron a la interventoría y a la supervisión las conclusiones del proceso de auditoría, dando la oportunidad de exponer su posición hasta el 26 de abril de 2019.

Con base en el ejercicio descrito, enseguida se presentan las conclusiones del ejercicio de auditoría: aspectos positivos (buenas prácticas), recomendaciones y no conformidades. Las no conformidades precisan la obligatoriedad de formular acciones de mejoramiento, mientras que las recomendaciones son optativas para mejora interna tanto de la interventoría como de la supervisión.

---

<sup>49</sup> Disponible en

[https://www.ani.gov.co/sites/default/files/pei\\_54\\_auditoria\\_tecnica\\_proyecto\\_carretero\\_ruta\\_del\\_sol\\_sector\\_1.pdf](https://www.ani.gov.co/sites/default/files/pei_54_auditoria_tecnica_proyecto_carretero_ruta_del_sol_sector_1.pdf)

## 8.1 Buenas prácticas

### 8.1.1 Interventoría

El detalle de los aspectos positivos y gestión que da valor agregado se presenta en la Tabla 7. A continuación se presentan los aspectos más relevantes identificados en la auditoría:

1. A partir de los resultados obtenidos de la evaluación del componente administrativo se evidenció que la interventoría adelanta capacitaciones internas que fortalecen el conocimiento de su equipo en temas relacionados con la construcción de proyectos de infraestructura vial, lo que se considera contribuye al criterio técnico de todo el equipo interventor.
2. A pesar de que el contrato de interventoría no obligue a la disponibilidad de profesionales en el área de riesgos se evidenció que la interventoría cuenta con este personal adicional, lo cual fortalece el seguimiento a las situaciones que pueden dificultar el normal desarrollo del contrato de asociación público privada.
3. Desde las áreas técnica, ambiental y predial se entregan los insumos al área de riesgos de interventoría con el fin de asegurar el seguimiento a los sobrecostos que pueden llegar a afectar los recursos de la Nación.
4. Se evidenciaron múltiples acciones de la interventoría que se desarrollan con el objetivo de asegurar los principios de operación, tales como: inspecciones periódicas a los puentes y pontones del corredor vial en operación, seguimiento los diferentes tipos de falla que se pueden presentar en el pavimento flexible y elaboración y seguimiento al inventario de sitios inestables a lo largo del corredor concesionado.
5. Mensualmente se concilian con el concesionario actas de seguimiento al valor presente al mes de referencia (diciembre 2013) del recaudo de peaje (VPIP). Se considera que esta conciliación y seguimiento al VPIP ha permitido generar alertas sobre la materialización del riesgo comercial asociado a menores ingresos por disminución del recaudo de peaje.
6. La interventoría adelanta actividades independientes a las del concesionario para que los predios afectados dentro de la franja del terreno definida en la Resolución No. 1933 del 13 de noviembre de 2015 (Declaratoria de Utilidad Pública) sean utilizados para los fines específicos que fueron destinados.

### 8.1.2 Equipo de coordinación y seguimiento del proyecto (Supervisión)

1. Se evidenció que el equipo de apoyo a la supervisión ejerce un control integral sobre el proyecto a través de los profesionales que lo conforman: técnicos, jurídicos, ambientales, sociales, financieros, jurídicos y profesionales en riesgos.
2. Se evidenció que la supervisión ha tenido mejoras en la verificación del adecuado ejercicio de la interventoría al poner bajo consideración las observaciones identificadas por la Oficina de Control Interno en la auditoría desarrollada en abril de 2017 (Ver comunicación con radicado ANI No. 20171020065743 del 3 de mayo de 2017).
3. Se adelanta acompañamiento permanente de la interventoría en los comités de seguimiento y/o planes de regularización, esto permite resolver situaciones de manera más ágil respecto de las gestiones para el cumplimiento del contrato de concesión.
4. Se evidenció un adecuado manejo técnico del proyecto por parte de la supervisión en virtud del conocimiento de este, reflejado en las entrevistas de auditoría como parte de las evidencias solicitadas.

## 8.2 No Conformidades

Las no conformidades presentadas en esta sección se deben atender de manera inmediata para subsanar acontecimientos de incumplimiento contractual. En este sentido, el responsable debe dar aplicación al procedimiento PD- 26 – que consiste en diligenciar el formato **EVCI-F-004 “PLAN DE MEJORAMIENTO POR PROCESO (ACCION PREVENTIVA, ACCION CORRECTIVA)”**, para lo cual la Oficina de Control Interno, en cumplimiento de su rol de asesoría y acompañamiento puede programar una mesa de trabajo para el apoyo respectivo.

