



Agencia Nacional de
Infraestructura



AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA
Memorando No. 2017-102-002738-3
Fecha: 20/02/2017 08:58:12->102
FUN: LUIS FERNANDO ANDRAD-100
Anexos: Informe de Asesoría y Acompañamiento (PAA 28). 2



Bogotá D.C

PARA: **LUIS FERNANDO ANDRADE MORENO**
Presidente ANI

CAMILO ANDRÉS JARAMILLO BERROCAL
Vicepresidente de Estructuración

FERNANDO IREGUI MEJÍA
Vicepresidente Jurídico

DE: **DIEGO ORLANDO BUSTOS FORERO**
Jefe Oficina de Control Interno

ASUNTO: Informe de Auditoría Especial - Actuación de la firma KMA Construcciones S.A. en el programa Cuarta Generación (4G) - (PEI 163)

Respetados Presidente y Vicepresidente:

Comedidamente me permito remitir para su consideración el Informe de Auditoría Especial - Actuación de la firma KMA Construcciones S.A. en el programa Cuarta Generación (4G) - (PEI 163), dando cumplimiento al Plan de Evaluación Independiente que viene desarrollando la Oficina de Control Interno.

A continuación se anexa un cuadro, concluyendo lo evidenciado en la evaluación realizada:

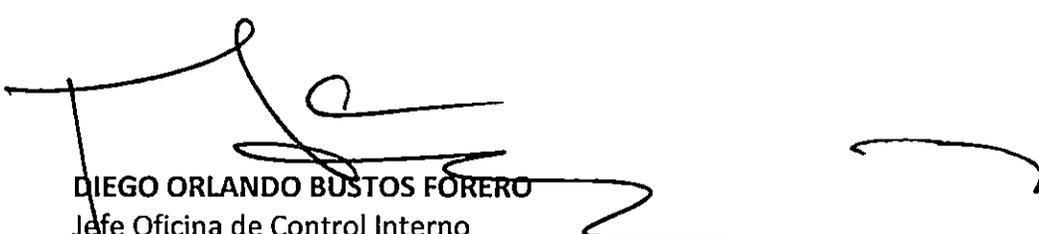
Objeto de la auditoría	Conclusiones.	Recomendaciones
Actuación de la firma KMA Construcciones S.A. en el programa Cuarta Generación (4G)	15*	7*

*Estas conclusiones y recomendaciones se consignan en el numeral 7 del informe que se anexa a la presente comunicación.

Para contestar cite:
Radicado ANI No.: *RAD_S*
RAD_S
Fecha: *F_RAD_S*

Con fundamento en lo anterior, nos dirigimos tanto a la Presidencia de la Entidad, como a la Vicepresidencia de Estructuración, en los términos del literal g., artículo 4; los literales h, j, y k del artículo 12 y el artículo 14 de la Ley 87 de 1993, y de los Decretos 4165/11 y 1745/11, solicitando atentamente tener en consideración las conclusiones y recomendaciones referidas, en la formulación de las oportunidades de mejoramiento institucional a que haya lugar.

Con un muy cordial saludo,


DIEGO ORLANDO BUSTOS FORERO
Jefe Oficina de Control Interno

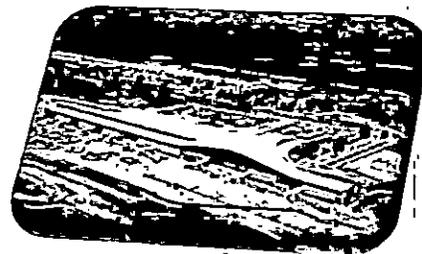
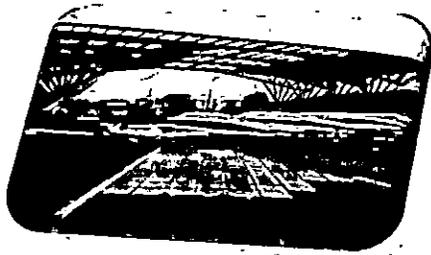
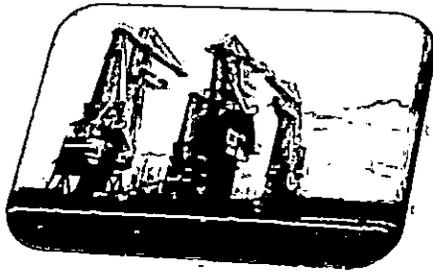
Anexo: Informe con 25 folios

Proyectó: Andrés Fernando Huérfano Huérfano – Contratista Oficina de Control Interno 
Iván Mauricio Mejía Alarcón – Contratista Oficina de Control Interno 
Luis Miguel Sabogal Camargo – Contratista Oficina de Control Interno 
Daniel Felipe Sáenz Lozano – Contratista Oficina de Control Interno 
Juan Diego Toro Bautista – Contratista Oficina de Control Interno 
Victor Alfonso Trespacios Polo – Contratista Oficina de Control Interno 

Nro Borrador: 20171020003997

INFORME DE AUDITORÍA

Ministerio de Transporte



Informe de auditoría especial

Actuación de la firma
KMA Construcciones S.A. en el programa
cuarta generación (4G)

PEI 163

2017

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	3
2. OBJETIVO	4
3. ALCANCE.....	4
4. CRITERIOS NORMATIVOS	4
5. METODOLOGÍA	4
6. DESARROLLO DEL INFORME DE AUDITORÍA	5
Capítulo I.....	5
Capítulo II.....	6
Capítulo III.....	8
Capítulo IV	9
Capítulo V	12
Capítulo VI	15
Capítulo VII	16
Capítulo VIII	25
Capítulo IX.....	39
7. REUNIÓN DE CIERRE, CONCLUSIONES, NO CONFORMIDADES Y RECOMENDACIONES.....	47

1. INTRODUCCIÓN

La Agencia Nacional de Infraestructura tiene como objeto social planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de asociación Público Privada – APP, para el diseño, construcción mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos y de los servicios conexos o relacionados y el desarrollo de proyectos de asociación público privada para otro tipo de infraestructura pública cuando así lo determine expresamente el Gobierno Nacional.¹

La Oficina de Control Interno se constituye en uno de los instrumentos de alto nivel gerencial que busca asegurar el cumplimiento de los objetivos institucionales a través del engranaje del control como parte del ciclo de una administración exitosa.

El Control Interno, propende por asegurar que la gestión institucional de todos los órganos del Estado, se orienten hacia la realización de los fines que constituyen su objetivo y, que esta se realice con estricta sujeción a los principios constitucionales que guían el ejercicio de la función pública.

Ahora bien, en desarrollo del citado mandato constitucional, el artículo 9º de la Ley 87 de 1993, definió la naturaleza de la Oficina de Control Interno, para todas las entidades y organismos de las ramas del poder público, en sus diferentes niveles (art. 5º), así:

“(…) es uno de los componentes del Sistema de Control Interno, de nivel gerencial o directivo, encargada de evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles y de asesorar a la dirección en la continuidad del proceso administrativo, la revaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos (…)”.

Así las cosas, es preponderante el rol que tanto la Constitución Política y la Ley asignan a la oficina de control interno, dada la importancia sin precedentes que en la nueva visión del control que plasmó el Constituyente de 1991, juega el control interno para la modernización de la administración pública y el mejoramiento de la capacidad de gestión de sus instituciones, todo lo cual, connota un énfasis particular en el control estratégico de gestión, y un serio compromiso con el monitoreo de los resultados de la acción institucional, para el cabal cumplimiento de sus fines y objetivos, de acuerdo a los principios constitucionales rectores del ejercicio de la función pública.

Dicho énfasis se encuentra contemplado en abundante normatividad, jurisprudencia y doctrina, dentro de cuyos contenidos queremos destacar la Ley 87 de 1993 que en su articulado describe la funcionalidad y características del Jefe de la Oficina de Control Interno, robustecida por la Ley 1474 de 2011 que determina la designación del Jefe de dicha Oficina por parte del Presidente de la República con el fin de viabilizar autonomía e independencia en la valoración del control, así como el Decreto 1537 de 2001 que reglamenta parcialmente la aludida Ley 87 de 1993 donde se precisa el rol que deben desempeñar las oficinas de control interno dentro de las organizaciones públicas, enmarcado en cinco tópicos: valoración de riesgos, acompañamiento y asesoría, evaluación y seguimiento, fomento de la cultura de control y relación con entes externos.

En esta oportunidad la Oficina de Control Interno realizará una auditoría especial con el ánimo de generar un control de aseguramiento precavido eventuales amenazas en materia de probidad que guardan relación con presuntas intrusiones en procesos contractuales, a raíz de la investigación que adelanta la Fiscalía General de la Nación con ocasión de los presuntos hechos de corrupción recientemente dados a conocer a la opinión pública.

Esta auditoría se emprenderá en función de la evaluación independiente que tiene a su cargo la Oficina de Control Interno, propiciando no solamente esquemas de evaluación y verificación, sino además elementos de asesoría que permitan la acertada toma de decisiones por parte de la administración.

¹ Decreto 4165 de Noviembre 3 de 2011.

2. OBJETIVO

A raíz de los hechos ampliamente conocidos por la opinión pública, en virtud de los cuales la Fiscalía General de la Nación generó la captura del ex Viceministro Gabriel García Morales, la oficina de control interno busca identificar si existen al interior de la Agencia Nacional de Infraestructura participaciones, a cualquier título, del citado ex Viceministro que puedan poner en riesgo la transparencia y probidad de la institución.

3. ALCANCE

- 3.1 Verificar si han existido reuniones sostenidas con el ex Viceministro en mención por parte de funcionarios de la entidad.
- 3.2 Estudio de la bitácora del proyecto en los procesos de cuarta generación en los que se detecte la presencia del señor García, ya mencionado. Además, el estudio de cada uno de los documentos que lo conforman.
- 3.3 Análisis de la línea de tiempo con la identificación de los funcionarios que participaron en los escenarios de viabilidad de la estructuración financiera, jurídica y técnica, incluyendo al consultor, en caso de que resulte positiva la participación en un proceso contractual de cuarta generación.
- 3.4 Recaudo y análisis de la información asociada a los certificados de existencia y representación legal y de las firmas que conforman la sociedad concesionaria y de cada y una de las actas de constitución, en caso de verificarse la existencia de la participación en algún proceso contractual de cuarta generación, con el fin de verificar la estructura societaria.
- 3.5 Revisar si existen observaciones en el marco de un eventual proceso contractual. Así mismo, revisión de cada una de las etapas del proceso contractual.
- 3.6 En el marco de procesos contractuales de cuarta generación, identificar firmas potencialmente interesadas en participar en el proceso que no lo hicieron.
- 3.7 Entrevistas de auditoría con funcionarios que hayan sostenido reuniones o cruzado comunicaciones con el ex Viceministro en mención.

4. CRITERIOS NORMATIVOS

La presente auditoría se sujetará a los parámetros establecidos en las siguientes normas:

Constitución Política de Colombia artículos 209 y 269.

Ley 87 de 1993.

Ley 1508 de 2012 y decretos reglamentarios.

Ley 1474 de 2011.

Ley 734 de 2002.

Resolución 959 de 2013 expedida por la ANI.

5. METODOLOGÍA

La metodología empleada por la Oficina de Control Interno, es la usualmente implementada para la elaboración de este tipo de informes de acuerdo a los procedimientos, formatos y alcances dispuestos para tal fin.

6. DESARROLLO DEL INFORME DE AUDITORÍA

Capítulo I

LUEGO DE ENCONTRAR QUE EL EXVICEMINISTRO GARCÍA MORALES -ACTUANDO COMO FUNCIONARIO DE KMA CONSTRUCCIONES S.A.-, SE HABÍA REUNIDO CON FUNCIONARIOS DE LA ANI, SE INDAGÓ LA PRESENCIA DE DICHA COMPAÑÍA EN LOS PROCESOS CONTRACTUALES DE LA ENTIDAD.

