



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: 20201020081403



Fecha: 30-06-2020

MEMORANDO

Bogotá D.C

PARA: **Dr. MANUEL FELIPE GUTIÉRREZ TORRES**
Presidente

Dr. DIANA CECILIA CARDONA RESTREPO
Vicepresidente de Estructuración

Dr. LUIS EDUARDO GUTIÉRREZ DÍAZ
Vicepresidente de Gestión Contractual

Dr. DIEGO ALEJANDRO MORALES SILVA
Vicepresidente de Planeación, Riesgos y Entorno

Dr. FERNANDO AUGUSTO RAMÍREZ LAGUADO
Vicepresidente Jurídico

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

ASUNTO: Informe de auditoría a la gestión de la ANI en la Estructuración de Proyectos de Infraestructura Portuaria.

Respetados doctores:

La Oficina de Control Interno, en los meses de mayo y junio de 2020, realizó la auditoría asociada a la gestión de la ANI en la Estructuración de Proyectos de Infraestructura Portuaria.





Para contestar cite:

Radicado ANI No.: 20201020081403



Fecha: 30-06-2020

MEMORANDO

Las conclusiones se describen en el capítulo 5 del informe que se anexa a la presente comunicación, con el fin de coordinar las acciones tendientes a la atención de las recomendaciones realizadas.

Cordialmente,

GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO

Jefe Oficina de Control Interno

Anexos:

cc: 1) DIANA CECILIA CARDONA RESTREPO (VICE) Vicepresidencia de Estructuración BOGOTA D.C. -2) LUIS EDUARDO GUTIERREZ DIAZ (VGC) Vicepresidencia de Gestión Contractual BOGOTA D.C. -3) DIEGO ALEJANDRO MORALES SILVA (VICE) Vicepresidencia de Planeación Riesgos y Entorno BOGOTA D.C. -4) FERNANDO AUGUSTO RAMIREZ LAGUADO (VICE) Vicepresidencia Jurídica BOGOTA D.C. -5) RAFAEL FRANCISCO GOMEZ JIMENEZ Vicepresidencia de Estructuración BOGOTA D.C. -6) REINA CAROLINA BARON ROCHA GERENTE (E) Vicepresidencia de Estructuración BOGOTA D.C. -7) LUZ ELENA RUIZ CASTRO 2 GIT de Asesoría de Estructuración BOGOTA D.C. -8) FERNANDO ALBERTO HOYOS ESCOBAR GIT Portuario BOGOTA D.C.

Proyectó: Carlos Felipe Sánchez Pinzón – Auditor Oficina de Control Interno

Revisó:

VoBo: DANIEL FELIPE SAENZ LOZANO, GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO (JEFE)

Nro Rad Padre:

Nro Borrador:

GADF-F-010



INFORME DE AUDITORÍA



Informe de auditoría a la gestión de la ANI en la Estructuración de Proyectos de Infraestructura Portuaria

2020

CONTENIDO

1.	OBJETIVO	4
2.	ALCANCE	4
3.	MARCO NORMATIVO Y CONTRACTUAL	4
4.	DESARROLLO DEL INFORME	6
4.1	Revisión de la aplicación del procedimiento EPIT-P-001	6
4.1.1	BANACOL	7
4.1.2	Arquímedes Tribugá	9
4.1.3	Sociedad Portuaria Regional del Tumaco	12
4.1.4	Revisión del trámite de revocatoria de resoluciones de otorgamiento o rechazo	13
4.1.4.1	PISISI	14
4.1.4.2	Graneles del Golfo	15
4.1.4.3	Conclusión sobre la revocatoria de resoluciones de otorgamiento o rechazo	16
4.1.5	Revisión del trámite de oposiciones	16
4.1.5.1	Puerto Regasificadora del Valle (TGI ENAGAS)	18
4.1.5.2	Inversiones DELRAYO	18
4.1.5.3	BV PORT	18
4.1.5.4	Conclusión sobre el trámite de oposiciones	18
4.2	Análisis de Riesgos	19
4.2.1	Riesgos, causas y controles asociados a la estructuración portuaria	20
4.2.2	Modificaciones contractuales por dificultades evidenciadas en contratos en ejecución, sin advertir durante la etapa de estructuración de los proyectos	23
4.2.2.1	Verificación de las áreas disponibles para concesionar	23
4.2.2.2	Socialización de minutas de los contratos de concesión	24
4.2.2.3	Conclusión sobre los controles del riesgo “modificaciones contractuales por dificultades evidenciadas en contratos en ejecución, sin advertir durante la etapa de estructuración de los proyectos”	25
4.2.3	Modificaciones contractuales que impliquen reconocimientos al concesionario o sobrecostos durante la ejecución del proyecto, por incumplimiento de los procedimientos de estructuración para una adecuada socialización	26

4.2.4	Proceso de selección declarado desierto, contratos terminados anticipadamente y/o liquidados por deficiencia en la aplicación de los procedimientos del proceso de estructuración y debilidad en los productos de estructuradores, evaluadores, originadores e interventores..	27
4.2.5	Estructuraciones inconclusas por insuficiencia en la disponibilidad de recursos	27
5.	CIERRE DE LA AUDITORÍA, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	28
5.1	Conclusiones.....	28
5.2	Buenas prácticas.....	29
5.3	No Conformidades.....	29
5.4	Recomendaciones	29
5.4.1	Para el equipo de estructuración de proyectos portuarios, conformado por los equipos de proyectos férreos y portuarios y Financiero de la Vicepresidencia de Estructuración, y GIT de asesoría a la estructuración de la Vicepresidencia Jurídica	29
5.4.2	Para la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno	31

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Hechos relevantes en el trámite de homologación de BANACOL.	7
Tabla 2.	Hechos relevantes del proceso de revocatoria de la Resolución de rechazo de la iniciativa Arquímedes Tribugá.	10
Tabla 3.	Riesgos, descripción, causas y controles definidos por la ANI para el proceso de Estructuración de proyectos de infraestructura de transporte.	20

1. OBJETIVO

Verificar la aplicación del procedimiento denominado Estructuración de Proyectos de Infraestructura Portuaria (Marítimo y Fluvial - EPIT-P-001) del proceso de estructuración de proyectos de infraestructura de transporte, así como la aplicabilidad, efectividad y suficiencia de los controles asociados a este.

2. ALCANCE

El alcance de la auditoría comprende una revisión de una muestra de proyectos en etapa de estructuración, seleccionada en función de los procesos vigentes con corte a febrero de 2020 y las solicitudes de concesión recibidas entre enero de 2017 y febrero de 2020.

3. MARCO NORMATIVO Y CONTRACTUAL

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

- Constitución Política de Colombia, artículo 210.¹
- Ley 1 de 1991, por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones.
- Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
- Ley 105 de 1993, por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.
- Ley 856 de 2003, por la cual se modifica el artículo 7º de la Ley 1ª de 1991.
- Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.
- Ley 1242 de 2008, por la cual se establece el Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1437, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

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

 <p>Agencia Nacional de Infraestructura</p>	<p>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p>Informe de auditoría a la gestión de la ANI en la Estructuración de Proyectos de Infraestructura Portuaria</p>	 <p>El futuro es de todos</p> <p>Gobierno de Colombia</p>
--	--	--

- Ley 1474 de 2011, artículo 83 y subsiguientes. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
- Ley 1508 de 2012, por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1563 de 2020, por medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1564 de 2012, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1682 de 2013, por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias.
- Ley 1882 de 2018, por la cual se adicionan, modifican y dictan otras disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la Ley de Infraestructura y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 4735 de 2009, por medio del cual se reglamenta el trámite de solicitud de concesiones para el desarrollo de actividades portuarias, previstas en la Ley 1ª de 1991 y en la Ley 1242 de 2008.
- Decreto 4165 de 2011, por medio de la cual se cambia la naturaleza jurídica, se cambia la denominación y se fijan otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones INCO y las disposiciones modificatorias y/o reglamentarias que expida con fundamento en esta la Agencia Nacional de Infraestructura.
- Decreto 1099 de 2013, por el cual se adopta el Plan de Expansión Portuaria: Política portuaria para un país más moderno (CONPES 3744).
- Decreto 19 de 2012, por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.
- Decreto 1079 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único del Sector Transporte.
- Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional, derogatorio y compilatorio de los Decretos 1467 de 2012, 1510 de 2013, 1553 de 2014 y 2043 de 2014.
- 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 ANI No. 1529 del 8 de noviembre del 2017, por la cual se delegan unas funciones en las Vicepresidencias de la ANI y se adoptan otras disposiciones.

- Resolución No. 1478 de 2019, por la cual se establece el estatuto de auditoría interna, se adopta el Código de Ética del Auditor en la Agencia Nacional de Infraestructura y se dictan otras disposiciones.
- Del Sistema Integrado de Gestión institucional: (i) El procedimiento EPIT-P-001 y (ii) mapa de riesgos del proceso de estructuración de proyectos de infraestructura de transporte.
- Contratos de concesión portuaria, las modificaciones que les integran y los demás documentos contractuales asociados a los proyectos analizados en la auditoría con el objetivo de validar la materialización de fallas en la estructuración que afectan la ejecución de los proyectos.

Las demás disposiciones legales y reglamentarias que apliquen y regulen los objetos, obligaciones y disposiciones técnicas y regulatorias de los contratos estatales a cargo de la ANI, que conforme el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, hagan parte de la normatividad aplicable a cada contrato estatal objeto de la auditoría.

4. DESARROLLO DEL INFORME

4.1 Revisión de la aplicación del procedimiento EPIT-P-001

De acuerdo con la metodología establecida para la auditoría (ver Anexo 2 de este informe), y en cumplimiento del objetivo de la auditoría, en lo que tiene que ver con *“Revisar la aplicación del procedimiento denominado Estructuración de Proyectos de Infraestructura Portuaria (Marítimo y Fluvial - EPIT-P-001) del proceso de estructuración de proyectos de infraestructura de transporte (...)”*, a continuación se analiza la aplicación del procedimiento en los proyectos seleccionados: BANACOL, Arquímedes Tribugá y Sociedad Portuaria Regional de Tumaco.

Por otra parte, también se hace énfasis en el estudio de dos pasos particulares del procedimiento EPIT-P-001 que se consideraron relevantes para la revisión de auditoría:

- La revocatoria de Resoluciones de otorgamiento de concesiones o rechazo de solicitudes de concesión, evaluada en el trámite de solicitud de concesión de los proyectos Arquímedes Tribugá, PISISI y Graneles del Golfo.
- Las oposiciones de terceros a las solicitudes de concesión en trámite, evaluadas en el trámite de solicitud de concesión de los proyectos TGI ENAGAS, Inversiones DELRAYO y BV PORT.

