



Documento firmado digitalmente



Para contestar cite:
Radicado ANI No.: **20231020149733**
20231020149733
Fecha: **05-10-2023**

MEMORANDO

Bogotá D.C.

PARA: **CAROLINA BARBANTI MANSILLA**
Presidente (E)

JONATHAN DAVID BERNAL GONZALEZ
Vicepresidente de Estructuración

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

ASUNTO: Informe de revisión de efectividad de plan de mejoramiento de hallazgo 1337-5 formulado por la Contraloría General de la República.

Respetados doctores,

La Oficina de Control Interno, en septiembre de 2023, llevó a cabo el análisis de efectividad, desde el punto de vista administrativo, del plan de mejoramiento cumplido para el hallazgo 1337-5 formulado por la Contraloría General de la República, relacionado con el modo de transporte férreo. El resultado se resume en el capítulo 4 del informe que se anexa a la presente comunicación.

Cordialmente,

GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO
Jefe de la Oficina de Control Interno

Anexos: Informe de efectividad en pdf

cc: 1) JONATHAN DAVID BERNAL GONZALEZ - VICE Vicepresidencia de Estructuración BOGOTA D.C. -2) CARLOS ALBERTO TAPICHA FALLA Vicepresidencia de Estructuración BOGOTA D.C. -3) IVAN HUMBERTO BAQUERO SUSA Vicepresidencia de Estructuración BOGOTA D.C.

Proyectó: Ricardo Mauricio Hernández Gómez – Contratista OCI
VoBo: DANIEL FELIPE SAENZ LOZANO, GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO (JEFE)
Nro Rad Padre:
Nro Borrador: 20231020060285
GADF-F-010

INFORME DE SEGUIMIENTO

Revisión de efectividad de plan de mejoramiento del hallazgo 1337-5 formulado por la Contraloría General de la República, relacionado con los corredores férreos La Dorada – Chiriguaná y Bogotá - Belencito

**OFICINA DE
CONTROL INTERNO**



**2023
SEPTIEMBRE**

CONTENIDO

1. OBJETIVOS	3
1.1 Objetivo general	3
2. ALCANCE	3
3. DESARROLLO DEL INFORME	3
3.1.1 Hallazgo 1337-5	4
4. CONCLUSIONES.....	8

1. OBJETIVOS

1.1 Objetivo general

Evaluar y verificar las acciones de mejora derivadas de la auditoría adelantada por la Contraloría General de la República (CGR), analizando la efectividad, desde el punto de vista administrativo, del plan de mejoramiento formulado y cumplido para el hallazgo 1337-5 identificado en el Plan de Mejoramiento Institucional de la Agencia Nacional de Infraestructura, relacionado con los corredores férreos La Dorada – Chiriguana y Bogotá - Belencito.

2. ALCANCE

Comprende el análisis de efectividad, desde el punto de vista administrativo, de un plan de mejoramiento cumplido para el hallazgo 1337-5 asociado con los corredores férreos La Dorada – Chiriguana y Bogotá – Belencito.

3. DESARROLLO DEL INFORME

Teniendo en cuenta lo dispuesto en la Circular No. 15 de 30 de septiembre de 2020 proferida por el despacho del Contralor General de la República, en la que, en relación con las acciones cumplidas de los planes de mejoramiento de los sujetos de control fiscal, emitió lineamiento consistente en que:

“De conformidad con la Ley 87 de 1993 y sus normas reglamentarias, corresponde a las Oficinas de Control Interno de los sujetos de control, dentro de sus funciones, verificar las acciones que a su juicio hayan subsanado las deficiencias que fueron objeto de observación por parte de la CGR. Estas acciones deben estar evidenciadas, lo cual será el soporte para darlas por cumplidas e informarlo a la Contraloría General de la República, en comunicación dirigida al Contralor Delegado que corresponda de conformidad con la resolución de sectorización vigente.

Las acciones de mejora en las cuales se haya determinado que las causas del hallazgo han desaparecido o se han modificado los supuestos de hecho o de derecho que dieron origen al mismo, corresponde a las Oficinas de Control Interno señalar su cumplimiento e informarlo a la CGR (...).

Lo antes expuesto, sin perjuicio de la verificación que la CGR realice a través de cualquier tipo de auditoría o actuación de vigilancia y control fiscal.