La firma KMA Construcciones S.A. se identifica en cuatro (4) contratos suscritos y en un (1) proceso contractual en curso, todos ellos de la ANI, tal y como se expresa en el siguiente gráfico:

IDENTIFICACIÓN CONTRACTUAL DE KMA EN LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

RUTA CARIBE	CORDOBA - SUCRE	IP AUTOPISTAS DEL CARIBE	CONEXIÓN NORTE	TRANSVERSAL DEL SISGA
3a. Generación	3a. Generación	IPP - Iniciativa Privada	APP - 4a. Generación - Primera Ola	APP - 4a. Generación - Segunda Ola
Concesionario: AUTOPISTAS DEL SOL S.A.	Concesionario: AUTOPISTAS DE LA SABANA S.A.	Originador: ESTRUCTURA PLURAL AUTOPISTAS DEL	Concesionario: AUTOPISTAS DEL NORDESTE S.A.	Concesionario: CONCESIÓN DEL SISGA S.A.S
CONSTRUCTORA EMMA LTDA. 19.72	CONSTRUCTORA EMMA LTDA. 17.5	KMA CONSTRUCCIONES S.A. 50	KMA CONSTRUCCIONES S.A. 12.5	KMA CONSTRUCCIONES S.A. 40
KMA CONSTRUCCIONES S.A. 57.86	KMA CONSTRUCCIONES S.A. 51.3	ORTIZ CONSTRUCCIONES Y PROYECTOS S.A. 30	ORTIZ CONSTRUCCIONES Y PROYECTOS S.A. 25	ORTIZ CONSTRUCCIONES Y PROYECTOS S.A. 40
CICON S.A. 0.1	CICON S.A. 0.1	OBRAS ESPECIALES OBRESCA C.A. 20	UNIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y CONSTRUCCIONES ASOCIADAS S.A.S. 19.25	OBRAS ESPECIALES OBRESCA C.A. 20
TECNOCONSULTA 0.1	TECNOCONSULTA 0.1		SOLARTE NACIONAL DE CONSTRUCTORES S.A.S. 17.25	
OBRAS ESPECIALES OBRESCA C.A. 22.22	OBRAS ESPECIALES OBRESCA C.A. 31		SP INGENIEROS S.A.S. 13.5	
			VALORES Y CONTRATOS S.A. 12.5	
Interventoría: EPSILON VIAL	Interventoría: CONSORCIO EL PINO	No se ha adelantado proceso contractual para la Interventoría	Interventoría: CONSORCIO 4G	Interventoría: Joyco S.A.S
PI LTDA. 30	Restrepo y Uribe S.A. 40		Ingecon S.A.S. 60	Joyco S.A.S 100
INYPSA 35	Arredondo Madrid Ingenieros Civiles - AIM Ltda. 40		Celqo S.A.S. 25	
GRUSAMAR 35	SERTIC S.A.S. 20		Arenas de la Hoz Consultores S.A.S. 15	
			Proponentes a precalificar 19	Proponentes 7
			Lista de precalificados 10	
			PROPONENTES QUE APORTARON PROPUESTA ECONÓMICA 1. China Gezhouba Group Company Limited - Sucursal Colombia 100% 2. Autopistas del Nordeste: KMA Construcciones 25% Ortiz Construcciones y Proyectos S.A. 25% Valores y contratos S.A. 25% Equipo Universal S.A. 25%	PROPONENTES QUE APORTARON PROPUESTA ECONÓMICA 1. Promesa de sociedad futura transversal del Sisga 2. ICEIN Ingenieros constructores S.A.S 3. Infraestructura vial para Colombia 4. Infraestructura vial para Colombia 5. Estructura plural Pavimentos Colombia 6. Infraestructura concesionada S.A.S. PSF concesión vial valle de Tenza 7. Estructura plural concesión centro-oriental spv (Concesión del Sisga S.A.S)
			INVITACIÓN A PRECALIFICAR: 9/04/2013 CIERRE: 11/09/2014	APERTURA LICITACIÓN: 29/12/2014 CIERRE: 15/04/2015

En conclusión, KMA Construcciones S.A. hace parte de la estructura societaria de cuatro proyectos carreteros en ejecución con contrato de concesión celebrado, como lo son: Córdoba – Sucre, Ruta Caribe, Autopista Conexión Norte y Transversal del Sisga. También hace parte de la estructura plural del proyecto de iniciativa privada de Autopistas del Caribe, cuyo proceso de selección se encuentra en curso y no ha obrado la adjudicación correspondiente.

Capítulo II

IDENTIFICACIÓN SOCIETARIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL DE LAS FIRMAS ALIADAS Y SUBORDINADAS DE KMA Y LA AUSENCIA DEL EX VICEMINISTRO GARCÍA MORALES EN LA ESTRUCTURA SOCIETARIA DE LAS COMPAÑÍAS VINCULADAS CON EL ORIGINADOR DE LA INICIATIVA PRIVADA. EL EXVICEMINISTRO ACTUÓ COMO EMPLEADO DE KMA.

A continuación registramos la identificación de cada uno de los socios, integrantes de la junta directiva y representantes legales de las compañías que hacen parte, tanto del holding de KMA Construcciones S.A., como de la estructura plural que participa en el marco de la iniciativa privada relacionada con Autopistas del Caribe:

AUTOPISTAS DEL CARIBE			
EMPRESA	N.I.T	REPRESENTANTE LEGAL	SOPORTE
CICON CONCESIONES LTDA.	830.094.920-5	Representante legal Karina Eugenia Amín Avendaño Accionistas Menzel Rafael Amín Avendaño Karina Eugenia Amín Avendaño Menzel Rafael Amín Bajaire Junta Directiva Menzel Rafael Amín Avendaño Aníbal Enrique Ojeda Carriazo María Del Rosario Amín Avendaño Suplentes Carlos Alfonso Avendaño Cruz Karina Eugenia Amín Avendaño César Augusto Amín Avendaño	Acta de Constitución. Inscripción 01339699 Acta de reforma de estatutos. Inscripciones 01305647 y 01339702 Acta de reforma de estatutos. Transformación de CICON de LTDA. a S.A. Inscripción 01339699
(CICON CONCESIONES S.A. Se transforma en KMA Construcciones S.A. mediante E.P. 1984 de 09-2009) KMA CONSTRUCCIONES S.A. (El 17 de julio de 2014 cambia domicilio a Cartagena)		Representante Legal Menzel Rafael Amín Avendaño Accionistas Menzel Rafael Amín Avendaño Menzel Rafael Amín Bajaire Karina Eugenia Amín Avendaño Aníbal Enrique Ojeda Carriazo Hernán Darío Santana Ferrín María Del Rosario Amín Avendaño César Augusto Amín Avendaño Amaury De Jesús Amín Pretelt (Aparece como socio en bitácora) Junta Directiva Menzel Rafael Amín Avendaño David Cardona Tamayo Andrés Cárdenas Villamil Karina Eugenia Amín Avendaño Óscar Benavides Cuadros Juan Manuel Espinosa Aníbal Enrique Ojeda Carriazo Suplentes Juan Carlos Quiñones Guzmán Karina Eugenia Amín Avendaño César Augusto Amín Avendaño Carlos Alfonso Avendaño Cruz	Acta de constitución. Inscripción 00803114 Acta de reforma de estatutos. Inscripción 00991598 Acta de fusión por absorción. Inscripción 01351594 Acta de nombramiento de junta directiva Inscripción 01498563 Certificado de existencia y representación legal de la Cámara de Comercio de Cartagena

AUTOPISTAS DEL CARIBE			
EMPRESA	N.I.T	REPRESENTANTE LEGAL	SOPORTE
ORTIZ CONSTRUCTORES Y PROYECTOS S.A. SUCURSAL COLOMBIA	900.356.846-7	Representante Legal Juan Antonio Sánchez Hernández reemplazado por Carlos Bueno Morales Representante legal suplente: Urizar Francisco Rafael Poder especial con representación: Juan Luis Domínguez Sidera y Raúl Arce Alonso	Certificado de existencia y representación legal de la Cámara de Comercio de Bogotá
OBRESCA S.A.S	900.725.556-1	Representante legal Marco Giampaoli Scatolini Accionistas Marco Giampaoli Scatolini Maurizio Giampaoli Scatolini Junta Directiva Luigi Giampaoli Mottini Marco Giampaoli Scatolini Maurizio Giampaoli Scatolini Julio Hernán Espinel Martínez	Acta de constitución de sucursal en Colombia. Inscripción 00060203 Certificado de existencia y representación legal de la Cámara de Comercio de Bogotá
AUTOPISTAS DEL SOL S.A. SITUACIÓN DE CONTROL CON EL 57.8628%	9001167854-5	Representante Legal Menzel Rafael Amín Avendaño Junta Directiva Efraín Fernando Amín Bajaire Juan David Riveros Barragán Anibal Enrique Ojeda Carriazo Menzel Rafael Amín Avendaño Marco Giampaoli Scatolini Suplentes Efraín Fernando Amín Díaz Gustavo Humberto Riveros Rodríguez Cesar Augusto Amín Avendaño Hernán Darío Santana Ferrín Julio Hernán Espinel Martínez	Certificado de existencia y representación legal de la Cámara de Comercio de Bogotá
AUTOPISTAS DE LA SABANA SITUACIÓN DE CONTROL CON EL 51.3%	NIT 900.135.168-3	Representante Legal Menzel Rafael Amín Avendaño Accionistas CICON S.A. / 0.1% RL Efraín Fernando Amín Bajaire CONSTRUCTORA EMMA LTDA. /17.5% RL Efraín Amín Bajaire KMA CONSTRUCTORES S.A. / 51.3% RL Menzel Rafael Amín Avendaño Tecnoconsulta 0.1% OBRAS ESPECIALES OBRESCA S.A. (Ven.) 31% RL Marco Giampaoli Scatolini Junta Directiva Efraín Fernando Amín Bajaire Juan David Riveros Barragán Anibal Enrique Ojeda Carriazo Menzel Rafael Amín Avendaño Marco Giampaoli Scatolini Suplentes Efraín Fernando Amín Díaz Gustavo Humberto Riveros Rodríguez César Augusto Amín Avendaño Hernán Darío Santana Ferrín Julio Hernán Espinel Martínez	Certificado de existencia y representación legal de la Cámara de Comercio de Bogotá

AUTOPISTAS DEL CARIBE			
EMPRESA	N.I.T	REPRESENTANTE LEGAL	SOPORTE
CONCESIÓN DEL SISGA S.A.S	NIT 900.860.441-9	Representante Legal Menzel Rafael Amín Avendaño Suplente Juan Antonio Sanchez Hernández Junta directiva y socios Representante legal de Ortiz Construcciones y Proyectos S.A. Representante legal de KMA Construcciones S.A. Representante legal de OBRESCA S.A.S. Héctor Eduardo Patiño Domínguez Juan Felipe Valencia Duque	Certificado de existencia y representación legal de la Cámara de Comercio de Bogotá

El análisis societario de cada una de las compañías que hacen parte del holding de KMA, incluyendo los grados de subordinación de las empresas respectivas, hace ver que el ex viceministro Gabriel García Morales, no funge como socio en ninguna de ellas. Por otro lado, el análisis de las representaciones legales y de las juntas directivas relacionadas con tales compañías, tampoco deja entrever la presencia del citado exfuncionario.

En ese orden de ideas, no se advierte, por lo menos desde el punto de vista formal, después de recabar en los documentos de constitución de las sociedades anónimas en la Cámara de Comercio correspondiente, que el ex viceministro García Morales participe en la estructura societaria a ningún título, ni tampoco haga parte de la junta directiva y menos aparezca como representante legal de ninguna de las firmas que hacen parte de la estructura plural que actuó como originador del proyecto.

Lo que se evidencia en esta auditoría, es la presencia del citado ex viceministro como trabajador de la firma KMA, en su calidad de Vicepresidente de Desarrollo de Negocios.

Ahora bien, la presencia del ex viceministro García Morales solamente se advierte y se predica con fundamento en las pruebas obrantes en esta auditoría, de su participación en el proyecto de **iniciativa privada Autopistas del Caribe**, no existiendo evidencia que lo involucre en el desarrollo de actuaciones asociadas a los restantes procesos contractuales en los que participa la firma KMA Construcciones S.A.

A pesar de lo anterior, en los últimos capítulos analizaremos la **bitácora de los proyectos² Autopistas del Caribe, Autopista Conexión Norte y Transversal del Sisga**, dada la participación de KMA Construcciones S.A. en los mismos y teniendo bajo consideración que se trata de tres (3) proyectos de cuarta generación (4G) de concesiones propiciados por la Agencia Nacional de Infraestructura, a diferencia de los restantes proyectos, es decir, Ruta Caribe y Córdoba – Sucre, que son proyectos de tercera generación surgidos en el año 2007, celebrados en el periodo correspondiente al gobierno anterior.