Como se menciona en el Anexo 2, la evaluación del cumplimiento del procedimiento EPIT-P-001 se hizo a partir de listas de chequeo diseñadas y aplicadas en la auditoría, las cuales hacen parte de los papeles de trabajo de la auditoría.

4.1.1 BANACOL

De acuerdo con la información suministrada por el Equipo Férreos y Puertos de la Vicepresidencia de Estructuración, este proyecto se reportó como el único que actualmente desarrolla una operación portuaria y está en trámite de homologación.

Como se explica en el desarrollo de la metodología de la presente auditoría (Anexo 2), según lo evidenciado en las entrevistas de auditoría, la homologación no se incluye como parte de los procedimientos del sistema integrado de gestión de la ANI porque el plazo que otorgó la Ley 1242 de 2008 para homologar permisos de operación portuaria a contratos de concesión ya está vencido; sin embargo, aún se tiene en trámite la homologación del proyecto BANACOL, por lo que se incluyó dentro de la muestra de proyectos de la auditoría.

Según el artículo 64 de la Ley 1242 de 2008, se tiene que una homologación está determinada por la siguiente situación:

“La concesión sobre los puertos fluviales a cargo de la Nación o de entidades competentes y la de los puertos privados que se construyan se regirán conforme a los procedimientos establecidos en la Ley 1ª de 1991 y las normas que la reglamenten o modifiquen. Los particulares que administren u operen puertos o muelles fluviales bajo cualquier modalidad diferente a la concesión tendrán un plazo de 18 meses a partir de la promulgación de la presente ley para que se homologuen o soliciten la concesión portuaria.” (Subrayado fuera de texto).

No obstante lo anterior, el proyecto BANACOL es el único que se encuentra aún inmerso en el trámite de homologación en la ANI, pues se encuentra vigente una demanda que interpuso contra la Entidad, ante el Consejo de Estado, la solicitante Comercializadora Internacional Banacol de Colombia S.A. porque se le rechazó la solicitud de homologación mediante la Resolución 1528 de 2013, confirmada mediante la Resolución 1298 de 2014, que resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1528 de 2013.

Algunos de los hechos más relevantes a la fecha se resumen a continuación:

Tabla 1. Hechos relevantes en el trámite de homologación de BANACOL.

FECHA	ASUNTO	RADICADO
20/12/2013	La ANI niega la solicitud de homologación de BANACOL.	Resolución No. 1528 de 2013
24/09/2014	La ANI resuelve el recurso de reposición de BANACOL, confirmando la negación de la Resolución No. 1528 de 2013.	Resolución No. 1298 de 2014
20/03/2015	La sociedad C.I BANACOL S.A. instaura demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la ANI, ante el Consejo de Estado. En esta solicita la nulidad de las Resoluciones 1528 del 20 de diciembre de 2013 y 1298 del 23 de septiembre de 2014, por considerar que presentó su solicitud de homologación en termino y no de manera extemporánea.	20167010052063

FECHA	ASUNTO	RADICADO
02/06/2016	La ANI ofrece ante el Consejo de Estado una oferta de revocatoria directa de las Resoluciones No. 1528 de 2013 y 1298 de 2014, con fundamento en lo manifestado por el Consejo de Estado en un caso similar: <i>“Así, en criterio del Despacho es claro que las decisiones atacadas violan flagrantemente el ordenamiento jurídico, dado que so pretexto de una interpretación textualista, exegetica y a todas luces ilógicas, partieron de un supuesto erróneo, esto es, el de exigir un deber imposible de satisfacer por parte del administrado”.</i>	20167020156801
19/02/2019	El Consejo de Estado resolvió como medida cautelar <i>“DECRETAR la suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones números 1528 de 20 de diciembre de 2013 y 1298 de 23 de septiembre de 2014, expedidas por la Agencia Nacional de Infraestructura.”.</i>	Auto del proceso
02/06/2020	La ANI solicita información sobre las operaciones portuarias de BANACOL al Ministerio de Transporte y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.	20207020156101 y 20207020156071

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por el Equipo de proyectos férreos y portuarios de la Vicepresidencia de Estructuración.

Según este recuento, se evidencia que actualmente el proceso se encuentra en el despacho del Consejo de Estado y que la ANI ha implementado acciones tendientes a buscar una solución a partir de la revocatoria directa de los actos demandados, sin que a la fecha se haya logrado concluir el proceso de homologación.

Además, se evidencia que la Entidad adelanta gestión interinstitucional² frente a la operación que realiza BANACOL, con el fin de *“contar con una respuesta interinstitucional coordinada, eficaz y pronta frente a nuestra solicitud que nos permita solucionar esta problemática”.* La Entidad emprendió esta estrategia más de un año después (comprendido entre el 19 de febrero de 2019 y el 2 de junio de 2020) del último pronunciamiento del Consejo de Estado (19/02/2019).

Al respecto, se recomienda fortalecer los controles para asegurar que el seguimiento frente a este tipo de procesos se continúe haciendo de forma permanente, con el fin de velar por que las acciones correspondientes (como las comunicaciones hacia la DIAN y el Ministerio de Transporte) se tomen de la manera más oportuna posible.

² Según lo manifestado por la Entidad en los comunicados 20207020156101 y 20207020156071 del 2 de junio de 2020.

Finalmente, se concluye que aunado a que no se tiene un procedimiento para las homologaciones, por tratarse de un trámite cuya solicitud actualmente no es posible realizar por encontrarse vencidos los términos de Ley, se materializó una controversia en dicho proceso. Dado que el caso de BANACOL guarda similitud con otros anteriores (proyectos UNIBAN y PROBAN), la Entidad emprendió acciones correctivas y preventivas consistentes en la oferta de revocatoria de los actos administrativos demandados y la comunicación con entidades relevantes con el fin de *“contar con una respuesta interinstitucional coordinada, eficaz y pronta”*².

Como consecuencia, se identificó que el riesgo de controversias con terceros, no se encuentra identificado dentro del mapa de riesgos del proceso de Estructuración de proyectos de infraestructura de transporte, por lo que se recomienda estudiar la pertinencia de incluirlo y formular controles para prevenir la ocurrencia de situaciones como la evidenciada en el proyecto BANACOL.

4.1.2 Arquímedes Tribugá

De acuerdo con la información suministrada por el Equipo Férreos y Puertos de la Vicepresidencia de Estructuración, la solicitud de concesión portuaria de este proyecto se encuentra en trámite. Adicionalmente, de las solicitudes de concesión en trámite con corte a abril de 2020 o solicitadas entre enero de 2017 y abril de 2020, este proyecto es el que cuenta con la mayor inversión.

Sobre esta solicitud, se verificó la aplicación del procedimiento Estructuración de Proyectos de Infraestructura Portuaria (Marítimo y Fluvial - EPIT-P-001), encontrando que en general se aplican los pasos estipulados en el procedimiento, con algunas salvedades sobre las evidencias de ejecución que se conservan:

- En el paso 4 del procedimiento, denominado *“Asignar evaluadores técnicos y financieros al interior de la Vicepresidencia de Estructuración. Solicitar al Gerente de Estructuración Jurídica (VPJ) la evaluación de la propuesta.”*, se evidenció que se asignan los evaluadores a partir de la evidencia suministrada del trámite del expediente en ORFEO; sin embargo, no se evidenció el correo electrónico de asignación que se especifica como registro en el procedimiento.

Al respecto, se recomienda incluir el correo electrónico de asignación de evaluadores como parte del expediente del trámite de la solicitud, con el fin de conservar las evidencias que se estipulan como registro del procedimiento y demostrar su cumplimiento.

- En el paso 5 del procedimiento, denominado *“Revisar publicaciones del proyecto solicitado en concesión, dicha publicación debe estar acorde con la normatividad vigente”*, se evidenció que en el procedimiento no se requiere un registro documental; sin embargo, se evidenció que en este paso se emite una comunicación en la cual se informa a la Vicepresidencia de Estructuración que se puede proceder con el trámite de audiencia pública.

Al respecto, se recomienda considerar incluir registro documental en el procedimiento.

- En el paso 10 del procedimiento, denominado *“Verificar los documentos de acuerdo a lo dispuesto en la ley 1 de 1991 o ley 1242 de 2008 (según aplique) y sus decretos reglamentarios, obteniendo como productos conceptos técnico, jurídico y financiero”*, se

evidenció que no se incluyó un concepto financiero separado, y que al final del concepto técnico se especificó que *“Este concepto técnico se emite sin perjuicio de la evaluación jurídica y financiera que se haga (...)”*³.

Al respecto, en entrevista de auditoría el Equipo Férreos y Puertos manifestó que el concepto financiero estaba incluido dentro del técnico al referenciar el plan de inversiones propuesto por el proponente.

Frente a esto, se recomienda que si se va a incluir el concepto financiero para *“verificar los documentos de acuerdo a lo dispuesto en la ley 1 de 1991 o ley 1242 de 2008 (según aplique) y sus decretos reglamentarios”* dentro del concepto técnico que tiene el mismo fin, se incluya y documente también una revisión del concepto por parte de profesionales del Equipo Financiero de la Vicepresidencia de Estructuración.

Por otra parte, se evidenció que, durante la ejecución del procedimiento, el proponente (Sociedad Promotora Proyecto Arquímedes S.A.) ofreció el plan de conectividad terrestre, requisito indispensable para la aprobación del proyecto, incluyendo la construcción de un ferrocarril desde Quibdó hasta Nuquí y el Golfo de Tribugá (Tren Regional del Chocó), solicitado mediante proyecto de concesión a la ANI.

Sin embargo, la iniciativa del Tren del Chocó fue rechazada, generando el rechazo del proyecto Arquímedes Tribugá, a partir de una Resolución que posteriormente fue revocada, dándole continuidad al trámite hasta la fecha. Los hechos más relevantes se resumen a continuación:

Tabla 2. Hechos relevantes del proceso de revocatoria de la Resolución de rechazo de la iniciativa Arquímedes Tribugá.