Es necesario precisar que para la presentación del plan de mejoramiento se cuenta con 30 días calendario posterior a la radicación del presente informe. Este plan debe ser remitidos al correo electrónico [dsaenz@ani.gov.co](mailto:dsaenz@ani.gov.co) , para su revisión y formalización.

### 8.2.1 Para la interventoría

No se evidenciaron situaciones que den lugar a no conformidades.

### 8.2.2 Para el equipo de coordinación y seguimiento del proyecto (Supervisión)

No se evidenciaron situaciones que den lugar a no conformidades.

## 8.3 Recomendaciones

A continuación, se presentan las recomendaciones a la gestión realizada por parte de la interventoría, de la supervisión y del GIT de Sancionatorios.

Las recomendaciones son sugerencias que advierte la Oficina de Control Interno y que no revisten incumplimiento denotado como parte de la auditoría realizada; por el contrario, se proponen maneras de implementar, mantener y prevenir situaciones que puedan darse en el desarrollo del proyecto.

### 8.3.1 Para la interventoría

1. Ante el riesgo de rotación de personal, cuya materialización puede llegar a afectar la disponibilidad de personal mínimo obligatorio definido contractualmente, se recomienda a la interventoría la implementación de acciones ante eventuales terminaciones anticipadas de contratos laborales o de prestación de servicios. De esta manera se pueden evitar vacíos o sobrecargas de trabajo mientras se consigue el personal para ocupar la vacante y mientras se surten los trámites para que la ANI apruebe el nuevo personal. Se evidenció que observaciones y solicitudes al respecto se han generado desde el Equipo de Apoyo a la Supervisión, por ejemplo, en el comité de seguimiento del pasado 1 de abril de 2019 y mediante comunicación con radicado ANI No. 20195000104831 del 3 de abril de 2019.
2. Con el fin de planear oportunamente el seguimiento de la interventoría en la fase de construcción se recomienda ir adelantando los trámites requeridos para asegurar las dedicaciones mínimas de personal definidas contractualmente para esa fase del proyecto.
3. Se recomienda implementar evaluaciones de desempeño a todo el personal de interventoría, incluyendo los líderes de área (profesionales encargados de la dirección y subdirecciones financiera, jurídica y técnica) con el fin de identificar oportunidades de mejora en la prestación del servicio de interventoría.
4. A pesar de que actualmente el concesionario cuenta con la no objeción al plan de obras, la versión vigente de ese plan no refleja la realidad del proyecto, ya que indica que la construcción de las cuatro unidades funcionales del proyecto debió haber iniciado hace más de un año. Con el fin de que la interventoría cuente con una herramienta que permita realizar seguimiento a la pronta construcción del proyecto, es recomendable continuar con los trabajos de revisión y verificación a la modificación al plan de obras que ha venido adelantando el concesionario.
5. Se recomienda definir con el concesionario una metodología que permita conciliar los porcentajes de avance del plan de obras del proyecto una vez se inicie la fase de construcción con el fin de unificar parámetros de control y así evitar diferencias entre los avances reportados por el concesionario y por la interventoría.
6. Se considera que las alertas generadas por la interventoría, asociadas al cumplimiento de las especificaciones generales de construcción, han contribuido a la calidad de las intervenciones, lo cual se pudo evidenciar en la obra terminada del PR6+900. En este sentido, es necesario que la interventoría, como lo ha venido haciendo, continúe realizando las

- observaciones necesarias en las obras en ejecución ya que el concesionario puede llegar a cometer errores constructivos. Un ejemplo de estos errores se evidenció en el disipador de energía construido en el PR31+679.
7. Se recomienda solicitar al concesionario el reforzamiento de medidas para reducir los índices de accidentalidad de la vía. A pesar de que la cantidad de accidentes, así como el número de heridos y muertos, han disminuido en cantidad en lo corrido de 2019, respecto del primer trimestre de 2018, en el recorrido de auditoría se presenciaron dos accidentes entre el PR65 y el PR70, sector que, según el informe de auditoría de seguridad vial entregado por la interventoría en septiembre de 2018 mediante comunicación con radicado ANI No. 20184090898082, hace parte de los tramos de concentración de accidentes.
  8. Con el fin de fortalecer el seguimiento al inventario de activos que reporta el concesionario, desde el área operativa de interventoría se podrían adelantar ejercicios de verificación a la disponibilidad de estos activos en el corredor concesionado, lo cual podría estar sustentado con la suscripción de actas conciliadas con el concesionario.
  9. Con el objetivo de fortalecer el seguimiento y control a la atención de los sectores prioritarios y teniendo en cuenta la cantidad y severidad de estos, es recomendable que la base de datos que maneja interventoría y que presenta en la sección 7.5.3 de sus informes mensuales permanezca actualizada, presentando el avance programado y ejecutado en cada uno de los sectores. Se considera que el seguimiento cuantitativo facilita la identificación de alertas y, por ende, su atención oportuna por parte del concesionario.
  10. Con el objetivo de tener la capacidad de generar alertas respecto de la capacidad con la que cuenta el Estado para asumir los sobrecostos que representarían la materialización de los riesgos comerciales a su cargo y de los riesgos compartidos de predios, redes y compensaciones ambientales, es necesario solicitar a la Entidad el plan de aportes al fondo de contingencias con el que cuenta el proyecto Bucaramanga-Pamplona.
  11. Se recomienda incrementar el seguimiento y control al cumplimiento de la obligación que tiene el concesionario de entregar sus estados financieros auditados a 31 de diciembre y 30 de junio de cada año calendario dentro de los tiempos definidos contractualmente, es decir dentro de los diez primeros días de los meses de septiembre y marzo de cada año. Se evidenció que los estados financieros con corte a 30 de junio de 2018 se recibieron a finales de octubre y que a la fecha no se cuenta con los estados financieros a 31 de diciembre. Respecto de estos estados financieros, se recomienda a la interventoría analizarlos con el objetivo de alertar a la ANI sobre cualquier situación que pueda llegar a afectar el desarrollo del contrato de concesión.