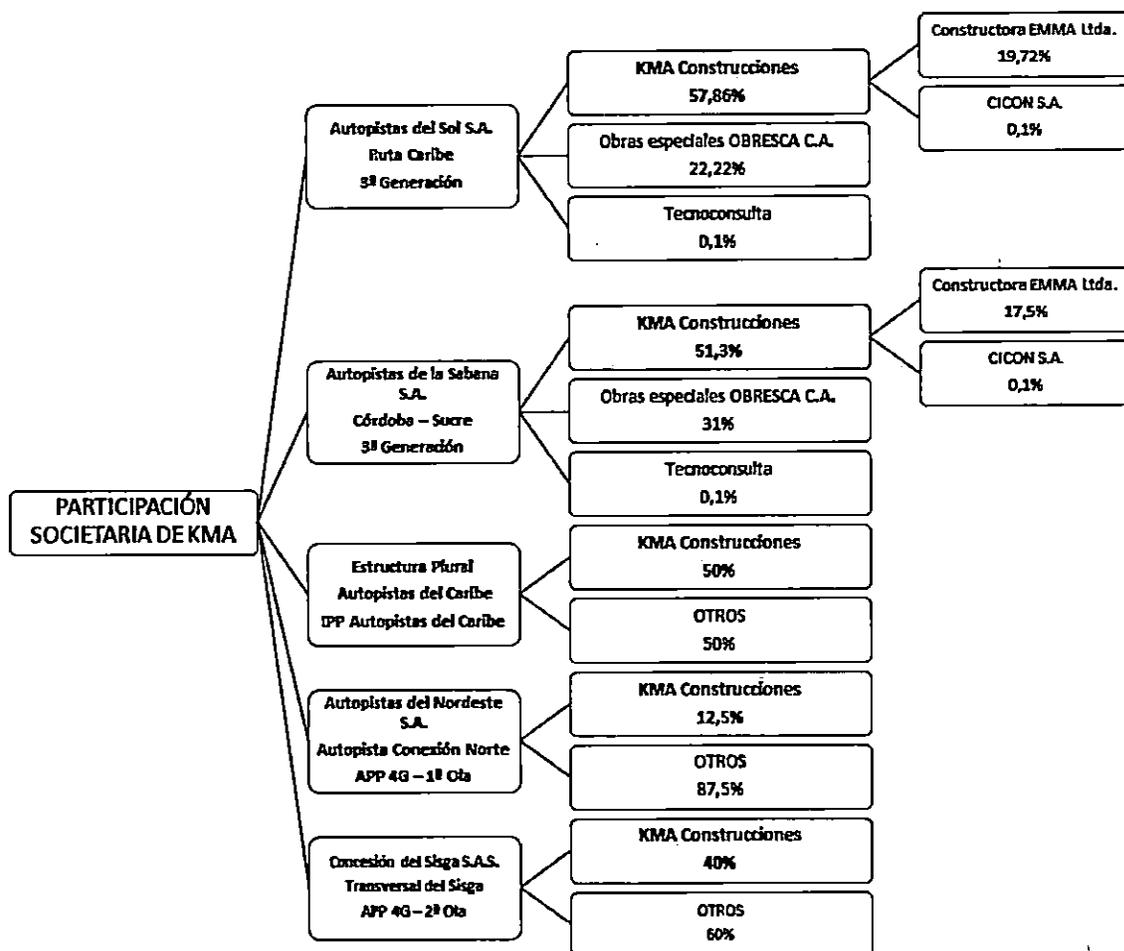
Posteriormente realizaremos un análisis sobre la presencia del ex viceministro en la iniciativa privada Autopistas del Caribe y los efectos de tal participación.

Capítulo III

EL GRADO DE SUBORDINACIÓN DE EMPRESAS EN EL PROYECTO DE INICIATIVA PRIVADA FRENTE A KMA CONSTRUCCIONES S.A.

Solo con el propósito de evidenciar el holding empresarial de KMA Construcciones S.A., incorporamos el siguiente gráfico:

² La bitácora del proyecto es un instrumento de control creado por la resolución ANI 959 de 2013 con el fin de asegurar que las actuaciones realizadas en la etapa precontractual estén debidamente registradas por cada uno de los responsables intervinientes.



Analizado este holding o grupo empresarial, no se evidencia una circunstancia que comprometa conflicto de interés alguno entre aquellas o dumping (acuerdos restrictivos de la libre competencia) que permitan concluir que se encontraban limitadas o vedadas para participar en cualquiera de los procesos contractuales en los cuales resultaron adjudicatarios de proyectos, como tampoco en aquel de iniciativa privada ya mencionado cuyo proceso de selección se encuentra en curso, donde se han presentado como originadores.

Capítulo IV

SE INCUMPLIERON DOS OBLIGACIONES DEL PACTO DE TRANSPARENCIA SUSCRITO POR LA ESTRUCTURA PLURAL AUTOPISTAS DEL CARIBE QUE, EN SU CONDICIÓN DE ACTO UNILATERAL, PODRÍA DAR LUGAR A QUE NO SE PROSIGA EL PROCESO DE MANIFESTACIÓN DE INTERÉS Y FIJACIÓN DE CONDICIONES.

El pacto de transparencia suscrito por el representante común Menzel Rafael Amín Avendaño por Autopistas del Caribe (originador), quien a la vez suscribe en su calidad de representante legal de KMA Construcciones S.A. y de Juan Antonio Sánchez Hernández como representante legal de Ortiz Construcciones y Proyectos S.A., tanto como de Julio Hernán Espinel Martínez en su condición de Representante Legal de Obresca S.A.S, todos ellos socios del originador, es un documento que promueve la probidad en todas y cada una de las actuaciones del originador en el marco del proceso correspondiente de iniciativa privada, que en este caso lo es, Autopistas del Caribe.

Dicho pacto entraña unas obligaciones de sin igual importancia como las que se mencionan a continuación:

“ p) Suscribir con mis empleados, proveedores y subcontratistas relacionados con el proyecto, un pacto ético de conducta que garantice la probidad y transparencia de las actuaciones de todos los involucrados en la preparación de la propuesta y en la ejecución del contrato. (...)

t) En caso de presentarse alguna queja o denuncia sobre la ocurrencia de un acto de corrupción durante la evaluación de la propuesta de APP de iniciativa privada en etapa de factibilidad, o durante el proceso de selección si a ello hubiere lugar, o con cargo al contrato, dar conocimiento a la ANI y a las autoridades competentes de tal situación y del conocimiento que tenga sobre posibles pagos relacionados.”

En el primer caso, se advierte la posible violación de los pactos éticos de conducta que garanticen la probidad de las actuaciones de todos los involucrados en la preparación de la propuesta, si se tiene en cuenta que la presencia del ex Viceministro García como empleado de alto rango de la firma que mayoritariamente hacía parte del originador, es decir, como Vicepresidente de Desarrollo de Negocios, promueve una circunstancia de influencia que tiene que ver con el poder real que representa el haber sido un servidor público de alto nivel en su calidad de Viceministro del Ministerio de Transporte y como Gerente General del Instituto Nacional de Concesiones.

Es crucial aquí señalar que el pacto ético va mucho más allá de un pacto legal, teniendo bajo consideración que la ética es una tendencia a hacer bien, a obrar bien y de manera correcta y prístina en todas y en cada una de las actuaciones. No hace bien al proyecto de iniciativa privada, la presencia del ex Viceministro García, pues crea un manto de duda o de sospecha sobre las gestiones que pueda acometer en el desarrollo del proceso de la iniciativa privada a que hacemos referencia en el curso de la presente auditoría, pues su condición de ex Viceministro y ex director del INCO se puede constituir en un factor real de poder, que puede incidir a la vez en la debida estructuración del proyecto.

De este modo, el originador no garantizó la probidad en las actuaciones de sus empleados, lo cual constituye una obligación de resultado a su cargo que debió atenderse sin ambages.

Ahora bien, en el segundo caso es claro que existe una responsabilidad, en virtud de la cual el originador y/o la firma KMA Construcciones S.A., han debido advertir y poner en conocimiento de la ANI las circunstancias que dieron origen a la captura del citado ex Viceministro García Morales por parte de la Fiscalía General de la Nación, tanto como de la aceptación de cargos que aquel promoviera con dicho organismo de control, tan pronto tuvo conocimiento de dicha circunstancia. Es decir, a sabiendas de que el señor García era empleado activo del equipo del originador, se debió haber informado a la ANI que dicho funcionario fue capturado y que la Fiscalía le está adelantando un proceso de investigación.

Si bien esta circunstancia se constituyó en un hecho notorio por la amplia difusión en los medios de comunicación de tal captura, ello no es óbice para afirmar que el originador estaba facultado para omitir el reporte de dicha información a la Agencia Nacional de Infraestructura, pues es una obligación del pacto de transparencia, y como tal, ha debido ser asumida por el originador y/o por la firma KMA Construcciones S.A. con sentido de responsabilidad en extremo, es decir, más allá del deber de diligencia de un buen hombre de negocios, principio de responsabilidad establecido en nuestra legislación privada y pública.

Por otro lado, el deber de aviso que tenía el originador y cada uno de los miembros de aquel, debería generarse en el periodo de la factibilidad o del proceso de selección, periodos estos en los que se dio el hecho de la captura y de la apertura del proceso investigativo en contra del ex Viceministro García Morales.

Hasta la fecha, con fundamento en las pruebas documentales y testimoniales aportadas a esta auditoría, no se encontró reporte alguno ofrecido por el originador o por cualquiera de los miembros de aquel, relacionado con esta obligación del pacto de transparencia. A su turno, la violación del pacto de transparencia en estos dos aspectos contemplados como obligaciones, deja entrever la violación de un acto unilateral al cual se comprometió el originador y cada uno de sus socios, que se constituye en un documento pre requisito para adelantar el proceso de selección correspondiente o adjudicar el proyecto en caso dado que no haya más manifestaciones de interés o celebrar el ulterior contrato de concesión.

En nuestro sentir, el pacto de transparencia es una promesa unilateral o un contrato unilateral cuyas obligaciones deben cumplirse, y en caso de que no sean cumplidas, se impide la posibilidad de concretar el proceso correspondiente. El contrato unilateral es de acuerdo a una voluntad que engendra solo obligaciones para una parte, y para la otra, la faculta en derechos. El ordenamiento civil colombiano prevé la existencia de contratos unilaterales así:

“Artículo 1496. Contrato unilateral y bilateral. El contrato es unilateral cuando una de las partes se obliga para con otra que no contrae obligación alguna; y bilateral, cuando las partes contratantes se obligan recíprocamente”. (El subrayado es nuestro)

Es más, el pacto de transparencia es un anexo obligatorio de la propuesta que debe presentar el originador en un proceso de iniciativa privada para la gestación de la factibilidad de dicho proyecto, conforme se advierte del documento examinado por esta auditoría y que hace parte de los papeles de trabajo correspondientes.

Desde este punto de vista, el incumplimiento del pacto de transparencia debería ser manejado desde la perspectiva del incumplimiento de un contrato unilateral, y en ese sentido, hacerle conocer al originador dicho incumplimiento para ponerlo en mora y advertirle que tal incumplimiento supone la violación de un requisito sustancial, asociado a la probidad del proceso, para que la iniciativa privada siga su curso, en cualquier etapa en la que se encuentre.

Como consecuencia de lo anterior, al existir una violación del pacto de transparencia la administración podría suspender el proceso y/o terminarlo hasta que se superen las inconsistencias narradas que le ofrezcan al país total claridad sobre la transparencia y la probidad de este proceso.

Es importante analizar en este contexto, lo que afirma el documento publicado sobre la invitación para las manifestaciones de interés y la fijación de condiciones en su acápite correspondiente a las condiciones para participar establecidas en el numeral 2.3.2, en virtud de las cuales los manifestantes y sus integrantes deben declarar bajo la gravedad de juramento que su equipo de trabajo no se encuentra incurso en conflicto de interés.

Además, el conflicto de interés se refuerza en el numeral 2.4 del documento publicado sobre la invitación para las manifestaciones de interés y la fijación de condiciones el cual señala: *“Los conflictos de interés se registrarán por lo dispuesto en la normatividad vigente, por lo cual los manifestantes deberán evitar dar lugar a situaciones en las que, quienes hubieran sido consultores o asesores, así como sus*

matrices, filiales e integrantes del originador, incurran en conflicto con sus obligaciones legales previas o vigentes. En consecuencia, al momento de presentar su manifestación de interés en precalificar, el manifestante deberá declarar que él, sus directivos, asesores y el equipo de trabajo con que ejecutarán los servicios a contratar, no se encuentran incurso en conflicto de interés. Dichas afirmaciones se entenderán prestadas con la suscripción del Anexo 1”.

Esta auditoría ha podido establecer que la presencia del ex Viceministro García Morales en el equipo de trabajo del originador, quien a la postre se convirtiese en un manifestante de interés dentro del proceso de invitación a presentar manifestaciones de interés y de fijación de las condiciones, está incurso en una prohibición asociada plenamente a un conflicto de interés, dada la influencia que como ex servidor público de alto nivel pudo tener en el marco de un proyecto de infraestructura, cuyas políticas y direccionamiento estaban a su cargo cuando fue funcionario público y sobre las cuales nos ocuparemos en los capítulos siguientes.