FECHA	ASUNTO	RADICADO
13 de marzo de 2017	Por medio de la cual se rechaza la propuesta de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada con desembolso de recursos públicos presentada por la sociedad Promotora Proyecto Arquímedes S.A., en su calidad de originador del proyecto denominado “Tren Regional del Chocó”. Lo anterior, por requerir de recursos públicos que no se encontraban disponibles ⁴ .	Resolución 0326 de 2017
21 de junio de 2017	Por la cual se resuelve el Recurso de Reposición interpuesto por la sociedad Promotora Proyecto Arquímedes S.A. contra la Resolución No. 0326 del 13 de marzo de 2017.	Resolución 0781 de 2017

³ Radicado ANI No. 20162000058633 del 10 de mayo de 2016.

⁴ Comunicación No. MT 20171220055291 del Ministerio de Transporte del 22 de febrero de 2017.

FECHA	ASUNTO	RADICADO
	En la cual, se confirma el rechazo de la propuesta presentada por dicha sociedad por no incorporar nuevas alternativas para soportar el plan de conectividad terrestre del puerto propuesto.	
11 de octubre de 2017	Por la cual se niega la solicitud de concesión portuaria presentada por la sociedad PROMOTORA PROYECTO ARQUÍMEDES S.A. Lo anterior, por no cumplir con el requisito de conectividad de la concesión portuaria con el municipio de Nuquí.	Resolución 1406 de 2017
26 de diciembre de 2017	Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1406 del 11 de octubre de 2017. En la cual, se confirma la Resolución 1406 del 11 de octubre de 2017, entre otros, por no contar con fecha cierta de la construcción de los tramos de carreteras que podrían ofrecer conectividad terrestre al puerto y por desconocer el proyecto de tren con cierre de aportes 100% privados viabilizado por la Gobernación del Chocó.	Resolución 1756 de 2017
30 de abril de 2018	Por la cual se resuelve la solicitud de revocatoria directa de las Resoluciones No. 1406 de 2017 y No. 1765 de 2017. Lo anterior, considerando que <i>“La solicitud de revocatoria fue instaurada por la causal establecida en el numeral 2° del artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo, que se refiere a cuando los actos administrativos no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él (...).”</i> En este sentido, se argumenta que en la solicitud de revocatoria, entre otros, se demostró el interés público del proyecto y se acreditó el cumplimiento de un plan de conectividad a partir de 2 alternativas: La primera, por carretera, al demostrar que los tramos que ofrecen conectividad con el puerto se encontraban en etapa de estudios y diseños, incluida la licencia ambiental, de manera que se “permita la ejecución del proyecto en años venideros”. La segunda, por ferrocarril, al recibir la información solicitada a la Gobernación de Chocó ⁵ <i>“en relación con el plazo, los estudios de factibilidad y la capacidad financiera, entre otros, que deberían ser</i>	Resolución 0723 de 2018

⁵ Mediante comunicado con radicado ANI No. 20187020105951 del 10 de abril de 2018.

FECHA	ASUNTO	RADICADO
	<p><i>acreditados dentro del desarrollo del proyecto, la ANI considera que la misma genera mayor certeza sobre la viabilidad del mismo y, en consecuencia, han sido superados los interrogantes generados respecto de esta alternativa y con ella se da cumplimiento al plan de conectividad.”</i></p>	

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por el Equipo Férreos y Puertos de la Vicepresidencia de Estructuración.

Al respecto, se recomienda incluir controles que promuevan evaluar la información con la mayor completitud posible para soportar la toma de decisiones que generan el pronunciamiento de la Entidad frente a si se acepta o no una solicitud de concesión portuaria.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el 10 de abril de 2018, después de la emisión de la Resolución 1756 del 26 de diciembre de 2017, se solicitó a la Gobernación del Chocó información que fue allegada el 18 de abril de 2018 y fue tenida en cuenta para la emisión de la Resolución 0723 del 30 de abril de 2018, mediante la cual se revoca la Resolución 1756 del 26 de diciembre de 2018.

Frente al trámite de revocatoria de resoluciones de otorgamiento o rechazo, en la sección 4.1.4 de este informe, se analizan otros dos casos y se concluye al respecto.

Finalmente, en cumplimiento del procedimiento EPIT-P-001, se evidenció que se produjeron los conceptos favorables para continuar con la fijación de condiciones del proceso. Posteriormente, se requirió al proponente la actualización de la póliza vencida denominada garantía de seriedad⁶, éste la aportó mediante un contrato de fianza⁷ y la Entidad solicitó a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente concepto jurídico sobre el contrato de fianza como garantía de seriedad.

4.1.3 Sociedad Portuaria Regional del Tumaco

De acuerdo con la información suministrada por el Equipo Férreos y Puertos de la Vicepresidencia de Estructuración, la solicitud de concesión portuaria de este proyecto fue rechazada. Adicionalmente, de las solicitudes de concesión negadas, este es que cuenta con la mayor inversión.

Sobre esta solicitud, se verificó la aplicación del procedimiento Estructuración de Proyectos de Infraestructura Portuaria (Marítimo y Fluvial - EPIT-P-001), encontrando que, en general se aplican los pasos estipulados en el procedimiento, con algunas salvedades sobre las evidencias de ejecución que se conservan:

⁶ Radicados ANI No. 20187020217631 del 12 de julio de 2018, 20197020090921 del 22 de marzo de 2019, 20197020520971 del 1 de agosto de 2019 y 20197020288261 del 27 de agosto de 2020.

⁷ Radicado ANI No. 20204090384212 del 29 de abril de 2020.

- En el paso 4 del procedimiento, denominado *“Asignar evaluadores técnicos y financieros al interior de la Vicepresidencia de Estructuración. Solicitar al Gerente de Estructuración Jurídica (VPJ) la evaluación de la propuesta.”*, se evidenció que se asignan los evaluadores a partir de la evidencia suministrada del trámite del expediente en ORFEO; sin embargo, no se evidenció el correo electrónico de asignación que se especifica como registro en el procedimiento.

Al respecto, se recomienda incluir el correo electrónico de asignación de evaluadores como parte del expediente del trámite de la solicitud, con el fin de conservar las evidencias que se estipulan como registro del procedimiento y demostrar su cumplimiento.

- En el paso 5 del procedimiento, denominado *“Revisar publicaciones del proyecto solicitado en concesión, dicha publicación debe estar acorde con la normatividad vigente”*, se evidenció que en el procedimiento no se requiere un registro documental; sin embargo, se evidenció que en este paso se emite una comunicación en la cual se informa a la Vicepresidencia de Estructuración que se puede proceder con el trámite de audiencia pública.

Al respecto, se recomienda considerar incluir registro documental en el procedimiento.

Por otra parte, se evidenció que como consecuencia de la aplicación del procedimiento, se emitió la Resolución 0570 del 4 de mayo de 2017, *“Por la cual se rechaza la solicitud de concesión portuaria presentada por la SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE TUMACO S.A.”*, teniendo en cuenta, entre otros, que:

- Frente al requisito de realizar dos publicaciones sobre la propuesta de proyecto en dos diarios de circulación nacional, *“se evidenció que las publicaciones no se realizaron en dos días distintos sino en 4 días diferentes; así mismo el intervalo no corresponde al exigido por la Ley (10 días) por cuanto transcurren 11 días entre los avisos efectuados (...)”*.
- *“La entidad no puede aceptar la solicitud de concesión portuaria porque estaría permitiendo la presentación de una propuesta alternativa, cuando ya venció el plazo para realizarlo, de acuerdo con la ley 1 de 1991”*, teniendo en cuenta que el 29 de abril de 2016 la Sociedad de Petróleos y Derivados de Colombia S.A. -PETRODECOL S.A.-, promotora de la futura Sociedad Tumaco Pacific Port S.A., presentó una solicitud de concesión portuaria⁸ que versa sobre la misma zona de uso público.

4.1.4 Revisión del trámite de revocatoria de resoluciones de otorgamiento o rechazo

Como parte de las revisiones de auditoría, se profundizó sobre la ejecución del procedimiento (EPIT-P-001) cuando se tiene presente la existencia de revocatoria de Resoluciones de otorgamiento o rechazo de concesiones portuarias.

Al respecto, se identificaron tres casos: Arquímedes Tribugá, PISISI y Graneles del Golfo. El procedimiento ejecutado frente a la solicitud de concesión del proyecto Arquímedes Tribugá fue

⁸ Radicado ANI No. 20164090346652 del 29 de abril de 2016.

revisado en su totalidad (incluyendo la revocatoria de la Resolución de rechazo) en la sección 4.1.2 de este informe, mientras que el análisis para los casos de PISISI y Graneles del Golfo y una conclusión general sobre las revocatorias de Resoluciones de otorgamiento se presentan a continuación.

4.1.4.1 PISISI

La última actuación reportada a la Oficina de Control Interno por parte de la Vicepresidencia de Estructuración corresponde a “Mediante Rad. 20202000115281 del 14/04/2020, se le solicitó a la URT información de los predios adyacentes de PISISI”, hecho por el cual, nos remitimos a la Resolución No. 1777 de 2 de diciembre de 2019, “por la cual se revoca la Resolución No. 2303 del 20 de diciembre de 2018 y se toman otras determinaciones”.

La Resolución 1777 del 2 de diciembre de 2019 indica en el considerando 7 que la Sociedad Portuaria de Turbo Pisisi S.A. radicó la solicitud de concesión el 20 de noviembre de 2015, posterior a lo cual, a través de la Resolución No. 2303 del 20 de diciembre de 2018, se le otorgó la concesión portuaria, decisión sobre la que la Sociedad solicitó la revocatoria con el fin de “excluir el predio identificado con matrícula inmobiliaria 034-72370 (aparente) propiedad del señor (...) como única modificación a la Resolución”⁹.

Ante esto, mediante la parte resolutoria, la administración accedió a la petición, revocando el otorgamiento y, en su lugar, a “disponer la expedición del acto administrativo (que denominó) sustitutivo de la Resolución revocada en el que se establezcan con exactitud los predios adyacentes necesarios para el desarrollo del proyecto portuario (...)”, frente a lo cual, considerando la sentencia No. 2166 de 15 de agosto de 2013 del Consejo de Estado en la que afirma sobre los efectos de esta figura jurídica, se tiene que:

“se puede concluir que la revocatoria de actos administrativos por parte de la administración constituye un claro ejemplo del ejercicio del principio de la autotutela o auto control que le otorga la ley para excluir del ordenamiento jurídico sus propios actos, de oficio o a solicitud de parte, de acuerdo a las causales y eventos legalmente previstos. No obstante lo anterior, debe precisarse que tal expresión del principio de la autotutela no trae consigo los efectos de la clásica declaración de ilegalidad o inconstitucionalidad, a saber, del control judicial, sino que constituye un “juicio de valor intrínseco” que se traduce, como quedó visto, en la exclusión del ordenamiento jurídico de los efectos del acto administrativo objeto de dicha medida únicamente hacia el futuro, esto es, ex nunc”.