12. Se recomienda solicitar y verificar el inventario contable discriminado de los diferentes activos con el objetivo de tener mayor control sobre los estados financieros del concesionario.
13. Adicional a solicitar al concesionario la actualización de la documentación requerida por la Superintendencia Financiera de Colombia, la interventoría podría adelantar ejercicios adicionales que permitan asegurar que el concesionario no incurre en lavado de activos ni financiación de terrorismo, tales como verificación periódica de registro de los accionistas del concesionario en la lista de sanciones de la OFAC (Office of Foreign Assets Control) o solicitudes a la fiduciaria de certificaciones de los procesos y controles que se llevan a cabo para prevenir estos riesgos.
14. Se recomienda incrementar el control de calidad a los formatos SIAC que hacen parte de los anexos de los informes mensuales de interventoría ya que se evidenciaron falencias en los formatos diligenciados que hicieron parte del informe correspondiente a febrero de 2019. Observaciones de este tipo han sido también notificadas por la supervisión, lo cual se evidenció en el comité de seguimiento del 1 de abril de 2019.
15. A pesar de que se hayan adelantado ejercicios de validación entre interventoría y concesionario de la actualización de las pólizas de Garantía Única de Cumplimiento y de Responsabilidad Civil Extracontractual del contrato de concesión, se recomienda solicitar a este último la radicación oficial y oportuna de estas actualizaciones con el objetivo de contar oportunamente con la aprobación correspondiente de parte de la ANI. Asimismo, se recomienda describir en los informes mensuales de interventoría el seguimiento y actualizaciones que se adelanten con relación a las pólizas tanto del concesionario como propias de interventoría.
16. Se recomienda incluir en el cuadro de seguimiento a los esquemas de apremio y procesos sancionatorios que se presenta en los informes mensuales de interventoría la trazabilidad de estos a partir del momento del tiempo en el que se reportan los incumplimientos a la ANI con el objetivo de demostrar la gestión, tanto de la interventoría como de la supervisión, al respecto.
17. Se recomienda trabajar en conjunto con la supervisión en la actualización del borrador del acta de inicio de la fase de construcción con el fin de que este documento contenga la trazabilidad de todos los antecedentes que dificultaron su suscripción dentro de los plazos definidos inicialmente en el contrato de concesión, principalmente los asociados a la declaratoria de fuerza mayor ambiental en la unidad funcional 1.
18. A pesar de que la confiabilidad de los equipos de control de tránsito cumpla con los requerimientos contractuales, de mínimo el 99%, se recomienda analizar e implementar soluciones para evitar las diferencias en los conteos reportados por el concesionario y por la

interventoría con relación a los vehículos categoría IV y V ya que, por ejemplo, en los informes mensuales de interventoría correspondientes a febrero y marzo de 2019 se evidenciaron diferencias superiores al 20% entre los conteos reportados por las partes.