En este sentido, la violación del juramento efectuada por el manifestante de interés podría comprometer la legalidad del proceso y la participación de aquel, pues estaría incurriendo en un posible fraude procesal previsto en el artículo 453 de nuestro ordenamiento penal vigente, al pretermitir un requisito de probidad que podría inducir al error a la administración, si eventualmente se adjudica un proyecto a dicho originador cuando aquel no advirtió jamás la presencia de un conflicto de interés y/o de una prohibición legal en uno de los miembros de su equipo de trabajo.

La consecuencia de que no se hubieran respetado las dos (2) obligaciones a las que se ha hecho alusión en el presente capítulo da lugar al rechazo de la oferta conforme se prescribe en el numeral 2.3.3 del documento publicado sobre la invitación para las manifestaciones de interés y la fijación de condiciones, en el marco de un proceso de iniciativa privada.

Capítulo V

EL ESTATUTO ANTICORRUPCIÓN PROHIBE QUE SE GESTIONEN INTERESES PRIVADOS EN EMPRESAS SUJETAS A LA INSPECCIÓN, VIGILANCIA, CONTROL O REGULACIÓN DE LA ENTIDAD DE LA CUAL HIZO PARTE. EN ESTE SENTIDO, LA PRESENCIA DEL DOCTOR GARCÍA MORALES EN EL PROCESO DE INICIATIVA PRIVADA VICIA EL RÉGIMEN DE PROHIBICIONES DE LOS EX SERVIDORES PÚBLICOS.

El Dr. Gabriel García Morales fungió como Vicepresidente de Desarrollo de Negocios de la firma KMA Construcciones S.A., que es la firma originadora del proyecto de iniciativa privada en el marco de un proceso de asociación público privada regulado por la Ley 1508 de 2012, y en particular por el artículo 14 y siguientes de dicha norma.

Las pruebas documentales recopiladas en el transcurso de esta auditoría dan cuenta de unos registros de reuniones en las que participó el citado ex Viceministro actuando a nombre de la firma KMA Construcciones S.A., tal y como se evidencia en el formato de registro de asistencia que se adjunta en los papeles de trabajo correspondientes y en el registro de visitas aportado por Vicepresidencia Administrativa y Financiera.

Tales registros nos permiten evidenciar la participación del Dr. García Morales en las siguientes reuniones:

- 1) 3 de marzo de 2016. Tema: revisión modelo financiero. Participantes: equipo de estructuración de la ANI y equipo del originador.
- 2) 9 de junio de 2016. Tema: seguimiento Autopistas del Caribe cronograma de entregas. Participantes: equipo de estructuración de la ANI y equipo del originador.

- 3) 13 de junio de 2016. Tema: seguimiento y respuesta a observaciones – Autopistas del Caribe y explicación de la WACC y la TIR. Participantes: equipo de estructuración de la ANI y equipo del originador.
- 4) 30 de agosto de 2016. Tema: seguimiento Autopistas del Caribe costos, entrega actualización WACC, línea de sobrecostos, riesgos y observaciones financiera. Participantes: equipo de estructuración de la ANI y equipo del originador.
- 5) 6 de septiembre de 2016. Tema: seguimiento Autopistas del Caribe. Participantes: equipo de estructuración de la ANI y equipo del originador.
- 6) Septiembre de 2016. Tema: presentación modelo financiero y riesgos (WACC, TIR y deuda). Participantes: equipo de estructuración de la ANI y equipo del originador.

Así mismo, las entrevistas de auditoría practicadas a tres (3) funcionarios de la ANI que participaron en el curso de dichas reuniones, es decir, los funcionarios Camilo Jaramillo Berrocal en su calidad de Vicepresidente de Estructuración; Alex Samuel Wihiler, Experto Técnico de la Vicepresidencia de Estructuración y Gisela Pupo Arabia Experta Financiera de la Vicepresidencia de Estructuración, coinciden en afirmar que la presencia del mencionado Dr. García Morales en el curso de las distintas reuniones abordadas, si bien no obedecían a actuaciones en las cuales tuviera margen decisorio, si representaba los intereses de la firma KMA Construcciones S.A que hacia parte de la estructura plural Autopistas del Caribe, de la cual ya hablamos en capítulo separado, y los representaba a tal punto que impulsaba las gestiones al interior de dicha estructura plural para adecuar y ajustar las variables, condiciones y en general las circunstancias relacionadas con la gestación de la iniciativa privada correspondiente.

En este sentido, si el evaluador contratado por la ANI o los funcionarios del equipo de estructuración determinaban que existían errores, inconsistencias o circunstancias susceptibles de corregir se las transmitían al señor García Morales y al señor Luis Goenaga, quienes al interior de su empresa privada promovían las modificaciones a que hubiera lugar.

Por otro lado, está clara la vinculación de carácter oficial, no solamente en su calidad de Viceministro del Ministerio de Transporte hasta el año 2010, sino a la vez el cargo ostentado en su calidad de Gerente General de entidad descentralizada código 0015 grado 24 del Instituto Nacional de Concesiones -INCO- (hoy Agencia Nacional de Infraestructura) por el período de tiempo comprendido entre el 21 de septiembre de 2009 hasta el 20 de enero de 2010 y entre cuyas funciones, debidamente acreditadas por la Coordinadora del grupo de Talento Humano de la ANI desarrollaba lo siguiente:

“ 1. Orientar, dirigir, coordinar, planificar, controlar y evaluar el cumplimiento de las funciones a cargo del Instituto, en materia de la administración de los negocios de infraestructura de transporte que desarrollen con participación del capital privado y en especial las concesiones, en los modos carretero, fluvial, marítimo, férreo y portuario. (...)

12. Promover, de conformidad con los principios constitucionales, la participación de entidades y personas privadas en la prestación de servicios y actividades relacionadas con el desarrollo de la materia de su competencia.

13. Presentar propuestas para la adopción de las políticas para el desarrollo de la infraestructura mediante el sistema de Concesiones, participación privada, pública o mixta.”

Como se puede ver, las funciones a cargo del entonces director del INCO, Gabriel García Morales comulgaban con la alta dirección asociada a las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la infraestructura, entre otros, en el modo carretero que es justamente la naturaleza de proyecto que encarna Autopistas del Caribe, al igual que tenía en el marco de sus funciones la administración de negocios de infraestructura con participación de capital privado y en especial de concesiones, que es nuevamente un factor común con el proyecto de Autopistas del Caribe, el cual se ha gestado bajo iniciativa privada sin desembolso de recursos públicos y cuya culminación podría realizarse a través de un contrato de concesión.

La condición de ex Viceministro y de ex director del INCO le era predicable al Dr. García Morales a tiempo del surgimiento del estatuto anticorrupción, Ley 1474 de julio 12 de 2011, en tanto que la norma señala expresamente que cobija a los ex servidores públicos como a continuación se expone:

“Artículo 3°. Prohibición para que ex servidores públicos gestionen intereses privados. El numeral 22 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002 quedará así:

Prestar, a título personal o por interpuesta persona, servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo, o permitir que ello ocurra, hasta por el término de dos (2) años después de la dejación del cargo, con respecto del organismo, entidad o corporación en la cual prestó sus servicios, y para la prestación de servicios de asistencia, representación o asesoría a quienes estuvieron sujetos a la inspección, vigilancia, control o regulación de la entidad, corporación u organismos al que se haya estado vinculado. Esta prohibición será indefinida en el tiempo respecto de los asuntos concretos de los cuales el servidor conoció en ejercicio de sus funciones. Se entiende por asuntos concretos de los cuales conoció en ejercicio de sus funciones aquellos de carácter particular y concreto que fueron objeto de decisión durante el ejercicio de sus funciones y de los cuales existen sujetos claramente determinados. (Subrayado fuera de texto).

Lo anteriormente expuesto cuenta con el soporte jurisprudencial establecido en la sentencia de la Corte Constitucional C-275 de 2013 que reza:

“No puede perderse de vista que la norma acusada establece la inhabilidad para contratar, directa o indirectamente, a quienes hayan ejercido cargos en el nivel directivo en entidades del Estado, o sus parientes, y las sociedades en las cuales estos hagan parte o estén vinculados a cualquier título. Es claro que la norma señala que la inhabilidad se aplica en relación con aquellos servidores públicos que desempeñaron funciones de dirección para evitar que puedan utilizar los vínculos, influencia y ascendencia que estos ex directivos – o sus familiares cercanos - puedan tener con la entidad y sus funcionarios encargados de los procesos de selección, precisamente por el rol de jerarquía y mando que ejerció, con lo cual se trata de poner a salvo los principios constitucionales de la administración pública ya referidos”. (Subrayado fuera de texto).

La interpretación de esta norma conlleva a que el ex Viceministro García tenía vedada la posibilidad de desarrollar servicios de asistencia o asesoría a cualquier entidad, empresa u órgano que fuera sujeto de la inspección, vigilancia, control o regulación del Ministerio de Transporte o del INCO (hoy ANI) sin que la Ley imponga un límite temporal para el establecimiento de esta prohibición.

La norma en cambio si pone un límite en el tiempo de dos (2) años para aquellos asuntos que fueron conocidos en virtud de su competencia con respecto a la entidad u organismo del cual hizo parte.

No hace lo mismo, como lo hemos dicho antes, en relación con los servicios de asistencia y asesoría que se puedan ofrecer y presentar frente a cualquier empresa, entidad u organismo que haya sido sujeto de la inspección, vigilancia, control o regulación de la entidad de la cual hizo parte.

Cobra valor señalar que tal interpretación la hacemos fundados en el principio según el cual: *“cuando la Ley no distingue no le es dable al interprete distinguir”*, de tal suerte que no existe imposición en el tiempo de la prohibición respecto de las entidades controladas, vigiladas, inspeccionadas o reguladas, dentro de las cuales se encuentra la firma KMA Construcciones S.A. principal miembro de la estructura plural Autopistas del Caribe por su nivel de participación en aquella, y por haber sido KMA Construcciones S.A. una firma constructora sujeta al control, vigilancia y regulación del Ministerio de Transporte y del Instituto Nacional de Concesiones, entidades públicas de las cuales hizo parte el Dr. García Morales.

Como quiera que el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Concesiones, no solamente son reguladores de las empresas de infraestructura, sino que además ejercen la vigilancia y el control sobre tales firmas, es natural concluir que, al desarrollar funciones en la firma KMA Construcciones S.A., sujeta a la vigilancia y control de las entidades estatales expuestas, tanto como a la regulación de aquellas, el ex Viceministro García Morales, se encontraba incurso en una prohibición expresamente prevista por la ley, violando el estatuto anticorrupción, y en consecuencia, contrariando el régimen del servidor público por lo que será necesario que la administración aborde el estudio correspondiente para dar traslado a los organismos de control competentes.

Pero lo más importante es que la prohibición consagra un conflicto de interés, circunstancia por la cual, al violarse la prohibición, se está incurriendo en una de las causales que analizamos en el capítulo anterior que dan origen al incumplimiento del pacto de transparencia, lo que a su turno podría producir el rechazo de la oferta o manifestación de interés.

La condición de ex Viceministro del Ministerio de Transporte, al cual se encuentra adscrito el Instituto Nacional de Concesiones, tanto como la Gerencia General que ocupó el Dr. García Morales hasta enero del año 2010, vislumbran un factor de poder real en lo político que al cabo de solo seis (6) años no se pierde, y que todo lo contrario, podría influenciar, interferir o incluso perjudicar u obstaculizar la marcha de un proyecto de infraestructura, que es el tipo de proyectos justamente en el que tenía un marco de competencia diáfano.

En este orden de ideas, la presencia del ex Viceministro García Morales en el marco de la iniciativa privada que hemos hecho referencia, genera la incursión en una prohibición de orden legal que debería ser transferida para conocimiento de la Procuraduría General de la Nación.

Capítulo VI

ANÁLISIS DE AUDIENCIA DE PRESENTACIÓN DE CARGOS AL EX VICEMINISTRO GABRIEL GARCÍA MORALES

Teniendo bajo consideración el memorando ANI No. 2017-701-002320-3 del 10 de febrero del año en curso, esta auditoría conoció la grabación de la audiencia de imputación de cargos efectuada por parte de la Fiscalía General de la Nación al ex viceministro Gabriel García Morales, documento que a su vez proviene de una información aportada por la Procuraduría General de la Nación al tribunal arbitral

instaurado por el concesionario Ruta del Sol S.A. contra la ANI, en audiencia celebrada el 8 de febrero de 2017, conforme reza el memorando ya citado, remitido por defensa judicial.