En este contexto, la rendición de los avances semestrales del plan de mejoramiento que presenten los sujetos de control fiscal solamente deberá contener las acciones correctivas y preventivas que, a la fecha de corte de su presentación, aún no hayan subsanado las causas que generaron el hallazgo”.

La Oficina de Control Interno actualmente tiene incorporados a su gestión, los siguientes criterios para el análisis de las acciones cumplidas¹, en lo que se refiere a la declaratoria de la efectividad, específicamente en el ejercicio de sus competencias y respecto a la gestión de la Entidad, desde el punto de vista

¹ Instructivo para revisión de efectividad hallazgos CGR (EVCI-I-007), disponible para consulta en el enlace https://www.ani.gov.co/sites/default/files/sig//evci-i-007_instructivo_para_revision_de_efectividad_hallazgos_cgr_v2.pdf

administrativo, sin que esto implique pronunciamiento respecto a la connotación disciplinaria, fiscal y/o penal de los hallazgos, así clasificados por la CGR:

- a. **Desaparición de la causa de hecho:** las acciones de mejora en las cuales se haya determinado que las causas del hallazgo ha(n) desaparecido o se ha(n) modificado los supuestos de hecho que dieron origen al mismo.
- b. **Desaparición o modificación del fundamento normativo:** las causas normativas del hallazgo ha(n) desaparecido o se ha(n) modificado.
- c. **No hay repetición:** las situaciones evidenciadas en los hallazgos no se han vuelto a presentar, en donde se debe tener como referente objetivo que:
 - En los dos últimos años no se han presentado Hallazgos por parte de la Contraloría General de la República, respecto a situaciones similares.
 - En los dos últimos años no se han presentado No Conformidades respecto a situaciones similares, en auditorías realizadas por la Oficina de Control Interno.
- d. **Sin pronunciamiento de efectividad:** la cual se da cuando del análisis de efectividad se concluye que se requiere información adicional y/o futura de la gestión relacionada con la causa del hallazgo o el resultado esperado.

En virtud de lo anterior, se adelantó un análisis de efectividad sobre el plan de mejoramiento cumplido para el hallazgo 1337-5 asociado con los corredores férreos La Dorada – Chiriguaná y Bogotá – Belencito.

La Oficina de Control Interno efectuó la revisión de los soportes de las acciones de mejoramiento cumplidas y se solicitó información adicional que certificara el cumplimiento de las acciones de mejora con el paso del tiempo.

Los resultados del ejercicio se detallan a continuación:

3.1.1 Hallazgo 1337-5

Hallazgo	1337-5	Efectividad	No Efectivo
Descripción del hallazgo	Hallazgo No. 5. Administrativo. Proposición de iniciativas de concesión u otras formas de APP, de infraestructura desafectada en un contrato de concesión. En desarrollo de la política pública determinada en los Conpes 2775 y 2776 de 1995 y acorde a las funciones establecidas para la Agencia Nacional de Infraestructura ANI en el Decreto 4165 de 2011, la CGR evidenció que, el tramo de 1.248 km desafectado de la concesión (Ferroviás - Fenoco) de lo que se conoce como la Red Férrea del Atlántico y que paso a la administración del INCO hoy ANI, a pesar de que esta última debe <i>"administrar y operar de forma temporal la infraestructura ferroviaria nacional cuando por razones de optimización del servicio ésta haya sido desafectada de un contrato de concesión y hasta tanto se entregue a un nuevo concesionario o se disponga su entrega definitiva al instituto nacional de vías, INVIAS"</i> , en la actualidad han pasado más de 6 años, en que su administración, mantenimiento, operación y vigilancia está contratada, mediante inversión pública directa, sin que en desarrollo de los contratos 418 y 356 de 2013, 313 de 2017 y 01 de 2019 se haya efectuado inversión privada alguna, como era la meta y objetivo de la política implícita en los Conpes descritos.		
Plan de Mejoramiento	Unidades de Medida Correctivas:		