19. Una vez el concesionario presente la información ampliada sobre los costos o valores adicionales a los previstos contractualmente para la implementación de recaudo electrónico vehicular, acorde a lo definido en las Resoluciones No. 546 de 2018 y 883 de 2019 emitidas por el Ministerio de Transporte, se recomienda analizar y notificar oportunamente a la supervisión sobre la responsabilidad que tiene el Estado con relación a estos costos ya que según la sección 8.3 (a) de la parte general del contrato de concesión, la ANI debe asumir los costos adicionales que implique el cambio de tecnologías para el recaudo de peaje.
20. Se evidenció que la interventoría lleva a cabo seguimiento a las medidas de manejo ambiental implementadas en las actividades de mantenimiento sobre el corredor vial y de atención a sitios críticos. Con el fin de fortalecer este seguimiento y generar alertas que fomenten el cuidado del medio ambiente se podrían adelantar ensayos aleatorios para evaluar la calidad de aire, de agua y ruido en los sectores donde se adelanten actividades que pueden tener impactos negativos en el ecosistema.
21. Se recomienda fortalecer el trabajo en conjunto con el concesionario y con la supervisión para atender las problemáticas ambientales cuya solución depende de terceros. Se tiene el caso del manejo inadecuado de aguas residuales en el corregimiento de Berlín (Santander), el cual, según lo reportado por la interventoría, tuvo su origen previo al inicio de la concesión y su solución depende, principalmente, de gestión por parte de la Alcaldía de Tona y de la Corporación Autónoma Regional de Santander (CDMB).
22. En vista de que la ANLA, mediante Resolución No. 00345 del 12 de marzo de 2019, otorgó licencia ambiental a la construcción de la unidad funcional 1, cuya obtención ha dificultado el inicio de las intervenciones en esa unidad funcional, se recomienda adelantar seguimiento permanente a las actividades que condicionan su puesta en firme, tales como notificación a terceros intervinientes y posibles recursos de reposición por parte del concesionario y/o por los terceros mencionados.
23. Se recomienda actualizar la estimación de sobrecostos derivados de compensaciones ambientales una vez la licencia ambiental otorgada para la unidad funcional 1 se encuentre ejecutoriada, notificando los resultados de este ejercicio a la Entidad.
24. En vista de las alertas que se han generado con relación a la oposición de la comunidad a la instalación del peaje Villa Joseia (PR15+500), se recomienda permanente acompañamiento y seguimiento a la ejecución de las actividades programadas que componen la estrategia social del concesionario para poder instalar este tipo de infraestructura.

25. Se recomienda fortalecer el trabajo en conjunto con el concesionario y con la supervisión para atender las problemáticas de invasiones al derecho de vía cuya solución depende de terceros. Se tiene el caso del PR9+300 (UF2), en el cual los recursos para la recuperación del derecho de vía dependen del Instituto Nacional de Vías (INVIAS).
26. Se deben conciliar las cantidades de predios requeridos con la supervisión del proyecto ya que se evidenciaron diferencias entre lo reportado por la interventoría y por la supervisión en sus informes mensuales correspondientes a febrero de 2019.
27. Con el objetivo de dar cabal cumplimiento a la sección 5.3.4.1 (h) de la metodología y plan de cargas de trabajo del contrato de interventoría, se debe solicitar y verificar la elaboración y/o actualización de las actas de vecindad de los predios que pueden verse afectados en la etapa de construcción.
28. Se recomienda trabajar en conjunto con el concesionario y con la supervisión en la definición de acciones ante los efectos que pueden traer los cambios de uso de suelo en el sector del plan parcial Los Cauchos, tales como sobrecostos en la adquisición predial, el cual es un riesgo compartido que puede llegar a afectar los recursos del Estado.
29. No obstante los efectos desfavorables resultantes de una inadecuada gestión predial son responsabilidad del concesionario, se recomienda continuar generando las alertas respectivas a la Entidad. Se evidenció que la fecha no se cuenta con predios escriturados a nombre de la ANI, lo cual ha futuro puede poner en riesgo el recibo de las unidades funcionales del proyecto.

### 8.3.2 Para el equipo de coordinación y seguimiento del proyecto (Supervisión)

1. En vista de que parte de la solución a varias de las problemáticas actuales en la ejecución del proyecto depende de la gestión de otras entidades, tanto distritales y nacionales, se recomienda fortalecer el acercamiento interinstitucional con estas últimas. Por ejemplo, 1) con la Alcaldía de Floridablanca en lo referente a los cambios del uso del suelo en el sector del plan parcial "Los Cauchos" y el otorgamiento de licencias y permisos en el sector de Guadalquivir, 2) con el INVIAS, respecto de la invasión del PR09+300 3) con la Alcaldía de Tona para atender la problemática de manejo de aguas residuales en el sector del corregimiento de Berlín y 4) con la ANLA en lo referente a la notificación de la licencia ambiental otorgada para la construcción de la conectante C1-C2 (UF1) a los terceros intervinientes.
2. Se recomienda asegurar que el acta de inicio de la fase de construcción contenga los antecedentes que dificultaron su suscripción dentro de los plazos definidos inicialmente en el contrato de concesión con el fin asegurar la memoria histórica del proyecto.