En este capítulo abordaremos si en el desarrollo de la audiencia citada se pueden extraer comentarios o circunstancias que tengan que ver con esta auditoría; en este sentido, se cuenta con los siguientes resultados:

- La declaración del ex viceministro García y la denuncia penal interpuesta Luis Antonio Bueno Jr., Luis Antonio Mameri y Luis Eduardo DaRocha Soares, ante la Fiscalía General de la Nación, hace alusión al proceso de selección contractual de Ruta del Sol 2 incluyendo su adjudicación, y en ninguno de sus apartes menciona proyecto alguno que hubiese gestionado la ANI, y en consecuencia, no habla de los proyectos Autopistas del Caribe (proyecto en el cual participó como vicepresidente de la firma KMA Construcciones S.A.), Conexión Norte y Transversal del Siga. Tampoco habla sobre los restantes proyectos de tercera (3ª) generación hechos por el INCO en los que participó KMA Construcciones S.A. como lo son Ruta Caribe y Córdoba – Sucre.
- No hay referencias a la Agencia Nacional de Infraestructura distintas a las que se refieren a la personería jurídica del abogado de dicha agencia y a la entrevista practicada al presidente de tal entidad.
- El Instituto Nacional de Concesiones es mencionado frecuentemente en función de los cargos que ostentó el ex viceministro García, tanto como las referencias a los manuales de funciones de sus cargos y al desarrollo de la adjudicación del proyecto Ruta del Sol 2.
- Existen cuatro (4) referencias al señor Otto Bula Bula, todas ellas asociadas a la declaración del señor Martorelli a la fiscalía de Brasil, a través de la cual relataba que Bula estaba en condiciones de viabilizar un otrosí en el que la ANI cedería la construcción, operación y mantenimiento del tramo Ocaña – Gamarra sin la necesidad de una licitación.
- No se mencionan conexiones con el señor Roberto Prieto, ni tampoco con el señor Andrés Giraldo, nombres que han sonado en los medios de comunicación como supuestos receptores de dineros ilegales.

Capítulo VII

ANÁLISIS DE LA BITÁCORA DEL PROYECTO AUTOPISTAS DEL CARIBE Y DEL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS ESTABLECIDOS POR LA LEY PARA LA INICIATIVA PRIVADA.

Como lo hemos dicho en el cuerpo de este informe, la bitácora del proyecto es un instrumento de control instaurado por la actual administración - a través de la resolución 959 de 2013 - con el fin de asegurar que los documentos de la etapa precontractual queden debidamente registrados. En este capítulo pretendemos analizar que la bitácora del proyecto se haya registrado adecuadamente, y a la vez, que se hayan cumplido los requisitos y términos legales dispuestos para adelantar una iniciativa privada en el marco de un proceso de asociación público privada.

1. Cumplimiento de requisitos y términos legales de la iniciativa privada

1.1. Análisis normativo

La Ley 1508 de 2012 dispone a partir de su artículo 14 las normas referidas a las iniciativas privadas en el contexto de un proyecto de asociación público privada. El procedimiento para tal efecto prevé:

"Artículo 14. Estructuración de proyectos por agentes privados. Los particulares podrán estructurar proyectos de infraestructura pública o para la prestación de sus servicios asociados, por su propia cuenta y riesgo, asumiendo la totalidad de los costos de la estructuración, y presentarlos de forma confidencial y bajo reserva a consideración de las entidades estatales competentes.

El proceso de estructuración del proyecto por agentes privados estará dividido en dos (2) etapas, una de prefactibilidad y otra de factibilidad.

En la etapa de prefactibilidad el originador de la propuesta deberá señalar claramente la descripción completa del proyecto incluyendo el diseño mínimo en etapa de prefactibilidad, construcción, operación, mantenimiento, organización y explotación del mismo, alcance del proyecto, estudios de demanda en etapa de prefactibilidad, especificaciones del proyecto, su costo estimado y la fuente de financiación.

Para la etapa de factibilidad, la iniciativa para la realización del proyecto deberá comprender: el modelo financiero detallado y formulado que fundamente el valor del proyecto, descripción detallada de las fases y duración del proyecto, justificación del plazo del contrato, análisis de riesgos asociados al proyecto, estudios de impacto ambiental, económico y social, y estudios de factibilidad técnica, económica, ambiental, predial, financiera y jurídica del proyecto.

En la etapa de factibilidad el originador del proyecto deberá anexar los documentos que acrediten su capacidad jurídica, financiera o de potencial financiación, de experiencia en inversión o de estructuración de proyectos o para desarrollar el proyecto, el valor de la estructuración del proyecto y una minuta del contrato a celebrar que incluya entre otros, la propuesta de distribución de riesgos.

En esta etapa se deberá certificar que la información que entrega es veraz y es toda de la que dispone sobre el proyecto. Esta certificación deberá presentarse mediante una declaración juramentada.

No podrán presentarse iniciativas en los casos en que correspondan a un proyecto que, al momento de su presentación modifiquen contratos o concesiones existentes o para los cuales se haya adelantado su estructuración por parte de cualquier entidad estatal. Tampoco se aceptarán aquellas iniciativas que demanden garantías del Estado o desembolsos de recursos del Presupuesto General de la Nación, las entidades territoriales o de otros fondos públicos, superiores a los establecidos en la presente ley.

Cuando existan varios originadores para un mismo proyecto tendrá prioridad para su estudio el primero que radique una oferta ante la entidad estatal competente y que posteriormente sea declarada por esta como viable.

Artículo 15. Revisión previa de la iniciativa privada. Presentada la iniciativa del proyecto en etapa de prefactibilidad, la entidad estatal competente dispondrá de un plazo máximo de tres (3) meses para verificar si la propuesta, al momento de ser analizada, es de interés de la entidad competente de conformidad con las políticas sectoriales, la priorización de proyectos a ser desarrollados y que dicha propuesta contiene los elementos que le permiten inferir que la misma puede llegar a ser viable, sin que tal verificación genere ningún derecho al particular, ni obligación para el Estado.

Resultado de esta verificación, la entidad estatal competente podrá rechazar la iniciativa u otorgar su concepto favorable para que el originador de la propuesta continúe con la estructuración del proyecto e inicie la etapa de factibilidad. Dicho concepto, en caso de ser favorable, permitirá que el originador de la propuesta pueda continuar con la estructuración del proyecto y realizar mayores estudios, sin que ello genere compromiso de aceptación del proyecto u obligación de cualquier orden para el Estado.

Artículo 16. Evaluación, aceptación o rechazo de la iniciativa privada. Presentada la iniciativa del proyecto en etapa de factibilidad, la entidad estatal competente dispondrá de un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la fecha de su radicación, para la evaluación de la propuesta y las consultas a terceros y a autoridades competentes, este estudio lo podrá hacer directamente o a través de terceros. Se podrá prorrogar los términos del estudio hasta por un plazo igual a la mitad del plazo inicial, para profundizar en sus investigaciones o pedir al originador del proyecto que elabore estudios adicionales o complementarios, ajustes o precisiones al proyecto.

Si realizados los estudios pertinentes la entidad pública competente considera la iniciativa viable y acorde con los intereses y políticas públicas, así lo comunicará al originador informándole las condiciones para la aceptación de su iniciativa incluyendo el monto que acepta como valor de los estudios realizados, con fundamento en costos demostrados en tarifas de mercado para la estructuración del proyecto y las condiciones del contrato. De lo contrario rechazará la iniciativa mediante acto administrativo debidamente motivado. En todo caso la presentación de la iniciativa no genera ningún derecho para el particular, ni obligación para el Estado.

Si la iniciativa es rechazada, la propiedad sobre los estudios será del originador, pero la entidad pública tendrá la opción de adquirir aquellos insumos o estudios que le interesen o sean útiles para los propósitos de la función pública.

Comunicada la viabilidad de la iniciativa, el originador del proyecto podrá aceptar las condiciones de la entidad estatal competente o proponer alternativas. En cualquier caso, en un plazo no superior a dos (2) meses contados desde la comunicación de la viabilidad, si no se llega a un acuerdo, se entenderá que el proyecto ha sido negado por la entidad pública (...).

Artículo 19. Iniciativas privadas que no requieren desembolsos de recursos públicos. Logrado el acuerdo entre la entidad estatal competente y el originador del proyecto, manteniendo el originador la condición de no requerir recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos para la ejecución del proyecto, la entidad competente publicará el acuerdo, los estudios y la minuta del contrato y sus anexos por un término no inferior a un (1) mes ni superior a seis (6) meses, en los términos que establezca el reglamento, dependiendo de la complejidad del proyecto, en la página web del Sistema Electrónico para la Contratación Pública "SECOP".

En esta publicación la entidad estatal competente señalará las condiciones que deben cumplir eventuales interesados en participar en la ejecución del proyecto y anunciará su intención de adjudicar un contrato al proponente originador, en las condiciones acordadas, si no existieren otros interesados en la ejecución del proyecto.

Transcurrido el plazo de la publicación anteriormente referida, sin que ningún interesado distinto al originador del proyecto manifieste a la entidad estatal competente, su interés de ejecutarlo o cumpla las condiciones para participar en su ejecución, se podrá contratar con el originador, de manera directa en las condiciones pactadas." (Subrayado fuera de texto).

En este contexto, el desarrollo de la iniciativa privada, proyecto Autopistas del Caribe tuvo un desenvolvimiento tal que agotó todas y cada una de las etapas y fases previstas en la norma ya mencionada, cumpliendo con los requisitos por aquella exigidos, sin perjuicio de algunas salvedades que emitirá esta auditoría, tal y como a continuación se expone:

Fases previstas en la Ley 1508 de 2012	Fecha entrega	Documento	Cumple	No Cumple	Intervienen
PREFACTIBILIDAD					
En la etapa de prefactibilidad el originador de la propuesta deberá señalar claramente: (3 meses)	5 de junio de 2014	Rad. 20144090261012	X		Menzel Amín Avendaño - Presidente KMA Construcciones S.A.
1. Descripción completa del proyecto.	5 de junio de 2014	Rad. 20144090261012	X		Menzel Amín Avendaño - Presidente KMA Construcciones S.A.
2. Diseño mínimo en etapa de prefactibilidad, construcción, operación, mantenimiento, organización y explotación del mismo.	5 de junio de 2014	Rad. 20144090261012	X		Menzel Amín Avendaño - Presidente KMA Construcciones S.A.
3. Alcance del proyecto.	5 de junio de 2014	Rad. 20144090261012	X		Menzel Amín Avendaño - Presidente KMA Construcciones S.A.
4. Estudios de demanda en etapa de prefactibilidad.	5 de junio de 2014	Rad. 20144090261012	X		Menzel Amín Avendaño - Presidente KMA Construcciones S.A.

Fases previstas en la Ley 1508 de 2012	Fecha entrega	Documento	Cumple	No Cumple	Intervienen
5. Especificaciones del proyecto.	5 de junio de 2014	Rad. 20144090261012	X		Menzel Amín Avendaño - Presidente KMA Construcciones S.A.
6. Costo estimado.	5 de junio de 2014	Rad. 20144090261012	X		Menzel Amín Avendaño - Presidente KMA Construcciones S.A.
7. Fuente de financiación.	5 de junio de 2014	Rad. 20144090261012	X		Menzel Amín Avendaño - Presidente KMA Construcciones S.A.
AVAL ANI. Respuesta a la evaluación de la etapa de prefactibilidad de la propuesta de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada denominada "Concesión Autopista del Caribe" el 5 de junio de 2014 con número ANI No. 2014409021012	22 de enero de 2015	Rad. 20157020013141	X		Camilo Jaramillo - Vic. Estructuración ANI; VoBo. Hector Pinilla - Vic. Jurídico ANI; Lilitana Coy Cruz - Gerente Jurídica VE; Iván Fierro Sánchez - Gerente de Proyecto VE; Andrés Hernández - Gerente Financiero VE; Ximena Vallejo - Asesor Financiero VE; Alex Samuel Wihiler - Asesor Técnico VE; Juan José Aguilar - Abogado Vic. Jurídica
FACTIBILIDAD					
Para la etapa de factibilidad, la iniciativa para la realización del proyecto deberá comprender: (6 meses)	28 de agosto de 2015	Rad. 20154090537902	X		Menzel Amín Avendaño - Representante Común Autopistas del Caribe
1. Modelo financiero detallado y formulado que fundamente el valor del proyecto.	28 de agosto de 2015	Rad. 20154090537902	X		Menzel Amín Avendaño - Representante Común Autopistas del Caribe
2. Descripción detallada de las fases y duración del proyecto.	28 de agosto de 2015	Rad. 20154090537902	X		Menzel Amín Avendaño - Representante Común Autopistas del Caribe
3. Justificación del plazo del contrato.	28 de agosto de 2015	Rad. 20154090537902	X		Menzel Amín Avendaño - Representante Común Autopistas del Caribe
4. Análisis de riesgos asociados al proyecto.	28 de agosto de 2015	Rad. 20154090537902	X		Menzel Amín Avendaño - Representante Común Autopistas del Caribe
5. Estudios de impacto ambiental.	28 de agosto de 2015	Rad. 20154090537902	X		Menzel Amín Avendaño - Representante Común Autopistas del Caribe
6. Estudios económico y social.	28 de agosto de 2015	Rad. 20154090537902	X		Menzel Amín Avendaño - Representante Común Autopistas del Caribe
7. Estudios de factibilidad técnica, económica, ambiental, predial, financiera y jurídica del proyecto.	28 de agosto de 2015	Rad. 20154090537902	X		Menzel Amín Avendaño - Representante Común Autopistas del Caribe