Hallazgo	1337-5		Efectividad	No Efectivo	
	<p>1. Concepto, explicando la capacidad de la ANI para poder celebrar y ejecutar contratos de obra pública en los corredores férreos.</p> <p>2. Oficio de devolución corredor férreo Bogotá – Belencito y gestiones que ha realizado la ANI para su entrega al INVIAS.</p> <p>3. Informe primer entregable Convenio N.024 de 2017 - Priorización Corredores (esta unidad de medida correctiva no se modifica, fue remitida a Control interno, mediante correo electrónico del 28 de mayo del año en curso).</p> <p>4. Informe de estructuración corredor férreo La Dorada – Chiriguaná.</p> <p>Unidad Informe de cierre:</p> <p>5. Informe de cierre.</p>				
Causa del hallazgo	La CGR describe la causa así: "Lo anterior ya que, en la operación de esta red férrea desafectada, aunque la ANI en respuesta establece que ha analizado 30 propuestas de APP, en los últimos 6 años, estas han tenido debilidades en su estructuración y/o la necesidad de recursos públicos superiores al límite establecido por Ley en proyectos ferroviarios e incluso la falta de disponibilidad de recursos en el Cupo APP establecido para el sector Transporte", lo que ha llevado a desestimarlas".				
Incidencia	Administrativa	Verificación en campo	No	Criterio de efectividad	No hay desaparición de la causa de hecho.
Análisis de Efectividad					
<p>La CGR describe la causa así: "Lo anterior ya que, en la operación de esta red férrea desafectada, aunque la ANI en respuesta establece que ha analizado 30 propuestas de APP, en los últimos 6 años, estas han tenido debilidades en su estructuración y/o la necesidad de recursos públicos superiores al límite establecido por Ley en proyectos ferroviarios e incluso la falta de disponibilidad de recursos en el Cupo APP establecido para el sector Transporte", lo que ha llevado a desestimarlas".</p> <p>Con relación a este hallazgo, el cual es compartido con el corredor férreo Bogotá – Belencito y Dorada - Chiriguaná, las acciones de mejoramiento planteadas por la Entidad se cumplieron. Estas consistieron únicamente en unidades de medida correctivas, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> Concepto sobre capacidad de la ANI para poder celebrar y ejecutar contratos de obra pública en los corredores férreos (UM1): Consiste en la <i>Metodología General Ajustada de la Vicepresidencia de Estructuración</i> para el proceso licitatorio de los corredores a cargo de la ANI, la cual incluye un concepto sustentando la posibilidad que tiene la Agencia como administrador y operador temporal de la red férrea a su cargo para celebrar, de manera temporal, los contratos necesarios para el mantenimiento, administración y operación de la infraestructura a su cargo, incluidos aquellos tipo contrato de obra. Aclarando con lo anterior la posición actual de la Entidad. Gestión frente al corredor férreo Bogotá – Belencito con el INVIAS (UM2): Mediante la compilación de la documentación histórica se sustentó la gestión realizada por la ANI buscando la devolución de la infraestructura férrea del corredor Bogotá-Belencito a su titular (INVIAS) y la imposibilidad de concretar esta acción por la falta temporal de capacidad del INVIAS para su recibo y administración. También se sustentó la gestión realizada por la ANI al asumir temporalmente dicha administración, por solicitud del INVIAS. Informe primer entregable Convenio N.024 de 2017 – Priorización de Corredores (UM3): Con el primer informe producto del convenio mencionado, se planteó la priorización de los corredores a ser sujetos de explotación por parte del Estado, las necesidades para su implementación y una propuesta conceptual estratégica para cada uno, generando una base para el desarrollo de proyectos de estructuración a cargo de la ANI. En esta se priorizó el denominado Dorada – Chiriguaná y se ubicó de último en prioridad el denominado Bogotá – Belencito. Informe de estructuración del corredor férreo La Dorada – Chiriguaná (UM4): Mediante el informe se sustenta el desarrollo alcanzado en la estructuración de la Asociación Público-Privada de origen público (APP) del corredor La Dorada - Chiriguaná, logrado a través de Convenio Interadministrativo No. 024 de 2017 establecido entre la ANI y el FDN, que tiene como fin el lograr el otorgamiento de un contrato de concesión acorde a los lineamientos planteados por los CONPES 2775 y 2776 de 1995 y acorde a las funciones establecidas para la Agencia Nacional de Infraestructura ANI en el Decreto 4165 de 2011. 					