Lo cual implica que la actuación continúe a cargo de la Vicepresidencia de Estructuración, y por ende (considerando el control que procederá luego de su ejecutoria) que el trámite siga el flujo reglado en las Leyes 1 de 1991 y 1242 de 2008 y el Decreto 1079 de 2015, para lo cual, la Oficina de Control Interno recomienda que se considere la procedencia de reforzar los controles y ajustar la formulación de los riesgos del proceso de estructuración de proyectos de infraestructura de transporte, en la

⁹ Numeral 9 de la Resolución 1777 de 2019.

medida en que la figura sobre la cual se funda la decisión es aquella de revocatoria íntegra de la Resolución 2303 de 2018 (“Por la cual otorga una concesión portuaria (...)”) en los términos del artículo No. 2.2.3.3.3.1 del Decreto 1079 de 2015¹⁰, haciendo nugatorio todo efecto de las obligaciones impuestas al solicitante, mientras que el artículo 2.2.3.3.1.9.¹¹ del mismo Decreto regula la modificación de este tipo de Resoluciones en la etapa precontractual.

4.1.4.2 Graneles del Golfo

La última actuación reportada por la Vicepresidencia de Estructuración corresponde a que “Mediante Rad. 20207020088271 se solicitó información a la sociedad”, esto luego de la emisión de Resolución No. 1808 de 7 de diciembre de 2016, que resuelve sobre la solicitud de revocatoria del decreto del decaimiento declarado mediante Resolución No. 1466 de 10 de octubre del mismo año a las condiciones otorgadas mediante Resolución INCO No. 079 de 19 de febrero de 2010, lo que implica entonces que la actuación lleve 10 años para el cumplimiento del artículo 20 del Decreto 4735 de 2009, que indica:

“Otorgamiento formal de la concesión por petición en interés particular o por oferta oficiosa, y según el cual “La concesión portuaria se otorgará solo cuando se hayan cumplido los trámites ante las autoridades ambientales y el acto administrativo que la otorga deberá expedirse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1ª de 1991. En dicha providencia se señalará el plazo para suscribir el contrato de concesión y los requisitos esenciales que deberá reunir e igualmente se señalará el deber de dar trámite a las licencias o permisos que fueren necesarios y la consideración de que el proyecto deba ajustarse a estos”.

En ese sentido, sin perjuicio de la competencia que le es propia a la Vicepresidencia de Estructuración para la emisión de la decisión que en derecho corresponde y además, sin perjuicio del examen que procede luego de la ejecutoria, la Oficina de Control Interno recomienda que se considere la procedencia de ajustar el procedimiento EPIT-P-001, de tal forma que se prevea en el mismo la regulación del flujo de pérdida de ejecutoria del acto que aprueba la solicitud de contrato de concesión, teniendo en cuenta los casos señalados en el art. 91 de la Ley 1437 de 2011:

¹⁰ Otorgamiento formal de la concesión a petición de parte o por oferta oficiosa. La concesión portuaria se otorgará solo cuando se hayan cumplido los requisitos establecidos en el acto administrativo de fijación de condiciones, incluidos los trámites ante las autoridades ambientales y el acto administrativo que la otorga deberá expedirse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 01 de 1991.

¹¹ Modificación en la etapa precontractual. Cuando el solicitante manifieste su interés de modificar la propuesta de concesión portuaria después de la expedición del acto administrativo de fijación de condiciones, el concedente verificará si se trata de una modificación que afecte lo establecido en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 9° de la Ley 01 de 1991.

En dicho evento, el solicitante deberá dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 17 de la misma ley.

“Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

- 1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*
- 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*
- 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.*
- 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.*
- 5. Cuando pierdan vigencia”*

4.1.4.3 Conclusión sobre la revocatoria de resoluciones de otorgamiento o rechazo

La Oficina de Control Interno concluye, a partir de las dos resoluciones de revocatoria de otorgamiento y de la resolución de revocatoria de rechazo de concesiones portuarias estudiadas, que estas situaciones generan un alto riesgo de atrasos y reprocesos en la estructuración, que podrían llegar a afectar la imagen institucional y pueden generar litigios en contra de la Entidad, razón por la cual, se recomienda considerar la inclusión del riesgo señalado y formular controles dentro del mapa de riesgos de la Entidad en el proceso de Estructuración de proyectos de infraestructura de transporte, teniendo en cuenta los artículos 2.2.3.3.1.6 y 2.2.3.3.1. del Decreto 1079 de 2015, sobre fijación de condiciones y otorgamiento de concesiones portuarias respectivamente.

4.1.5 Revisión del trámite de oposiciones

Como parte de las revisiones de auditoría, se profundizó sobre la ejecución del procedimiento (EPIT-P-001) cuando se presentaron oposiciones por parte de terceros a las solicitudes de concesión, etapa que se vale del marco regulatorio de que trata el artículo 10 de la Ley 1 de 1991, según la cual:

“Dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la última publicación, cualquier persona natural que acredite un interés puede oponerse a la solicitud, o presentar una petición alternativa, cumpliendo los mismos requisitos previstos para la solicitud original.

Transcurridos los dos meses en los cuales se pueden formular oposiciones o presentar propuestas alternativas, se abrirán públicamente los sobres que contengan los datos confidenciales, y se citará siempre, para que expresen su opinión sobre la conveniencia y legalidad de las solicitudes, al Alcalde del Municipio o Distrito donde se pretenda desarrollar el proyecto, el Gerente General del Instituto de Desarrollo de los Recursos Renovables, a las entidades que tengan la función especial de velar por el medio ambiente en la respectiva región; al Gerente General de la Corporación Nacional de Turismo de Colombia; al Director General de la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional, y al Director General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Las autoridades mencionadas en el inciso anterior tendrán un plazo de veinte días, contados a partir de la fecha en que la Superintendencia General de Puertos, les envíe la citación, para emitir sus conceptos; si al cabo de ese plazo la Superintendencia General de Puertos no los hubiere recibido, continuará el procedimiento sin los que falten, y se promoverá investigación disciplinaria contra quien no haya emitido su concepto. La Superintendencia General de Puertos no está obligada a acoger los conceptos o recomendaciones que emitan las autoridades a las que se refiere este inciso”¹².

Y en consecuencia, también, los artículos 2.2.3.3.1.4. y Artículo 2.2.3.3.1.5. del Decreto 1079 de 2015, establecen:

“Intervención de terceros. Cualquier persona que acredite un interés puede oponerse a la solicitud o formular una petición alternativa dentro de los términos señalados en el artículo 10 de la Ley 01 de 1991. El plazo para formular oposiciones o formular propuestas alternativas se contará a partir de la última publicación efectuada por el peticionario dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de la última publicación, y con el lleno de los requisitos previstos en el artículo 10 de la Ley 01 de 1991.

Audiencia pública. Transcurridos los dos (2) meses siguientes a la fecha de la última publicación, la entidad competente realizará la audiencia pública de que trata el artículo 10 de la Ley 01 de 1991. Las entidades competentes citarán a esta audiencia a las autoridades que por ley deban comparecer, a los solicitantes, a quienes hubieren presentado propuestas alternativas y a los terceros que hubieren presentado oposición o que a juicio de la entidad puedan estar directamente interesados en el resultado del trámite. En esta audiencia pública el peticionario presentará a las autoridades y asistentes el proyecto de concesión que pretende desarrollar con todas sus implicaciones técnicas, jurídicas y financieras. En esta audiencia las autoridades realizarán los requerimientos en forma verbal que consideren necesarios para conformar la solicitud de concesión, los cuales servirán de base para fijar las condiciones para el otorgamiento de la Concesión. Parágrafo. A partir del requerimiento efectuado en la audiencia de que trata este artículo, el peticionario contará con un término de un (1) mes para allegar la información requerida, término que podrá ser prorrogado por la autoridad competente de manera excepcional, hasta antes del vencimiento del plazo y por un término igual, previa solicitud del interesado, de conformidad con lo dispuesto en las normas vigentes que regulen el derecho de petición. En todo caso, la información que allegue el solicitante deberá ser exclusivamente la requerida y sólo podrá ser aportada por una única vez. En el evento que el solicitante allegue información diferente a la consignada en los

¹² Disposición que el artículo 8 del Decreto 4735 de 2009, regula indicando que: “Cualquier persona natural que acredite un interés puede oponerse a la solicitud o formular una petición alternativa dentro de los términos señalados en el artículo 10 de la Ley 1ª de 1991. Este término, se contará a partir de la última publicación efectuada por el peticionario con el lleno de los requisitos exigidos, oposición o petición que deberá presentarse en original y seis (6) copias”.

requerimientos o la misma sea sujeta a complementos de manera posterior a la inicialmente entregada, la autoridad competente no considerará dicha información dentro del proceso de evaluación de la solicitud”.

Con base en los artículos citados, a continuación se presenta un análisis en función de las estructuraciones de las terminales portuarias Regasificadora del Valle (TGI ENAGAS), DELRAYO y BV PORT:

4.1.5.1 Puerto Regasificadora del Valle (TGI ENAGAS)

En los términos del informe de solicitudes de concesión portuaria en trámite, la Vicepresidencia de Estructuración informó a la Oficina de Control Interno que la actuación más reciente (a 21 de abril de 2020), corresponde a “Rad. 20202000116531 del 16/04/2020, (en el que) se envía a TGI complementación de oposición de Agua Dulce”, mientras que el último acto administrativo de trámite corresponde a citación a audiencia pública, convocada mediante Resolución No. 1677 de 4 de septiembre de 2018 y a realizar en los términos del artículo segundo, el 13 de septiembre del mismo año. En ese sentido, se evidenció que está en trámite la expedición de Resolución de fijación de condiciones desde el mes de septiembre de 2018.

4.1.5.2 Inversiones DELRAYO

En el expediente de esta solicitud se obtuvo reporte según el cual la última actuación corresponde a “Fijación de condiciones: Resolución 1807 del 05/12/19”, de la cual el expediente suministrado por el área titular del procedimiento, indica en la que en el numeral 13 de la parte considerativa que media oposición única formulada en el trámite administrativo por parte de la Sociedad Portuaria Río Córdoba S.A., que se agotó en los términos del Artículo 2.2.3.3.1.4, Intervención de terceros, según el cual “Cualquier persona que acredite un interés puede oponerse a la solicitud o formular una petición alternativa dentro de los términos señalados en el artículo 10 de la Ley 01 de 1991”.