Fases previstas en la Ley 1508 de 2012	Fecha entrega	Documento	Cumple	No Cumple	Intervienen
8. Acredita capacidad jurídica, financiera o de potencial financiación, de experiencia en inversión o de estructuración de proyectos o para desarrollar el proyecto.	28 de agosto de 2015	Rad. 20154090537902	X		Menzel Amín Avendaño - Representante Común Autopistas del Caribe
9. El valor de la estructuración del proyecto.	28 de agosto de 2015	Rad. 20154090537902	X		Menzel Amín Avendaño - Representante Común Autopistas del Caribe
10. Minuta del contrato a celebrar que incluya entre otros, la propuesta de distribución de riesgos.	28 de agosto de 2015	Rad. 20154090537902	X		Menzel Amín Avendaño - Representante Común Autopistas del Caribe
11. Certificación que la información que entrega es veraz y es toda de la que dispone sobre el proyecto. Esta certificación deberá presentarse mediante una declaración juramentada.	28 de agosto de 2015	Rad. 20154090537902	X		Menzel Amín Avendaño - Representante Común Autopistas del Caribe
Aval ANI respuesta a la evaluación en la etapa de factibilidad a la propuesta de Asociación Público Privada de iniciativa privada para el proyecto denominado: "Iniciativa Privada Autopistas del Caribe Corredor de Carga Cartagena-Barranquilla"	21 de noviembre de 2016.	Rad. 20162000364841	X		Camilo Jaramillo Berrocal Vicepresidente de Estructuración

1.2. Cumplimiento de los términos y las etapas de prefactibilidad y factibilidad

Como se puede observar, cada uno de los requisitos exigidos por la Ley fueron atendidos por la Agencia Nacional de Infraestructura salvo las circunstancias que a continuación señalaremos:

Etapa	Fecha de inicio	Fecha de vencimiento	Fecha real	mora	Observaciones
Prefactibilidad	5/06/2014 Rad. 2014-409-026101-2	5/09/2014	2/10/2014 Rad. 2014-409-048267-2 y 2014-409-048312-2	No hay por el plazo adicional de 1 mes	La ANI comunica el 29/08/2014 Rad. 2014-702-016440-1, plazo adicional de 1 mes, cuando la propuesta debió haber sido rechazada por ser un proyecto con desembolso de recursos públicos y porque no cumplía con 5 requisitos fundamentales para la prefactibilidad.
Entidad comunica plazo factibilidad	22/01/2015 Rad. 2015-702-001314-1	22/07/2015 con prórroga de 1 mes vence el 22/08/2015	28/08/2015 Rad. 2015-409-053790-2	6 días	La entrega de los estudios superó el plazo previsto por la entidad.

Etapa	Fecha de inicio	Fecha de vencimiento	Fecha real	mora	Observaciones
Evaluación de la factibilidad por la ANI	28/08/2015	28/02/2016 y máximo con 3 meses de prórroga hasta 28/05/2016	21/11/2016 Rad. 2016-200-036484-1	8 meses y 23 días	No aparece en la bitácora del proyecto una circunstancia que justifique la superación del plazo. Tampoco existe prórroga.

No obstante lo anterior, consideramos que el cómputo de los términos se debe efectuar teniendo bajo consideración el interés público que conlleva el cumplimiento de aquellos. Por lo tanto, no se deben considerar como perentorios o preclusivos, es decir, que agotarían la facultad de la administración para generar la viabilidad o el rechazo de la iniciativa privada. En tanto que no son perentorios ni preclusivos, la administración no agota su competencia para definir la labor que le corresponde, así sea por fuera del vencimiento ya señalado.

Lo que sí sucede, a nuestro juicio, es que los funcionarios que dieron pie a los vencimientos de términos, deberían ser evaluados en cuanto a las razones que justifiquen tales circunstancias.

Conclusión: En el proceso de iniciativa privada asociado a Autopistas del Caribe se cumplieron las etapas y fases previstas por la Ley 1508 de 2012 y su decreto reglamentario 1467 de 2012, tanto como los requisitos que exigen los mismos, solo que, se violaron términos dispuestos por aquella para la generación de la viabilidad de la etapa de la factibilidad que, a juicio de esta auditoría, no se constituyen en perentorios, y por lo tanto, no hacen perder la competencia de la entidad para proseguir con el proceso. No obstante lo anterior, los funcionarios que dieron lugar al vencimiento de los términos deberán justificar adecuadamente las razones por las cuales dieron origen a dicha circunstancia.

Es importante anotar que esta auditoría no tuvo acceso a la información relacionada con los soportes de la manifestación de interés de KMA Construcciones S.A., del 26 de enero de 2017, en razón a que se encontraba en la etapa de evaluación (circunstancia bajo reserva), según lo manifestó el área de contratación.

Por otro lado, nos enteramos de la solicitud de suspensión del proceso licitatorio No. VJ-VE-APP-IPV-003-2016 por parte del presidente de la entidad a través de comunicación radicada bajo el número 2017-101-001326-3 del 24 de enero de 2017, debido a la presunta injerencia del ex viceministro García Morales en el proceso de iniciativa privada.

1.3. Análisis de la interlocución entre la entidad estatal y el originador en el marco de una iniciativa privada.

A juicio de esta auditoría, la intención tanto del legislador como del gobierno, al prever requisitos para la presentación de los estudios de prefactibilidad y de los de factibilidad, consiste en consagrar unos mínimos necesarios para considerar una propuesta seria. De no contarse con dichos requisitos, la propuesta debería ser rechazada. En este sentido, la entidad pública no podría solicitar al originador la completitud, otorgando prórrogas o interlocutando para que adjunte, complemente o subsane la iniciativa original. Esto es lo que garantiza el derecho de turno, e impide que una iniciativa que no sea seria prospere y gane el turno solo por el hecho de llegar primero.

Al cabo de la evaluación de la etapa de prefactibilidad o de la factibilidad solo puede existir una de dos vías: la viabilidad del proyecto o el rechazo, en la medida en que las normas (Ley 1508 de 2012 y decretos 1467 de 2012 y 2043 de 2014) no prevén escenarios de discusión, deliberación, debate o

interlocución entre el originador y el Estado. Cobra valor señalar aquí, que la práctica de recibir y evaluar estudios parciales no está contemplada por tales normas.

Solo existe una posibilidad que las normas prevén para que se desarrollen ajustes, profundización de estudios e intervención de autoridades en la etapa de evaluación de la factibilidad, los cuales son escenarios para ahondar frente a algún requisito de factibilidad, sin que sea posible aducir que este escenario se constituye en uno ideado para sanear la completitud de los requisitos de la factibilidad o diseñado para gestar procesos de negociación.

El hecho de que sean comunes las reuniones de deliberación, debate o interlocución entre el Estado y el originador, podría repercutir a la hora de analizar el riesgo definido para la entidad estatal en función de la edificación de una estructuración fase III. Si la entidad estatal se ve comprometida en los ajustes que se le hagan al proyecto, su responsabilidad no sería la misma que aquella con que cuenta en el marco de un proyecto APP de iniciativa privada, cuyos estudios y diseños definitivos son del exclusivo resorte del originador.

En caso de que sean necesarios los escenarios de discusión y de debate en el marco de la factibilidad del proyecto con el fin de satisfacer el principio de conveniencia pública, deberá gestarse una reforma a la normatividad vigente. Dichos ejercicios de discusión y de debate que garantizarían la conveniencia pública y la viabilidad del proyecto, se deberán llevar a cabo antes de que se anuncien las condiciones del negocio y la definición del costo de los estudios.

2. La trazabilidad de la iniciativa privada en el marco del cumplimiento de la obligación asociada a la bitácora del proyecto.

La Resolución 959 de 2013 expedida por el Presidente de la ANI determinó unas responsabilidades que guardan relación con el cumplimiento del principio de publicidad de las actuaciones pre contractuales, para asegurar que la debida estructuración de los proyectos dejara el rastro de cada una de sus fases, etapas y actuaciones abordadas, como de los funcionarios intervinientes en cada una de ellas, consagrando además, un acta de debida diligencia del proceso de estructuración de los proyectos que tiene asidero tanto en las iniciativas públicas como en las iniciativas privadas.

En nuestro sentir, la Resolución 959 de 2013 señala que la bitácora constituye un requisito previo para tres eventos: a) al solicitar el inicio de un proceso contractual y someter a comité de contratación la convocatoria de un proceso de selección; b) al someter a comité de contratación la adjudicación de un proceso de selección y c) al someter a firma del funcionario competente el contrato o la modificación contractual. Esto quiere indicar que, siendo que someter al comité de contratación la convocatoria de un proceso de selección es la etapa más temprana de aquellos eventos ya señalados, es para ese momento que ya se debe contar con la bitácora del proyecto.

El contar con la bitácora significa que aquella se encuentre radicada en la dependencia de archivo, conforme lo señala el artículo 8 de la resolución 959 de 2013 que a la letra reza: "*(...) se depositen los documentos definitivos de tales procesos o modificaciones, acompañados de las bitácoras y sus soportes documentales o en medio magnético, en el archivo de la entidad (...)*".

De esta manera, podemos concluir que la bitácora del proyecto debería estar radicada en el área de archivo al momento de la publicación del proceso de selección en el SECOP, en tanto que, para ese momento, la bitácora de estructuración - que comprende los aspectos técnicos y financieros - y la

bitácora legal deben estar culminadas, pues no es posible sacar un proceso al público sin que antes esté debidamente estructurado³. No tiene sentido una bitácora elaborada, recopilada y completada posteriormente a la publicación del proceso de selección, pues ello depararía un riesgo alto de corrupción, que es justamente lo que quiere evitar la bitácora.

Ahora bien, los proyectos que deben contar con la bitácora, teniendo bajo consideración la remisión que hace la resolución 959 de 2013 al manual de contratación, son los proyectos misionales y los de mayor cuantía (numeral 4.1.5 del manual de contratación vigente para esa fecha: resolución 308 de 2013)⁴. De este modo, los proyectos de asociación público privada, de iniciativa pública y privada, tienen que contar con bitácora.

Como consecuencia de lo anterior, este informe abarcará ahora, el estudio de la línea de tiempo con la identificación de los responsables en cada uno de los hitos del proyecto, como se observa en el gráfico No. 1, de este capítulo.

Teniendo como referencia el aludido gráfico, se ratifican las observaciones presentadas en capítulo precedente, según las cuales se dejaron vencer los términos previstos en las normas vigentes para generar la viabilidad o el rechazo de la iniciativa privada en su fase de factibilidad; en el gráfico también se advierten los distintos responsables, dentro de lo cual se destaca que no existe ninguna inconsistencia relacionada con la participación de los equipos en función de cada hito de la trazabilidad de la bitácora del proyecto. En este sentido, el originador participa en los hitos en los cuales es posible que lo haga y la ANI participa en aquellos en que también tiene competencia para hacerlo.

No obstante lo anterior, esta auditoría pudo verificar que se incumplió con el registro de la bitácora de proyecto. El radicado de entrega (Memorando No. 2017-200-002179-3) tiene fecha 9 de febrero de 2017, mientras que la creación del proceso en el sistema electrónico para la contratación pública fue el 22 de noviembre de 2016. Es decir, el registro de la bitácora se produjo, cerca de, dos meses después de que se publicara por primera vez el proyecto.

Esta inconsistencia contraría el propósito con fundamento en el cual se edifica la bitácora que es, justamente, propender por el adecuado hilo conductor debidamente registrado para garantizar la idoneidad de los intervinientes y el cumplimiento de todas y cada una de las fases de la estructuración.

En consecuencia, los funcionarios a cargo de la responsabilidad relacionada con la bitácora del proyecto deberán justificar las razones por las cuales a tiempo de la publicación del proceso en el SECOP que fue el 22 de noviembre de 2016, no registraron tal bitácora obedeciendo el mandato del artículo 8 de la resolución 959 de 2013 que a la letra reza: *"(...) la totalidad de los proyectos (...) deberán encontrarse sustentados en la bitácora del proyecto como requisito previo para a) solicitar el inicio del proceso contractual (...)"*.