Hallazgo	1337-5	Efectividad	No Efectivo
<p>De manera adicional al análisis de los soportes de las unidades de medida, se evidenció lo siguiente respecto al estado actual de los corredores férreos Bogotá - Belencito y La Dorada – Chiriguana:</p> <p>Corredor férreo Bogotá – Belencito: Se ubicó en último lugar en la priorización de corredores de interés de la nación. No se recibió por parte del INVIAS.</p> <p>En la actualidad se tiene vigente el Contrato Interadministrativo de asistencia técnica entre FINDETER – ANI con No. VE-629-2022 cuyo objeto definido es “Prestar los servicios de asistencia técnica, a la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI para el desarrollo de los proyectos requeridos en el corredor férreo Facativá – Bogotá – Belencito y La Caro – Zipaquirá, a través del modelo de ejecución financiera autorizado a Findeter.”; como alcance del objeto del contrato se incluye tanto la administración, vigilancia, control de tráfico, operación y mantenimiento del Corredor Férreo Facativá-Bogotá-Belencito y La Caro – Zipaquirá; como la interventoría para la administración, vigilancia, control de tráfico, operación y mantenimiento del Corredor Férreo Facativá, Bogotá – Belencito y La Caro – Zipaquirá. No se ha generado una concesión, al existir otro corredor priorizado en el cual se adelanta la estructuración, y no se ha efectuado la devolución del corredor al INVIAS ante la solicitud sustentada por dicha Entidad en su imposibilidad temporal de una adecuada administración de éste.</p> <p>Corredor férreo Dorada – Chiriguana: hay en proceso una concesión bajo el esquema de asociación público-privada (APP)</p> <p>En la actualidad se tiene vigente el contrato de obra pública con N. VE-639 del 2023 con el Consorcio San Felipe Férreo y el contrato de interventoría N. VGCON 660 de 2023 con el Consorcio GIS Red Férrea. También se desarrolla un proyecto de Asociación Público-Privada de iniciativa pública para este corredor. Para la estructuración de este proyecto de iniciativa pública, se generó entre la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) el convenio interadministrativo No. 24 de 2017, el cual, a septiembre de 2023, cuenta con nueve otrosíes que han modificado el plazo del convenio y los aportes económicos de las Partes Involucradas (ANI y FDN). El objeto del convenio y las actividades necesarias para su desarrollo se encuentran relacionadas en las cláusulas primera y segunda, de la siguiente manera:</p> <p><i>PRIMERA. OBJETO. – El presente convenio tiene por objeto aunar los esfuerzos de LA FINANCIERA y de LA AGENCIA para desarrollar (I) análisis de demanda y de viabilidad de los proyectos férreos de interés de la Nación que fueron identificados como prioritarios en el Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI), utilizando información primaria y secundaria y, de acuerdo con los resultados obtenidos en esta etapa y el grado de viabilidad de los proyectos estudiados, (II) desarrollar la estructuración técnica, legal y financiera a nivel de factibilidad de los corredores identificados y priorizados en la primera etapa.</i></p> <p><i>SEGUNDA. ALCANCE DEL OBJETO. – LA AGENCIA Y LA FINANCIERA se comprometen a llevar a cabo todas las actividades necesarias para el desarrollo del objeto, ejecutándolas en dos etapas sucesivas, a saber:</i></p> <p><i>i) Etapa 1 – Análisis de demanda y de viabilidad con el fin de determinar la viabilidad de efectuar la estructuración de los proyectos férreos.</i></p> <p><i>ii) Etapa 2 – Estructuración técnica, legal y financiera a nivel de factibilidad</i></p> <p><i>iii) Etapa 3 – Acompañamiento en el proceso licitatorio.</i></p> <p><i>El alcance detallado de las actividades a realizar en cada una de las etapas de ejecución del Convenio será el que se define por parte del comité técnico de coordinación del convenio.</i></p> <p>Este proyecto de APP se encuentra en etapa de factibilidad, han sido publicados en la plataforma SECOP I los documentos correspondientes a prepliegos y anexos para su conocimiento por los eventuales interesados en el proceso licitatorio, y con miras a obtener las observaciones que permitan continuar con el proceso de estructuración.</p> <p>De acuerdo con el informe de estructuración del corredor férreo La Dorada – Chiriguana, que corresponde a la UM4, “Actualmente el proyecto cuenta con aprobación de la asignación de riesgos por parte del Ministerio de Transporte y se encuentra en proceso de revisión para obtener los conceptos favorables de la retribución por unidades funcionales por la misma entidad. Adicionalmente, se encuentra en revisión de condiciones financieras y valoración de obligaciones contingentes por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Así mismo, se encuentra en preparación el concepto favorable sobre la utilización del esquema de Asociación Público-Privada que expide el Departamento Nacional de Planeación. Se espera que estas aprobaciones y conceptos se obtengan en el segundo semestre de 2023”.</p>			