En virtud del estado actual del trámite de oposición, no se tienen observaciones al respecto.

4.1.5.3 BV PORT

La última actuación que la Vicepresidencia de Estructuración reporta para este expediente corresponde a “BV PORT solicita información mediante Rad. 20204090313602 del 01/04/2020”, en el que la solicitud de concesión fue presentada el 20 de septiembre de 2019.

Actualmente se tiene una oposición en trámite, sin pronunciamiento por parte de la Entidad a la fecha. Por lo anterior, teniendo en cuenta el avance en el trámite de la oposición, no se tiene observación alguna sobre el expediente administrativo.

4.1.5.4 Conclusión sobre el trámite de oposiciones

En términos generales, se evidenció que los trámites de las oposiciones puestas a consideración están acordes con las disposiciones normativas que la regulan.

4.2 Análisis de Riesgos

De acuerdo con la metodología establecida para la auditoría (ver Anexo 2 de este informe), y en cumplimiento del objetivo de la auditoría en cuanto a la aplicabilidad, efectividad y suficiencia de controles en la estructuración de proyectos de infraestructura portuaria, se analizó la administración de cada uno de los riesgos identificados en el mapa de riesgos del proceso de estructuración de proyectos de infraestructura de transporte de la Entidad frente a la estructuración de proyectos portuarios, lo que se presenta en esta sección.

4.2.1 Riesgos, causas y controles asociados a la estructuración portuaria

De acuerdo con el mapa de riesgos de la Entidad, el procedimiento EPIT-P-001, Estructuración de proyectos de infraestructura portuaria (marítimo y fluvial) está enmarcado dentro del proceso de Estructuración de proyectos de infraestructura de transporte, sobre el cual se presentan los riesgos definidos por la ANI que tienen relación con las situaciones identificadas en la auditoría, así:

Tabla 3. Riesgos, descripción, causas y controles definidos por la ANI para el proceso de Estructuración de proyectos de infraestructura de transporte.

RIESGO	DESCRIPCIÓN Y CAUSAS DEFINIDOS POR LA ANI	CONTROLES DEFINIDOS POR LA ANI
<p>Modificaciones contractuales por dificultades evidenciadas en contratos en ejecución, sin advertir durante la etapa de estructuración de los proyectos.</p>	<p>Descripción: Deficiencia en la aplicación de los procedimientos del proceso de estructuración y debilidad en los productos por dificultades evidenciadas en contratos en ejecución, sin advertir durante la etapa de estructuración de los proyectos.</p> <p>Causas: c1. Inadecuada retroalimentación frente a las problemáticas presentadas en la ejecución de los proyectos. c2. Falta de mejora continua. c3. No incorporación de lecciones aprendidas. c4. Inadecuada articulación de la Entidad durante la etapa de estructuración de los proyectos.</p>	<p>- El Gerente del proyecto de estructuración cada vez que se requiera, socializa la minuta del contrato con los diferentes Vicepresidentes para ser revisada y ajustada conforme a las problemáticas presentadas en la ejecución de los proyectos, para que incorpore las dificultades, evidencia de ello se deja soporte de la socialización de la reunión, so pena de incurrir en deficiencias en la etapa de estructuración de nuevos proyectos.</p>
<p>Modificaciones contractuales que impliquen reconocimientos al concesionario o sobrecostos durante la ejecución del</p>	<p>Descripción: Reconocimientos al concesionario o sobrecostos durante la ejecución del proyecto, por incumplimiento de los procedimientos de estructuración para una adecuada socialización que deriven en modificaciones contractuales.</p> <p>Causas:</p>	<p>- El Gerente del proyecto de estructuración cada vez que se requiera articulará una adecuada socialización de conformidad con el procedimiento, para evitar modificaciones contractuales en los contratos adjudicados, evidencia de ello se deja soporte de la socialización y/o de las reuniones, so pena de incurrir en deficiencias en la etapa de estructuración de nuevos proyectos.</p>

RIESGO	DESCRIPCIÓN Y CAUSAS DEFINIDOS POR LA ANI	CONTROLES DEFINIDOS POR LA ANI
<p>proyecto, por incumplimiento de los procedimientos de estructuración para una adecuada socialización.</p>	<p>c1. Inadecuada articulación y acompañamiento de las dos Vicepresidencias (VPRE-VE) en la estructuración de los proyectos. c2. Socialización con información técnica, legal y financiera desactualizada y/o insuficiente. c3. Insuficiente socialización de los proyectos. c4. Desconocimiento de los procedimientos o no aplicación.</p>	<p>- El Gerente de proyectos o funcional de estructuración cada vez que ingresa un colaborador realiza la capacitación relacionada con las funciones y proyectos asignados, que le permita a dicho funcionario fortalecer sus competencias, evidencia de ello se firma lista de asistencia, so pena de incurrir en sanciones administrativas.</p>
<p>Proceso de selección declarado desierto, contratos terminados anticipadamente y/o liquidados por deficiencia en la aplicación de los procedimientos del proceso de estructuración y debilidad en los productos de estructuradores, evaluadores, originadores e interventores.</p>	<p>Descripción: Deficiencia en la aplicación de los procedimientos del proceso de estructuración y debilidad en los productos de estructuradores, evaluadores, originadores e interventores; pueden dar lugar a un proceso de selección con declaratoria de Desierto, lo cual genera el incumplimiento de las metas de la Entidad.</p> <p>Causas: c1. Aplicación inadecuada de la metodología de la valoración de riesgo de hacienda. c2. Aplicación inadecuada de la metodología para el cálculo del CPP. c3. Que la información recibida no sea completa o esté orientada a la realidad. c4. Procedimientos desactualizados o incompletos.</p>	<p>- El Gerente del proyecto de estructuración cada vez que se requiera aplicará los procedimientos APP, IP y Puertos, que permitan permita generar proyectos de interés para inversionistas y contratistas, evidencia de ello se deja los registros indicados en dicho procedimiento, so pena de incurrir en deficiencias en la etapa de estructuración de nuevos proyectos. - El Gerente del proyecto de estructuración cada vez que se requiera genera la lista de chequeo previo a la publicación el proceso de contratación, que permita verificar el lleno de los requisitos previos, evidencia de ello se deja la lista de chequeo, so pena de incurrir en deficiencias en la etapa de adjudicación de nuevos proyectos. - El supervisor designado del contrato durante el plazo de ejecución desempeñará sus funciones, para el cumplimiento del objeto contractual, evidencia de ello se realizarán las respectivas certificaciones para el pago y liquidación, so pena de incurrir en sanciones disciplinarias.</p>



RIESGO	DESCRIPCIÓN Y CAUSAS DEFINIDOS POR LA ANI	CONTROLES DEFINIDOS POR LA ANI
Estructuraciones inconclusas por insuficiencia en la disponibilidad de recursos.	<p>Descripción: Estructuraciones inconclusas por insuficiencia en la disponibilidad de recursos lo cual genera el incumplimiento de las metas de la Entidad.</p> <p>Causas: c1. Restricciones de carácter presupuestal.</p>	- El Vicepresidente de estructuración anualmente, presenta el anteproyecto de presupuesto con las necesidades de recursos para cumplir con las metas propuestas en la Plan estratégico de la Entidad, evidencia de ello se remite memorando interno, so pena de incurrir en sanciones administrativas.

Fuente: Elaboración propia con base en la documentación del Sistema Integrado de Gestión de la ANI¹³.

Únicamente se identificaron alertas para el primer riesgo del proceso de estructuración de proyectos de infraestructura de transporte, asociadas a la verificación de las áreas disponibles a concesionar y a la socialización de minutas de los contratos de concesión; sin embargo, se adelantaron análisis en función de los demás riesgos de dicho proceso. A continuación, se presentan los resultados del ejercicio mencionado:

¹³ Recuperado de <https://www.ani.gov.co/r-institucionales-y-por-procesos> el 12 de junio de 2020.

4.2.2 Modificaciones contractuales por dificultades evidenciadas en contratos en ejecución, sin advertir durante la etapa de estructuración de los proyectos

Con el fin de verificar una posible materialización de este riesgo y la aplicación de los controles asociados, sobre la que se presenta un análisis a continuación, se solicitó al Equipo de Proyectos Portuarios de la Vicepresidencia de Gestión Contractual la información correspondiente a las modificaciones contractuales en proyectos portuarios en el periodo comprendido ente enero de 2017 y abril de 2020.

Con esta información, se revisaron las causas de todas las modificaciones contractuales, con el fin de determinar si alguna se asociaba a las causas definidas por la ANI para este riesgo (Ver Tabla 3). Se encontró lo siguiente:

4.2.2.1 Verificación de las áreas disponibles para concesionar

Se evidenció el caso del contrato de concesión 001 de 2019 entre la ANI y la Sociedad Portuaria Puerto Bahía Colombia de Urabá S.A, en el cual fue necesaria la formalización del otrosí No. 1 al contrato para *“Aclarar el numeral 3.1 de la Cláusula tercera ÁREA ADYACENTE del Contrato de Concesión Portuaria No. 001 de 2019, el cual quedará así (...)”*. Lo anterior, debido a que *“por un error involuntario de esta Vicepresidencia (de Estructuración) no quedó en el contrato el Número de Matrícula correspondiente”*¹⁴.

El control definido en el mapa de riesgos para este riesgo, consiste en la socialización de las minutas de los contratos de concesión portuaria con las diferentes vicepresidencias de la Entidad para su revisión previa cada vez que se requiera (Ver Tabla 3). Para el caso del contrato de concesión portuaria No. 001 de 2019 se evidenció la socialización de la minuta con las Vicepresidencias de Gestión Contractual y Ejecutiva; sin embargo, no se evidenció una socialización que permitiera la revisión de la minuta desde la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno, a la cual pertenecen los Grupos Internos de Trabajo, Predial, Jurídico Predial, Social, Ambiental y de Riesgos.

Por otra parte, se conoció que la verificación de las áreas disponibles para concesionar está sujeta a otros controles en el proceso de estructuración:

- Se verifican las áreas terrestres requeridas contra un archivo geográfico suministrado por la Vicepresidencia de Gestión Contractual, en donde se delimitan las áreas pertenecientes a proyectos portuarios de concesión en ejecución y en caso de tener inquietudes se le transmiten a dicha Vicepresidencia. Como producto de esta verificación, se emiten los conceptos técnicos para fijación de condiciones.