³ El Art. 87 de la Ley 1474 de 2011, que modificó el numeral 12 del art. 25 de la Ley 80 de 1993, establece en el inciso 2° que, previo a la apertura de un proceso de selección, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto.

⁴ Esta norma ha sido ratificada en el numeral 4.6 del manual de contratación: resolución 1113 de 2015

Trazabilidad de la IPP Autopistas del Caribe

Funcionarios a cargo

Originador	Beatriz Eugenia Morales Velez Vicepresidente de estructuración	Originador	Originador	Evaluadores para revisión estructuración	Camilo Andrés Jaramillo Berrocal Vicepresidente de Estructuración	Camilo Andrés Jaramillo Berrocal Vicepresidente de Estructuración
Menzel Amin Avendaño Rep.L Autopistas del Caribe	Camilo Andrés Jaramillo Berrocal Gerente de proyectos	Menzel Amin Avendaño Rep.L Autopistas del Caribe	Menzel Amin Avendaño Rep.L Autopistas del Caribe	Evaluador - Consultores Unidos S.A.	Diego Andres Beltran Jurídico de estructuración	
	Ivan Mauricio Flerro Sanchez Gerente de proyectos		Juan Antonio Sanchez Rep. Leg Ortiz Contruccion	Marío Garcia Convers	Gabriel Alejandro Jimenez Asesor Tecnico Estructuración	
	Luis Alejandro Herrera Angel Apoyo Técnico de la V Estruct.		Julio Hernan Espinel Rep. Leg. Obresca	Coordinador Revisión de diseños	Juan Carlos Rengifo Ramirez Gerente de proyectos carreteros ANI	Juan Carlos Rengifo Ramirez Gerente de proyectos carreteros ANI
	Juan Carlos Rengifo Ramirez Gerente de proyectos carreteros		Concesionario	Luis Carlos Sarraide	German Andres Fuentes Parrado Gerente de proyectos carreteros ANI	
			Luis Hernán Goenaga Benavides Director de Licitaciones / Director de Desarrollo de Negocios	Mauricio Zambrano	Alex Samuel Wihiler Bautista Gerencia de Carreteras	Alex Samuel Wihiler Bautista Gerencia de Carreteras
			Constructor		Andres Alberto Hernandez Florian Gerente Financiero	Andres Alberto Hernandez Florian Gerente Financiero
			Menzel Amin		Gisela Pupo Arabia- Financiera	Gisela Pupo Arabia- Financiera
			Hernan Dario Santana - Vice Jurídico KMA		Luis Angel Carmona Tache - Financiera	Luis Angel Carmona Tache - Financiera
			Gabriel Garcia Vicepresidente de Desarrollo de Negocios de KMA		Jackeline Torres Angel - Financiera	Poldy Paola Osorio Alvarez Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno
			Estructurador financiero		Nohora Millan - Experta Ambiental	Gerencia Socio Ambiental
			Jaime Pedroza - Credicorp Capital		Jairo Arguello - Gerente Ambiental	Jairo Fernando Arguello Urrego
			Antonio Porras - Credicorp Capital		Veronica Villalba - Ambiental	Veronica Villalba Campos
			Estefania Leon - Credicorp Capital		Juan José Agullar - Jurídica	Gerencia de Sistemas
			Socio IP		Luis Alejandro Herrera Angel	Jorge Bernardo Gomez Rodriguez
			Diego Beltran - Grupo Ortiz			Javier Alonso Zúñiga Gómez
			Javier de la Matta - Grupo Ortiz			Gerencia de Riesgos
			Consultor estruct APP			Adriana Estupiñan
			Mateo de los Rios - VIVEKA			Gerencia de Predial
			German Forero - VIVEKA			Xiomara Patricia Juris Jimenez
			Consultor Jurídico			Argemiro Palacios
			Carlos Carvajal - Lloreda Camacho Abogados			Diliver Octavio Pintor Peralta

5 de Junio 2014	22 de enero 2015	28 de agosto 2015	26 de febrero 2016	21 de noviembre 2016	22 de noviembre 2016	febrero 2017
Radicación de Prefactibilidad de la IP	Viabilidad de la prefactibilidad de la ANI	Radicación de Factibilidad de la IP	Radicación propuesta de iniciativa privada originador	Certificación del evaluador externo, AVAL a la estructuración de la IP	Viabilidad de la IP por parte de la ANI	Firma Bitácora Sin radicación

Hitos del proyecto y otros

Gráfico 1. Responsables hitos IPP Autopistas del Caribe.

Desde este punto de vista, el proceso de selección contractual No. VJ-VE-APP-IPV-003-2016 ha debido contar como requisito para su puesta en marcha con el registro de la bitácora correspondiente que se extraña en esta oportunidad.

Capítulo VIII

ANÁLISIS DE LA BITÁCORA DEL PROYECTO AUTOPISTA CONEXIÓN NORTE Y DEL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS ESTABLECIDOS POR LA LEY PARA LA INICIATIVA PÚBLICA.

El presente capítulo comenta los hitos considerados en los procesos de precalificación, adjudicación y ejecución del proyecto asociado al contrato de concesión bajo esquema APP No. 009 del 10 de diciembre de 2014: Autopista Conexión Norte (Grupo 1 – Autopistas para la Prosperidad). De igual manera, se hace un análisis de la implementación del procedimiento bitácora de proyecto de la ANI (SEPG-P-001 V2) y se entrega un cuadro resumen con los hitos del proyecto y una lista de chequeo conforme a los requerimientos establecidos en la Ley 1508 de 2012 para proyectos APP de iniciativa pública.

Tal trabajo se edifica sobre el presupuesto de que este proyecto, como lo dijimos antes, es un proyecto de cuarta generación de concesiones, sobre el cual no debería existir la más mínima sombra de duda, dada la participación de la firma KMA Construcciones S.A. en el mismo y teniendo bajo consideración que el ex viceministro García Morales fue detectado por esta auditoría trabajando para dicha firma en el contexto de la iniciativa privada Autopistas del Caribe.

1. Cumplimiento de requisitos y términos legales de la iniciativa pública

1.1. Análisis normativo

La Ley 1508 de 2012 dispone a partir de su artículo 10 las normas referidas a las iniciativas públicas en el contexto de un proyecto de asociación público privada. El procedimiento para tal efecto prevé:

"Artículo 10. Sistema abierto o de precalificación. Para la selección de contratistas de proyectos de asociación público privada de iniciativa pública, podrá utilizarse el sistema de precalificación, en las condiciones que establezca el reglamento (...).

Artículo 11. Requisitos para abrir procesos de selección de contratistas para la ejecución de proyectos de asociación público privada, de iniciativa pública. En los proyectos de asociación público privada de iniciativa pública, la entidad que invita a participar en el proceso de selección, deberá contar antes de la iniciación del proceso de selección con:

11.1 Los estudios vigentes de carácter técnico, socioeconómico, ambiental, predial, financiero y jurídico acordes con el proyecto, la descripción completa del proyecto incluyendo diseño, construcción, operación, mantenimiento, organización o explotación del mismo, el modelo financiero detallado y formulado que fundamente el valor del proyecto, descripción detallada de las fases y duración del proyecto y justificación del plazo del contrato. El modelo financiero estatal tendrá reserva legal.

11.2 Evaluación costo beneficio del proyecto analizando su impacto social, económico y ambiental sobre la población directamente afectada, evaluando los beneficios socioeconómicos esperados.

11.3 Justificación de utilizar el mecanismo de asociación público privada como una modalidad para la ejecución del proyecto, de conformidad con los parámetros definidos por el Departamento Nacional de Planeación. Los análisis señalados en este numeral deberán contar con concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación o de la entidad de planeación de la respectiva entidad territorial. Para el anterior concepto, se deberá contar con la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto de las valoraciones de las obligaciones contingentes que realicen las Entidades Estatales, en desarrollo de los Esquemas de Asociación Público Privada, en los términos definidos en la Ley 448 de 1998.

11.4 Análisis de amenaza y vulnerabilidad con el fin de garantizar la no generación o reproducción de condiciones de riesgo de desastre.

11.5 La adecuada tipificación, estimación y asignación de los riesgos, posibles contingencias, la respectiva matriz de riesgos asociados al proyecto.

Artículo 12. Factores de selección objetiva. En los procesos de selección que se estructuren para la ejecución de proyectos de asociación público privada de iniciativa pública o que requieran desembolsos de recursos públicos, la selección objetiva se materializará mediante la selección del ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca.

Los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes en estas contrataciones, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

12.1 La capacidad jurídica, la capacidad financiera o de financiación y la experiencia en inversión o en estructuración de proyectos, serán objeto de verificación documental de cumplimiento por parte de las entidades estatales como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje. En estos casos no se exigirá Registro Único de Proponentes y la presentación de esta documentación será subsanable, en los términos establecidos en el Estatuto General de Contratación.

12.2 La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, represente la mejor oferta o la mejor relación costo-beneficio para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. Dentro de tales criterios las entidades podrán considerar los niveles de servicio y estándares de calidad, el valor presente del ingreso esperado, los menores aportes estatales o mayor aporte al Estado según sea el caso, contraprestaciones ofrecidas por el oferente salvo en caso de contraprestaciones reguladas o tarifas a ser cobradas a los usuarios, entre otros, de acuerdo con la naturaleza del contrato."

1.2. Cumplimiento de los términos y las etapas de prefactibilidad y factibilidad

El cumplimiento de los requisitos antes enunciados se trasluce en el siguiente cuadro:

Ley 1508 del 10 de enero de 2012						
TÍTULO II: PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA DE INICIATIVA PÚBLICA						
Art	Líneamiento	Documento soporte	Estructurador	Evaluador	Cumple	No cumple
10	Precalificados convocatoria pública	Resolución No. 835 del 31 de julio de 2013	NA	NA	X	
11 Requisitos para abrir procesos de selección de contratistas						
11.1	Estudio técnico	Consultor: Estudios técnicos adicionales y estructuración técnica. Informe Núm 4 3ra Edición. Agosto de 2013 Interventoría: Informe No 7 con Rad 2013-409-035963-2 del 09/09/2013 donde se aprueban estudios del consultor. Aval ANI: Certificación supervisor. Rad 2013-409-036998-2 del 16/09/2013	Consorcio T&C 002 (TYP SA - Consultores Regionales Asociados S.A.S)	APPLUS NORCONTROL COLOMBIA LTDA	X	
11.1	Estudio socioeconómico	Consultor: Estudios técnicos adicionales y estructuración técnica. Informe Núm 4 3ra Edición. Agosto de 2013 Interventoría: Informe No 7 con Rad 2013-409-035963-2 del 09/09/2013 donde se aprueban estudios del consultor. Aval ANI: Certificación supervisor. Rad 2013-409-036998-2 del 16/09/2013	Consorcio T&C 002 (TYP SA - Consultores Regionales Asociados S.A.S)	APPLUS NORCONTROL COLOMBIA LTDA	X	
11.1	Estudio ambiental	Consultor: Estudios técnicos adicionales y estructuración técnica. Informe Núm 4 3ra Edición. Agosto de 2013 Interventoría: Informe No 7 con Rad 2013-409-035963-2 del 09/09/2013 donde se aprueban estudios del consultor. Aval ANI: Certificación supervisor. Rad 2013-409-036998-2 del 16/09/2013	Consorcio T&C 002 (TYP SA - Consultores Regionales Asociados S.A.S)	APPLUS NORCONTROL COLOMBIA LTDA	X	
11.1	Estudio predial	Consultor: Estudios técnicos adicionales y estructuración técnica. Informe Núm 4 3ra Edición. Agosto de 2013 Interventoría: Informe No 7 con Rad 2013-409-035963-2 del 09/09/2013 donde se aprueban estudios del consultor. Aval ANI: Certificación supervisor. Rad 2013-409-036998-2 del 16/09/2013	Consorcio T&C 002 (TYP SA - Consultores Regionales Asociados S.A.S)	APPLUS NORCONTROL COLOMBIA LTDA	X	