Hallazgo	1337-5	Efectividad	No Efectivo
<p>Este proceso se encuentra en desarrollo, por lo cual aún no se ha generado una concesión.</p> <p>Analizando la causa de hecho que generó el hallazgo, se observa que pese al cumplimiento de las Unidades de Medida no se cuenta aún con la información suficiente que permita verificar y concluir que se superó del todo la causa raíz o que se logrará el resultado esperado, dado que a pesar de que las acciones correctivas planteadas han sido desarrolladas y van enfocadas a la eliminación de la causa del hallazgo, la efectividad respecto al criterio planteado se cumplirá una vez sea efectuada la contratación de la concesión, se haya efectuado inversión privada destinada al mantenimiento y operación de la infraestructura de acuerdo a la meta y objetivo de la política implícita en los CONPES 2775 y 2776 de 1995, o por otra parte se haya ejecutado la reversión de la infraestructura desde la ANI a su titular.</p> <p>Se considera que una vez sea culminado el proceso de contratación para el corredor férreo Dorada - Chiriguaná, y confirmada esta última condición, podría definirse que la causa del hallazgo ha sido eliminada para ese corredor y por tanto se daría el concepto de efectividad esperado. Pero hasta la ocurrencia de este hecho, no es posible un pronunciamiento positivo de efectividad. Por otra parte, para el corredor férreo Bogotá – Belencito, no priorizado y por tanto sin un desarrollo actual de estructuración, la devolución de la infraestructura a su titular podría definir un concepto de efectividad sustentado en la desaparición de la causa del hallazgo, así como, en el caso eventual de realizarse una concesión sobre este corredor férreo.</p> <p>Con el análisis anterior, <u>teniendo en cuenta que para ambos corredores aplica la misma causa de hecho del hallazgo</u>, las acciones de mejoramiento del plan de mejora se declaran cumplidas, pero se genera un pronunciamiento de No efectividad, en lo que corresponde a la incidencia administrativa del hallazgo.</p> <p>Se sugiere, por lo anterior, efectuar una reformulación del Plan de Mejoramiento, proyectando dentro de las Unidades de Medida, aquellas que permitan en un plazo determinado evidenciar la desaparición de la causa de hecho o la desaparición o modificación del fundamento normativo como producto de las acciones actualmente adelantadas, y acciones preventivas tendientes a evitar la repetición de un nuevo hallazgo.</p>			

4. CONCLUSIONES

1. No se declaró la efectividad del plan de mejoramiento cumplido del hallazgo identificado con el número 1337-5. El concepto de no efectividad se estableció debido a que no se cumplieron los siguientes criterios para el análisis de las acciones cumplidas: desaparición de la causa de hecho, desaparición o modificación del fundamento normativo y no repetición.²
2. Se recomienda que el plan de mejoramiento declarado como no efectivo se reformule y complemente con acciones preventivas, notificando a la Oficina de Control Interno sobre las nuevas unidades de medida, así como plazo de cumplimiento.

Elaboró y realizó verificación:

Ricardo Mauricio Hernández Gómez
Auditor Oficina de Control Interno

Revisó:

Daniel Felipe Sáenz Lozano
Auditor Oficina de Control Interno

Revisó y aprobó informe:

Gloria Margoth Cabrera Rubio
Jefe de la Oficina de Control

(versión original firmada)

² Ver Instructivo para revisión de efectividad hallazgos BGR (EVCI-I-007), disponible para consulta en el enlace https://www.ani.gov.co/sites/default/files/sig//evci-i-007_instructivo_para_revision_de_efectividad_hallazgos_cgr_v2.pdf