Esta verificación se evidenció a partir de correos electrónicos, entre otros, para el caso de los contratos de concesión suscritos con la Sociedad Portuaria Industrial Puerto Aguadulce S.A y con la Compañía de Puertos Asociados S.A. – Compas Buenaventura.

¹⁴ Radicado ANI No. 20193030159313 del 21 de octubre de 2019.

- En el concepto técnico para la fijación de condiciones, se cita el chequeo de las áreas de uso público marítimo a concesionar realizado mediante consulta a la Dirección General Marítima – DIMAR. Esta verificación, se evidenció para el proyecto Arquímedes Tribugá.

Al respecto, con base en la evidencia presentada, se considera que, en el caso del proyecto de la Sociedad Portuaria Puerto Bahía Colombia de Urabá S.A., los controles implementados no fueron suficientes para evitar la modificación contractual de aclaración.

Frente a esto, se recomienda fortalecer el control de socialización de la minuta de los proyectos antes de la firma del contrato de concesión, pues se considera que si se aplica con mayor frecuencia, es decir no únicamente cuando la Vicepresidencia de Estructuración lo requiera, puede contribuir a prevenir las modificaciones de contratos de concesión por fallas en la estructuración.

Por otra parte, se evidenció que el contenido de los conceptos técnicos está estandarizado y es similar en las solicitudes de concesión evaluadas, lo cual puede contribuir a establecer, documentar y aplicar controles adicionales para prevenir las modificaciones de contratos de concesión por fallas en la estructuración.

4.2.2.2 Socialización de minutas de los contratos de concesión

En línea con la recomendación de aumentar la frecuencia de socialización de las minutas de los contratos y no únicamente cuando la Vicepresidencia de Estructuración lo requiera, se recomienda que esta socialización se acompañe con reuniones en las que se discuta con las diferentes Vicepresidencias sobre las dificultades en la gestión contractual que pueden tener solución a partir del mejoramiento continuo de las minutas de contratos de concesión portuaria.

Por ejemplo, en las auditorías a la función pública de interventoría y supervisión de concesiones portuarias realizadas por la Oficina de Control Interno se han señalado, entre otras, las siguientes dificultades en su gestión contractual:

- En noviembre de 2019 se evidenció que en el proyecto de la Sociedad Portuaria de Dique S.A., no se estaba ejerciendo un control sobre el cumplimiento de las inversiones contractuales, dando lugar a la siguiente no conformidad, abierta a la fecha y disponible en el Plan de Mejoramiento por Procesos de la Entidad¹⁵.

No se evidenció que la Supervisión lleve un control posterior a la ejecución de las inversiones contractuales, de manera que pueda establecer si estas han sido finalizadas a satisfacción (tanto técnica como contablemente) de acuerdo con el compromiso contractual de inversión o si es necesario activar los mecanismos conminatorios previstos en el contrato de concesión; sin embargo, esto hace parte de sus funciones, consignadas en el Manual de seguimiento a proyectos de interventoría y supervisión contractual de la ANI, sección 2.2.2, literal a:

¹⁵ Disponible en <https://www.ani.gov.co/planes/plan-mejoramiento-procesos-pmp-21720>.

*“Proponer metodologías y estrategias de carácter preventivo para garantizar la efectividad en el control y seguimiento del proyecto”.*¹⁶

- En mayo de 2019, con relación a la Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta, se evidenció la ejecución de inversiones sin aprobación de la ANI, dando lugar a la siguiente no conformidad, abierta a la fecha y disponible en el Plan de Mejoramiento por Procesos de la Entidad¹⁵:

Debido a que en la presente auditoría se evidenció la ejecución de inversiones por parte del Concesionario sin la aprobación de la ANI en los planes bienales 2017-2018 y 2019-2020, se reitera la no conformidad No. 3509, abierta a partir de la auditoría de esta Oficina al proyecto en el año 2017 y reiterada en la auditoría al proyecto en 2019, la cual se cita a continuación:

*“La oficina de control interno ha detectado, en la presente auditoría y en las ejecutadas en los años 2013 y 2015, que el concesionario adelanta inversiones de los planes bianuales sin aprobación de la ANI. La Entidad, a pesar de evidenciar gestión para mitigar esta situación, a la fecha no cuenta con una herramienta formalizada y socializada para tal fin.”*¹⁷

Estos, se considera que son ejemplos de situaciones que se podrían estudiar en conjunto con la Vicepresidencia de Gestión Contractual, con el fin de evaluar si se debe ajustar la regulación de contratos futuros de manera que se prevengan efectos no deseados en la gestión contractual.

4.2.2.3 Conclusión sobre los controles del riesgo “modificaciones contractuales por dificultades evidenciadas en contratos en ejecución, sin advertir durante la etapa de estructuración de los proyectos”

A partir de la evidencia analizada, la Oficina de Control Interno concluye que el control establecido en el mapa de riesgos de la Entidad para el riesgo, definido como la socialización de las minutas con los diferentes vicepresidentes cuando se requiera, puede contribuir a reducir la probabilidad de ocurrencia del riesgo, especialmente al socializarlas con la Vicepresidencia de Gestión Contractual, encargada de liderar la supervisión de contratos de concesión portuarios.

Sin embargo, teniendo en cuenta que se evidenció la materialización del riesgo y que no se evidenció la aplicación del control por no requerirse por parte de la gerencia encargada, se recomienda ajustar su redacción con el fin de no dejarlo de aplicación optativa o cuando se requiera, sino que se tenga una socialización en todos los casos o que ésta sea determinada de manera objetiva y especificada en el control a partir de las condiciones de la estructuración. Por ejemplo, en función de la inversión o de si se deben revisar temas que requieran de conocimientos especializados como los asuntos prediales.

¹⁶ Radicado ANI No. 20191020179663 del 22 de noviembre de 2019.

¹⁷ Radicado ANI No. 20191020078023 del 27 de mayo de 2019.

4.2.3 Modificaciones contractuales que impliquen reconocimientos al concesionario o sobrecostos durante la ejecución del proyecto, por incumplimiento de los procedimientos de estructuración para una adecuada socialización

Con el fin de verificar una posible materialización de este riesgo y en dado caso la aplicación de los controles asociados, se solicitó al Equipo de Proyectos Portuarios de la Vicepresidencia de Gestión Contractual la información correspondiente a las modificaciones contractuales en proyectos portuarios en el periodo comprendido ente enero de 2017 y abril de 2020.

Al respecto, no se evidenciaron situaciones en las que se materialicen reconocimientos a un Concesionario o sobrecostos por dificultades o deficiencias durante una estructuración adelantada por la Vicepresidencia de Estructuración de la ANI.

Adicionalmente, se evidenció la aplicación de los controles formulados en el mapa de riesgos a partir de socializaciones de condiciones de los proyectos para una posible construcción de la minuta del contrato de concesión. Algunos ejemplos de esto se presentan a continuación:

- En la solicitud de concesión del proyecto BITA, se evidenció que se solicitó asesoría a la Vicepresidencia de Gestión Contractual en el proceso de reversión de infraestructura portuaria al INVIAS y posterior posible concesión por parte de la ANI¹⁸.
- En la solicitud de concesión de la Sociedad Romero – Burgos, se evidenció que se socializó el proceso de estructuración del proyecto con la Vicepresidencia de Gestión Contractual, con el fin de que suministrara información sobre un área solicitada en proceso reversión¹⁹.
- En la solicitud de concesión de TGI-ENAGAS, se evidenció que se socializó el proceso de estructuración del proyecto con la Vicepresidencia de Gestión Contractual con el fin de aclarar un posible traslapo de áreas con un proyecto en ejecución²⁰.

Por lo anterior, con base en la evidencia recibida en la auditoría, se concluye que los controles asociados, junto con la gestión adelantada por la ANI en la estructuración de proyectos portuarios han sido aplicados, efectivos y suficientes para prevenir la materialización del riesgo denominado *“Modificaciones contractuales que impliquen reconocimientos al concesionario o sobrecostos durante la ejecución del proyecto, por incumplimiento de los procedimientos de estructuración para una adecuada socialización”*.

¹⁸ Evidenciado mediante correos electrónicos con fecha 22 de abril de 2020.

¹⁹ Evidenciado a partir de correos electrónicos con fecha 26 de diciembre de 2019.

²⁰ Evidenciado a partir de correos electrónicos con fecha 23 de abril de 2020.

4.2.4 Proceso de selección declarado desierto, contratos terminados anticipadamente y/o liquidados por deficiencia en la aplicación de los procedimientos del proceso de estructuración y debilidad en los productos de estructuradores, evaluadores, originadores e interventores

Dado que los proyectos de concesión portuaria se estructuran a partir de la evaluación de una propuesta de iniciativa privada presentada en los términos de la Ley 1 de 1991 y sus decretos reglamentarios, en línea con lo evidenciado en las entrevistas de auditoría, no se genera un proceso de selección para escoger la mejor propuesta de desarrollo de un proyecto. En consecuencia, se considera que este riesgo no aplica para el procedimiento de Estructuración de proyectos de infraestructura portuaria (EPIT-P-001).

No obstante, lo anterior, se puede requerir la selección por parte de la ANI del mejor proyecto portuario a desarrollar cuando dentro del proceso de solicitud de concesión, en el periodo destinado a recibir oposiciones, un tercero interesado ponga en consideración una propuesta alternativa de proyecto de concesión sobre la misma área o infraestructura portuaria; sin embargo, entre enero de 2017 y abril de 2020, periodo en el que se enmarca el alcance de la presente auditoría, no se evidenció la ocurrencia de estas situaciones.

Al respecto, se evidenció que en la redacción de uno de los controles de este riesgo se especifica:

“El Gerente del proyecto de estructuración cada vez que se requiera aplicará los procedimientos APP, IP y Puertos, que permitan permita generar proyectos de interés para inversionistas y contratistas, evidencia de ello se deja los registros indicados en dicho procedimiento, so pena de incurrir en deficiencias en la etapa de estructuración de nuevos proyectos.” (subrayado y negrilla fuera del texto).

Por lo tanto, se recomienda revisar la redacción de este control para establecer si se debe excluir el procedimiento portuario como herramienta para controlar un riesgo que puede no ser aplicable a este procedimiento.

Finalmente, en el periodo estudiado tampoco se evidenciaron contratos terminados anticipadamente y/o liquidados por deficiencia en la aplicación de los procedimientos del proceso de estructuración.

4.2.5 Estructuraciones inconclusas por insuficiencia en la disponibilidad de recursos

A partir de la información suministrada por el Equipo Férreos y Puertos de la Vicepresidencia de Estructuración, enmarcada entre enero de 2017 y abril de 2020, no se evidenció ninguna estructuración inconclusa por insuficiencia de recursos.

Al respecto, se evidenció la aplicación del único control definido para este riesgo, relacionado con la presentación anual del anteproyecto de presupuesto por parte de la Vicepresidente de Estructuración. En consecuencia, con base en la evidencia recibida en la auditoría, se concluye que los controles asociados, junto con la gestión desarrollada por la Vicepresidencia de Estructuración han sido aplicados, efectivos y suficientes para prevenir la materialización del riesgo de

estructuraciones inconclusas por insuficiencia en la disponibilidad de recursos, en lo que tiene que ver con proyectos de infraestructura portuaria.

5. CIERRE DE LA AUDITORÍA, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El 30 de junio de 2020 se realizó reunión de cierre con la participación de la Oficina de Control Interno y de las partes interesadas. Previamente, el 18 de junio de 2020, vía correo electrónico, se socializó el informe de auditoría con el equipo de Equipo de Proyectos Portuarios de la Vicepresidencia de Gestión Contractual, con la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno y con el equipo de estructuración de proyectos portuarios, conformado por los equipos de Proyectos Férreos y Portuarios y Financiero de la Vicepresidencia de Estructuración, y GIT de asesoría a la estructuración de la Vicepresidencia Jurídica.

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

Las conclusiones, al igual que las recomendaciones identificadas tras el ejercicio de auditoría se presentan en esta sección.

5.1 Conclusiones

1. Se evidenció que se aplica el procedimiento *Estructuración de Proyectos de Infraestructura Portuaria (Marítimo y Fluvial - EPIT-P-001)* y que funciona como control de los riesgos del proceso de Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte, en relación con proyectos de infraestructura portuaria; sin embargo, se identificaron las siguientes oportunidades de mejora:
 - o La identificación y formulación de controles para los riesgos de controversias precontractuales y revocatoria de resoluciones de otorgamiento o rechazo de concesiones portuarias, ya que se evidenció su materialización en el trámite de las solicitudes de concesión de los proyectos BANACOL y PISIS para controversias precontractuales y Arquímedes Tribugá, PISIS y Graneles del Golfo para revocatoria de resoluciones de otorgamiento, pero no su administración como parte del mapa de riesgos del proceso de estructuración de proyectos de infraestructura de transporte de la Entidad.
 - o Reorganizar y documentar las evidencias de ejecución de algunos pasos del procedimiento, ya que en la evaluación de los proyectos Arquímedes Tribugá y Sociedad Portuaria Regional de Tumaco se evidenció la ejecución del procedimiento con algunos soportes diferentes a los que aparecen en el registro del procedimiento y otros que se recomienda incluir, tales como los conceptos para proceder con el trámite de audiencias públicas o el correo electrónico de asignación de evaluadores.

Adicionalmente, se identificó una fortaleza en la estandarización del contenido de los conceptos técnicos, jurídicos y financieros emitidos durante la ejecución del procedimiento (EPIT-P-001), contribuyendo a garantizar la completitud de información considerada e imparcialidad para los pronunciamientos de la Entidad en materia de estructuración de proyectos portuarios.

2. En el marco de la estructuración de proyectos de infraestructura portuaria, se evidenció que en general se aplican los controles definidos en el mapa de riesgos del proceso de estructuración de proyectos de infraestructura de transporte; sin embargo, se evidenciaron oportunidades de mejora sobre su aplicación, relacionadas con la socialización de minutas de los contratos de concesión con las demás vicepresidencias y con la interlocución con dichas vicepresidencias a fin de identificar las dificultades en la gestión contractual de proyectos portuarios que pueden tener solución a partir del mejoramiento continuo de las minutas de contratos de concesión portuaria.

5.2 Buenas prácticas

1. Se evidenció que además de los controles especificados en el mapa de riesgos de la Entidad y el procedimiento de estructuración de proyectos de infraestructura portuaria (EPIT-P-001), se cuenta con un estándar para el contenido de los conceptos técnico, jurídico y financiero que se emiten durante la ejecución del procedimiento, lo cual contribuye a garantizar completitud e imparcialidad de dichos conceptos que soportan la toma de decisiones y pronunciamientos de la Entidad en materia de estructuración de proyectos portuarios.

5.3 No Conformidades

No se identificaron no conformidades con respecto a la gestión de la ANI en la estructuración de proyectos de infraestructura portuaria.

5.4 Recomendaciones

A continuación, se presentan las recomendaciones a la gestión de la Entidad en torno a la estructuración de proyectos de infraestructura portuaria, todas formuladas con el propósito de asegurar el éxito de la estructuración de este tipo de proyectos de concesión. Las recomendaciones son optativas para mejora interna de los controles que se ejercen sobre los riesgos institucionales en los procesos evaluados.

5.4.1 Para el equipo de estructuración de proyectos portuarios, conformado por los equipos de proyectos férreos y portuarios y Financiero de la Vicepresidencia de Estructuración, y GIT de asesoría a la estructuración de la Vicepresidencia Jurídica

1. Fortalecer los controles para asegurar que el seguimiento frente a la operación del proyecto BANACOL se continúe haciendo de forma permanente, con el fin de velar por que las acciones emprendidas por la Vicepresidencia de Estructuración (como las comunicaciones hacia la DIAN y el Ministerio de Transporte) se realicen de la manera más oportuna posible.

2. Considerar incluir y formular controles para el riesgo de controversias precontractuales por causa de un pronunciamiento de la Entidad que sea promovido por la Vicepresidencia de Estructuración, e incluirlos dentro del mapa de riesgos del proceso de Estructuración de proyectos de infraestructura de transporte. Lo anterior, teniendo en cuenta que se evidenció su materialización dentro del trámite de los proyectos BANACOL y PISISI.
3. En el paso 10 del procedimiento de Estructuración de proyectos de infraestructura portuaria (marítimo y fluvial), se recomienda que si se va a incluir el concepto financiero para *“verificar los documentos de acuerdo a lo dispuesto en la ley 1 de 1991 o ley 1242 de 2008 (según aplique) y sus decretos reglamentarios”* dentro del concepto técnico que tiene el mismo fin, se incluya y documente también una revisión del del concepto por parte de profesionales del Equipo Financiero de la Vicepresidencia de Estructuración.
4. Frente a la aplicación del procedimiento de Estructuración de proyectos de infraestructura portuaria (marítimo y fluvial), se recomienda:

- Incluir el correo electrónico de asignación de evaluadores como parte del expediente del trámite de la solicitud de concesión evaluada, con el fin de conservar las evidencias que se estipulan como registro del procedimiento y demostrar su cumplimiento.
- Considerar incluir la comunicación en la cual se informa a la Vicepresidencia de Estructuración que se puede proceder con el trámite de audiencia pública, como parte del registro documental del procedimiento en el paso 5, denominado *“Revisar publicaciones del proyecto solicitado en concesión, dicha publicación debe estar acorde con la normatividad vigente”*.

Lo anterior, con el fin de documentar y conservar en el Sistema Integrado de Gestión de la Entidad, las mejores prácticas para la estructuración de proyectos portuarios.

- En caso de que se decida incluir el concepto financiero para *“verificar los documentos de acuerdo a lo dispuesto en la ley 1 de 1991 o ley 1242 de 2008 (según aplique) y sus decretos reglamentarios”* dentro del concepto que tiene el mismo fin desde el área técnica, se recomienda incluir y documentar también una revisión del concepto por parte de profesionales del Equipo Financiero de la Vicepresidencia de Estructuración.
5. Incluir controles que promuevan evaluar la información con la mayor completitud posible para soportar la toma de decisiones que generan el pronunciamiento de la Entidad frente a si se acepta o no una solicitud de concesión portuaria.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el 10 de abril de 2018, después de la emisión de la Resolución 1756 del 26 de diciembre de 2017 de la ANI, se solicitó a la Gobernación del Chocó información que fue allegada el 18 de abril de 2018 y fue tomada en cuenta para la emisión

de la Resolución 0723 del 30 de abril de 2018, mediante la cual se revoca la Resolución 1756 del 26 de diciembre de 2018.

- Fortalecer el control de socialización de la minuta de los proyectos antes de la firma del contrato de concesión, pues se considera que si se aplica con mayor frecuencia, puede contribuir a prevenir las modificaciones de contratos de concesión por fallas en la estructuración.

Lo anterior, teniendo en cuenta que se evidenció que fue necesaria la modificación del contrato de concesión 001 de 2019 (Sociedad Portuaria Puerto Bahía Colombia de Urabá S.A.) para emitir aclaraciones sobre el folio de matrícula inmobiliaria del área adyacente del puerto.

- Promover la formalización de reuniones periódicas en las que se discuta con las diferentes Vicepresidencias sobre las dificultades en la gestión contractual de proyectos portuarios que pueden tener solución a partir del mejoramiento continuo de las minutas de contratos de concesión portuaria.
- Considerar incluir y formular controles para el riesgo de revocatoria de resoluciones de otorgamiento o rechazo de concesiones portuarias e incluirlos dentro del mapa de riesgos del proceso de Estructuración de proyectos de infraestructura de transporte. Lo anterior, teniendo en cuenta que se evidenció su materialización dentro de trámite de los proyectos Arquímedes Tribugá, PISISI y Graneles del Golfo.
- Revisar y ajustar la redacción del control especificado como:

“El Gerente del proyecto de estructuración cada vez que se requiera aplicará los procedimientos APP, IP y Puertos, que permitan permita (sic) generar proyectos de interés para inversionistas y contratistas, evidencia de ello se deja los registros indicados en dicho procedimiento, so pena de incurrir en deficiencias en la etapa de estructuración de nuevos proyectos.” (subrayado y negrilla fuera del texto).

Lo anterior, teniendo en cuenta que está incluido dentro del mapa de riesgos de la Entidad para controlar el riesgo titulado *“Proceso de selección declarado desierto, contratos terminados anticipadamente y/o liquidados por deficiencia en la aplicación de los procedimientos del proceso de estructuración y debilidad en los productos de estructuradores, evaluadores, originadores e interventores”*, el cual puede que no sea aplicable al procedimiento de estructuración de proyectos de infraestructura portuaria (EPIT-P-001).

5.4.2 Para la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno

- Mejorar los controles de revisión final de ortografía y gramática sobre los documentos del Sistema Integrado de Gestión que se van a publicar en la página web de la ANI. Lo anterior, teniendo en cuenta que se evidenciaron este tipo de situaciones en el título y documento del procedimiento EPIT-P-001, Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte (recuperado de <https://www.ani.gov.co/r-institucionales-y-por-procesos> el 12 de junio de

2020) y para el procedimiento de Estructuración de proyectos de infraestructura portuaria (marítimo y fluvial) – EPIT-P-001 (recuperado de: https://www.ani.gov.co/sites/default/files/sig//epit-p-001_estructuracion_de_puertos_v4.pdf el 12 de junio de 2020).

Auditó:

Carlos Felipe Sanchez Pinzon
 Auditor Oficina de Control Interno

Revisó:

Daniel Felipe Sáenz Lozano
 Auditor Oficina de Control Interno

Auditó:

Andres Fernando Huérfano Huérfano
 Auditor Oficina de Control Interno

Revisó y aprobó Informe

Gloria Margoth Cabrera Rubio
 Jefe Oficina de Control Interno

 <p>Agencia Nacional de Infraestructura</p>	<p>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</p> <p>Informe de auditoría a la gestión de la ANI en la Estructuración de Proyectos de Infraestructura Portuaria</p>	 <p>El futuro es de todos</p> <p>Gobierno de Colombia</p>
--	--	---

ANEXOS

- Anexo 1: Plan de auditoría.
- Anexo 2: Metodología de auditoría.

Anexo 1: Plan y agenda de la auditoría

La ANI cuenta dentro del sistema integrado de gestión con el procedimiento de auditoría técnica (EVCI-P-003) del proceso de evaluación y control institucional del sistema integrado de gestión, cuya implementación en la presente auditoría se resume con el plan y agenda de auditoría, así:

Plan de auditoría:

Mediante comunicación con radicado ANI No. 20201020062063 del 5 de mayo de 2020 se notificó el plan de auditoría a las Vicepresidencias de Estructuración, de Gestión Contractual, Ejecutiva, de planeación, Riesgos y Entorno y Jurídica, informando que esta se llevaría a cabo entre mayo y junio de 2020. El plan de auditoría que se presenta en la siguiente página:

Agenda de auditoría:

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

Actividad	Día
Solicitud de información al GIT de proyectos portuarios de la Vicepresidencia de Gestión Contractual sobre su interacción con la Vicepresidencia de Estructuración y las situaciones que podrían dar lugar a mejoras en futuros contratos de concesión portuarios.	17/04/2020
Solicitud de información al equipo de proyectos férreos y portuarios de la Vicepresidencia de Estructuración sobre las solicitudes de concesión en trámite y las solicitudes con proceso terminado recibidas entre enero de 2017 y abril de 2020.	17/04/2020
Reunión con profesional del equipo de proyectos férreos y portuarios de la Vicepresidencia de Estructuración sobre dudas del procedimiento de estructuración y el estado actual de algunos tipos de proyecto como homologaciones o solicitudes concesión de embarcadero.	18/05/2020
Solicitud de información al GIT de proyectos portuarios de la Vicepresidencia de Gestión Contractual sobre las modificaciones suscritas en proyectos portuarios entre enero de 2017 y abril de 2020.	22/05/2020
Solicitud de complementación de la información suministrada por el equipo de proyectos férreos y portuarios de la Vicepresidencia de Estructuración.	22/05/2020
Solicitud de información al equipo de proyectos férreos y portuarios de la Vicepresidencia de Estructuración sobre 8 proyectos puntuales con el fin de revisar la aplicación del procedimiento de estructuración de concesiones portuarias (EPIT-P-001), el trámite de oposiciones de terceros a solicitudes de concesión y el trámite de revocatoria de resoluciones de otorgamiento de concesiones portuarias.	05/06/2020
Entrevista de auditoría con personal de los equipos financiero y de proyectos férreos y portuarios de la Vicepresidencia de Estructuración y el GIT de asesoría a la estructuración de la Vicepresidencia Jurídica.	12/06/2020
Reunión de cierre con las partes interesadas.	30/06/2020

Todas las reuniones mencionadas se realizaron vía Microsoft Teams.

Anexo 2: Metodología de auditoría.

En línea con el alcance, con el objetivo de la auditoría y con el procedimiento de Auditorías Técnicas de la Oficina de Control Interno (EVCI-P-003) para el desarrollo de la auditoría se implementó la siguiente metodología enfocada en cumplir con el objetivo de la auditoría en lo referente a la revisión del procedimiento EPTO-P-001:

1. Definición de criterios de selección de la muestra

Con el fin de seleccionar las solicitudes de concesión para revisar la ejecución del procedimiento EPIT-P-001 y poder evaluar la generalidad de situaciones y controles asociados al procedimiento, se definieron los siguientes criterios:

- Tipo de concesión: dentro del procedimiento evaluado, se describen tres tipos de concesión posibles: concesión portuaria, embarcadero y oferta oficiosa.

Además, también se tiene la homologación que es otro procedimiento que se permite de acuerdo con la Ley 1 de 1991 y sus decretos reglamentarios, que según lo evidenciado en las entrevistas de auditoría, no se incluye como parte de los procedimientos del sistema integrado de gestión de la ANI porque el plazo de Ley para homologar permisos de operación portuaria a contratos de concesión ya está vencido; sin embargo, se tienen aún homologaciones en trámite según se analiza en el capítulo 4.1 de este informe.

En este sentido, el tipo de concesión se definió como criterio de selección con el fin de que la muestra seleccionada permitiera evaluar todos los tipos de concesión identificados.

- Inversión: hace referencia al monto de inversión de la solicitud de concesión estudiada.

Se incluyó como criterio de selección teniendo en cuenta que la inversión en los proyectos incide en la importancia de los mismos para la Nación y en el riesgo que se asume al emprender un proyecto.

- Respuesta a la solicitud: según el procedimiento estudiado, la respuesta de la ANI frente a una solicitud de concesión puede ser aceptarla o rechazarla. En este sentido, se incluyó la respuesta como criterio de selección con el fin de incluir en la muestra tanto solicitudes aceptadas como rechazadas.

- Oposiciones: hace referencia a la posibilidad que tiene un tercero de oponerse o presentar una propuesta alternativa durante la etapa de socialización de una solicitud de concesión en proceso de evaluación por parte de la ANI.

Se incluyó como criterio de selección con el fin de considerar este tipo de casos y evaluar su ejecución y controles dentro de la muestra de la auditoría.

- Revocatoria de Resolución de otorgamiento: esta es una posible situación que puede ocurrir una vez se ha otorgado una concesión, previo a la firma del contrato. Se incluyó como criterio de selección con el fin de verificar los controles y procedimiento empleados en estos casos.

2. Selección de la muestra

Con base en la información suministrada por el equipo de proyectos férreos y portuarios de la Vicepresidencia de Estructuración, se aplicaron los criterios de selección definidos y se obtuvo la siguiente muestra de solicitudes de concesión:

#	SOLICITUD/PROYECTO	JUSTIFICACIÓN
1	ARQUIMEDES TRIBUGÁ	Proyecto en trámite con la mayor inversión.
2	BANACOL	Único proyecto dentro de la información solicitada en proceso de homologación.
3	SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE TUMACO.	Dentro de los proyectos con solicitud de concesión negada, es el proyecto con mayor inversión.
4	PUERTO REGASIFICADORA DEL VALLE (TGI - ENAGAS)	Proyecto con oposición.
5	INVERSIONES DELRAYO	Proyecto con oposición.
6	BV PORT	Proyecto con oposición.
7	PISISI	Proyecto con Resolución de otorgamiento revocada.
8	GRANELES DEL GOLFO	Proyecto con Resolución de otorgamiento revocada.

La selección de proyectos se trabajó a partir de las siguientes precisiones:

- Se trabajó con información de todos los proyectos en trámite y de los proyectos con proceso concluido cuyas solicitudes fueron allegadas entre enero de 2017 y abril de 2020.
- Se amplió el horizonte de tiempo inicial de enero de 2019 hasta abril de 2020 por enero de 2017 hasta abril de 2020 con el fin de considerar una mayor cantidad de proyectos y satisfacer los criterios de selección.
- En el horizonte de tiempo analizado no se tenían proyectos con proceso concluido que hubieran sido aprobados ni tampoco solicitudes de concesión de embarcaderos, en consecuencia, no se evaluó la aplicación del procedimiento en estas situaciones.
- En el caso de las homologaciones solo se tenía un proyecto, por lo que fue el seleccionado.
- En el caso de las oposiciones se tenían tres proyectos, por lo que ponderando los recursos disponibles para ejecutar la auditoría se optó por revisar las oposiciones en los tres.

Como conclusión de este paso de la metodología, se logró seleccionar una muestra que satisfizo los criterios definidos, sujeta a las restricciones de la auditoría.

3. Análisis de los proyectos seleccionados y conclusión

A partir de la muestra de proyectos seleccionada, se solicitaron soportes de la ejecución del procedimiento, se validó la ejecución mediante listas de chequeo que hacen parte de los papeles de



trabajo de la auditoría y se analizaron a la luz de los controles y riesgos definidos en el mapa de riesgos del proceso de Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte.

Como se mencionó anteriormente, en línea con los criterios de auditoría, se hizo énfasis en el análisis de ciertos pasos del procedimiento para verificar sus controles, como por ejemplo la recepción y estudio de oposiciones y la revocatoria de resoluciones de otorgamiento.

Al respecto se implementaron los siguientes pasos de la metodología:

1. Solicitud de información sobre posibles materializaciones de los riesgos del proceso de Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte

Con el fin de verificar la aplicabilidad, efectividad y suficiencia de los controles definidos en el mapa de riesgos del proceso de estructuración de proyectos de infraestructura de transporte, en relación con el procedimiento de Estructuración de Proyectos de Infraestructura Portuaria, se solicitó información que permitiera identificar la aplicación de los controles y posibles materializaciones de los riesgos.

La información solicitada con este propósito incluyó:

- Modificaciones contractuales a proyectos de infraestructura portuaria supervisados por la ANI.
- Procesos de selección declarados desiertos, contratos de concesión terminados anticipadamente, y/o liquidados.
- Estructuraciones inconclusas.

Lo anterior, en línea con el alcance de la auditoría, se solicitó para el periodo comprendido entre enero de 2017 y enero de 2020.

2. Análisis de evidencias y conclusión

A partir de la información solicitada, se analizaron posibles materializaciones de los riesgos del proceso de estructuración de proyectos de infraestructura de transporte en relación con el procedimiento de Estructuración de Proyectos de Infraestructura Portuaria y se evaluaron los controles asociados.