Ley 1508 del 10 de enero de 2012						
TÍTULO II: PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA DE INICIATIVA PÚBLICA						
Art	Lineamiento	Documento soporte	Estructurador	Evaluador	Cumple	No cumple
11.1	Estudio financiero	Consultor: RAD 2013-409-039042-2 del 27/09/2013 Estudios Bonus. Revisor: RAD 2013-409-052700-2 del 23/12/2013 Aprobación ANI	Bonus Banca de Inverión S.A	ANI	X	
11.1	Estudio jurídico (Actualización de debidas diligencias técnicas)	Consultor: Informe del contrato N° VJ 036 del 02 de abril de 2013 (Informe final de Hernan Moreno Gómez de actualización de debida diligencia técnica): Rad 2013-409-021600-2 Revisor: Segundo informe de soporte. Rad 2013-409-039839-2 del 03/10/2013	Hernan Moreno	Taboada Hoyos & Asociados S.A.S	X	
11.1	Descripción completa del proyecto	Consultor: Estudios técnicos adicionales y estructuración técnica. Informe Núm 4 3ra Edición. Agosto de 2013 Interventoría: Informe No 7 con Rad 2013-409-035963-2 del 09/09/2013 donde se aprueban estudios del consultor. Aval ANI: Certificación supervisor. Rad 2013-409-036998-2 del 16/09/2013	Consorcio T&C 002 (TYP SA - Consultores Regionales Asociados S.A.S)	APPLUS NORCONTROL COLOMBIA LTDA	X	
11.1	Modelo financiero detallado y formulado	Consultor: RAD 2013-409-039042-2 del 27/09/2013 Estudios Bonus. El Estudio se entrega en el anexo 22 del último informe del consultor. Núm 4 3ra Edición. Agosto de 2013 Revisor: RAD 2013-409-052700-2 del 23/12/2013 Aprobación ANI	Bonus Banca de Inverión S.A	ANI	X	
11.1	Descripción de las fases y duración del proyecto	Consultor: Estudios técnicos adicionales y estructuración técnica. Informe Núm 4 3ra Edición. Agosto de 2013 Interventoría: Informe No 7 con Rad 2013-409-035963-2 del 09/09/2013 donde se aprueban estudios del consultor. Aval ANI: Certificación supervisor. Rad 2013-409-036998-2 del 16/09/2013	Consorcio T&C 002 (TYP SA - Consultores Regionales Asociados S.A.S)	APPLUS NORCONTROL COLOMBIA LTDA	X	
11.1	Justificación del plazo del contrato	Consultor: Estudios técnicos adicionales y estructuración técnica. Informe Núm 4 3ra Edición. Agosto de 2013 Interventoría: Informe No 7 con Rad 2013-409-035963-2 del 09/09/2013 donde se aprueban estudios del consultor. Aval ANI: Certificación supervisor. Rad 2013-409-036998-2 del 16/09/2013	Consorcio T&C 002 (TYP SA - Consultores Regionales Asociados S.A.S)	APPLUS NORCONTROL COLOMBIA LTDA	X	
11.2	Evaluación C/B del proyecto (análisis impacto social, económico y ambiental)	Consultor: Estudios técnicos adicionales y estructuración técnica. Informe Núm 4 3ra Edición. Agosto de 2013 Interventoría: Informe No 7 con Rad 2013-409-035963-2 del 09/09/2013 donde se aprueban estudios del consultor. Aval ANI: Certificación supervisor. Rad 2013-409-036998-2 del 16/09/2013	Consorcio T&C 002 (TYP SA - Consultores Regionales Asociados S.A.S)	APPLUS NORCONTROL COLOMBIA LTDA	X	
11.2	Análisis impacto social	Consultor: Estudios técnicos adicionales y estructuración técnica. Informe Núm 4 3ra Edición. Agosto de 2013 Interventoría: Informe No 7 con Rad 2013-409-035963-2 del 09/09/2013 donde se aprueban estudios del consultor. Aval ANI: Certificación supervisor. Rad 2013-409-036998-2 del 16/09/2013	Consorcio T&C 002 (TYP SA - Consultores Regionales Asociados S.A.S)	APPLUS NORCONTROL COLOMBIA LTDA	X	
11.2	Análisis impacto económico	Consultor: Estudios técnicos adicionales y estructuración técnica. Informe Núm 4 3ra Edición. Agosto de 2013 Interventoría: Informe No 7 con Rad 2013-409-035963-2 del 09/09/2013 donde se aprueban estudios del consultor. Aval ANI: Certificación supervisor. Rad 2013-409-036998-2 del 16/09/2013	Consorcio T&C 002 (TYP SA - Consultores Regionales Asociados S.A.S)	APPLUS NORCONTROL COLOMBIA LTDA	X	
11.2	Análisis impacto ambiental	Consultor: Estudios técnicos adicionales y estructuración técnica. Informe Núm 4 3ra Edición. Agosto de 2013 Interventoría: Informe No 7 con Rad 2013-409-035963-2 del 09/09/2013 donde se aprueban	Consorcio T&C 002 (TYP SA - Consultores Regionales	APPLUS NORCONTROL COLOMBIA LTDA	X	

Ley 1508 del 10 de enero de 2012						
TÍTULO II: PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA DE INICIATIVA PÚBLICA						
Art	Lineamiento	Documento soporte	Estructurador	Evaluador	Cumple	No cumple
		estudios del consultor. Aval ANI: Certificación supervisor. Rad 2013-409-036998-2 del 16/09/2013	Asociados S.A.S)			
11.3	Comparador público privado	Consultor: RAD 2013-409-039042-2 del 27/09/2013 Estudios Bonus. El Estudio se entrega en el anexo 22 del último informe del consultor. Núm 4 3ra Edición. Agosto de 2013 Revisor: RAD 2013-409-052700-2 del 23/12/2013 Aprobación ANI	Bonus Banca de Inverión S.A	ANI	X	
11.3	Concepto previo favorable DNP del comparador	Consultor: RAD 2013-409-039042-2 del 27/09/2013 Estudios Bonus. El Estudio se entrega en el anexo 22 del último informe del consultor. Núm 4 3ra Edición. Agosto de 2013 Revisor: RAD 2013-409-052700-2 del 23/12/2013 Aprobación ANI Memorando enviado al MHCP con radicado de salida 2013-601-017353-1	Bonus Banca de Inversión S.A	ANI	X	
11.3	Concepto previo favorable del MHCP	Consultor: RAD 2013-409-039042-2 del 27/09/2013 Estudios Bonus. El Estudio se entrega en el anexo 22 del último informe del consultor. Núm 4 3ra Edición. Agosto de 2013 Revisor: RAD 2013-409-052700-2 del 23/12/2013 Aprobación ANI Memorando enviado al MHCP con radicado de salida 2013-601-017353-1	Bonus Banca de Inversión S.A	ANI	X	
11.4	Análisis de amenaza y vulnerabilidad (Riesgo de desastre)	Consultor: Estudios técnicos adicionales y estructuración técnica. Informe Núm 4 3ra Edición. Agosto de 2013 Interventoría: Informe No 7 con Rad 2013-409-035963-2 del 09/09/2013 donde se aprueban estudios del consultor. Aval ANI: Certificación supervisor. Rad 2013-409-036998-2 del 16/09/2013	Consorcio T&C 002 (TYPASA - Consultores Regionales Asociados S.A.S)	APPLUS NORCONTROL COLOMBIA LTDA	X	
11.5	Tipificación, estimación y asignación de los riesgos (Matriz de riesgos)	SECOP: Matriz de riesgos https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-19-1584961 de la ANI	ANI	ANI	X	

Ahora bien, el paquete de entregables con la descripción pormenorizada de fechas de entrega, documentos soporte e intervinientes las consagramos en el siguiente cuadro.

Hito	Fecha	Documento	Intervinientes
Entrega Estudios y Diseños por parte del estructurador Fase 2 (Técnicos)	9 de septiembre de 2013	Estudios técnicos adicionales y estructuración técnica. Informe Núm. 4 3ra Edición. Agosto de 2013	Consorcio T&C 002 (estructura plural integrada por Técnica y Proyectos S.A. TYPASA, y Consultores Regionales Asociados S.A.S)
Entrega Estudios Financieros	27 de septiembre de 2013	Informe No.5 de estructuración financiera Rad 2013-409-039042-2 del 27/09/2013	Alejandro Paz Cortés: Bonus Banca de Inversión S.A
Entrega Estructuración Jurídica	5 de junio de 2013	Informe del contrato N° VJ 036 del 02 de abril de 2013 (Informe final de Hernán Moreno Gómez de actualización de debida diligencia técnica): Rad 2013-409-021600-2	Hernán Moreno Gómez: Abogado Asesor
Aval Interventoría Estudios Fase 2	9 de septiembre de 2013	Informe No 7 de revisión: Rad 2013-409-035963-2 del 09/09/2013	Oscar Hernando Morales Morales: APPLUS Norcontrol
Aval ANI Estudios Financieros	23 de diciembre de 2013	Certificado contrato. Rad 2013-409-052700-2	Juan Carlos Rengifo: Supervisor Contrato - Vicepresidencia de Estructuración (ANI)

Hito	Fecha	Documento	Intervinentes
Aval asesor-ANI estructuración jurídica	2 de octubre de 2013	Informe de soporte y acompañamiento sobre las actividades desarrolladas en el Cto. De prestación de servicios profesionales VJ No. 149 de 2013. Rad: 2013-409-039839-2	Diana Patricia Bernal Pinzón: Gerencia jurídica estructuración ANI. María Fernanda Quintero Llano: Taboada Hoyos & Asociados S.A.S

Por último, prosiguiendo con el análisis de los requisitos legales la Oficina de Control Interno encontró que se evaluaron los componentes de capacidad y de experiencia de los proponentes así:

Ley 1508 del 10 de enero de 2012				
TÍTULO II: PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA DE INICIATIVA PÚBLICA				
12	Factores de selección objetiva	Documento soporte	Cumple	No Cumple
12.1	Capacidad jurídica	Para los dos proponentes: Informe definitivo de evaluación: Evaluación requisitos habilitantes (06/10/2014). Para todos los precalificados: Informe definitivo requisitos. Fuente SECOP	X	
12.1	Capacidad financiera	Para los dos proponentes: Informe definitivo de evaluación: Evaluación requisitos habilitantes (06/10/2014). Para todos los precalificados: Informe definitivo requisitos. Fuente SECOP	X	
12.1	Experiencia en inversión o estructuración de proyectos	Para los dos proponentes: Informe definitivo de evaluación: Evaluación requisitos habilitantes (06/10/2014). Para todos los precalificados: Informe definitivo requisitos. Fuente SECOP	X	
12.2	Niveles de servicio	Niveles de Servicio para la Etapa Preoperativa del Apéndice Técnico II	X	
12.2	Estándares de calidad	Términos establecidos en el Apéndice Técnico 4: Indicadores para Disponibilidad, Calidad y Nivel de Servicio, en el que se presentan los indicadores, valores mínimos de aceptación, métodos de medida y tiempos máximos de corrección.	X	
12.2	Valor presente de ingreso esperado	Pliego de Condiciones (Modificado por la Adenda 12) donde se indica que el VPAA (Valor Presente de los Aportes ANI en pesos constantes de 31 de diciembre de 2012) máximo corresponde a \$882.097.339.238.	X	

2. Descripción específica del cumplimiento de cada uno de los requisitos (El paso a paso)

2.1 Entrega de estudios y diseños del consultor en fase II

La Concesión Autopista Conexión Proyecto Autopistas para la Prosperidad, dentro del que se incluye el corredor vial Autopista Conexión Norte, tuvo como estructuradores integrales a BONUS, Banca de Inversión S.A, el Consorcio T&C002, integrado por Técnica y Proyectos S.A. TYPASA y Consultores Regionales Asociados S.A.S CRA, Taboada Hoyos Abogados; estructurador financiero de riesgos y promoción, técnico y legal de la concesión, respectivamente⁵.

a. Estructurador financiero

La selección del estructurador financiero inició el 26 de junio de 2012 cuando la ANI publicó en el Portal Único de Contratación a través del SECOP el aviso de convocatoria, para presentación de propuestas dentro del Concurso de Méritos Abierto VJ-VE-CM-001-2012, cuyo objeto es "La consultoría especializada para la realización de la estructuración financiera, de riesgos y promoción de los proyectos de concesiones viales que conforman Autopistas para La Prosperidad"⁶.

⁵ DOC091014-004: Bitácora Proyecto Concesión Autopista Conexión Norte, Pág 102

⁶ Bitácora Licitación Conexión Norte, Pág 111

Mediante la Resolución 480 del 31 de agosto de 2012, se ordenó la apertura al proceso de selección Concurso de Méritos Abierto VJ-VE-CM-001-2012. Este tuvo cierre el 3 de octubre de 2012 con el recibo de las propuestas de las siguientes sociedades:

- U.T. Estructuración Autopistas Para la Prosperidad.
- Pwc Corporate Finance S.L.
- Unión Temporal Financiera Prosperidad 2012.
- Bonus Banca de Inversión S.A.
- Unión Temporal Cip – Durán & Osorio.

Mediante la Resolución 702 del 30 de octubre de 2012, la ANI adjudicó el Contrato de Consultoría al proponente No. 4, BONUS BANCA DE INVERSION S.A con NIT No. 900059812-3.

Los informes y estudios presentados por el estructurador financiero del proyecto se entregaron a la ANI entre diciembre de 2012 y noviembre de 2014. Documentación remitida en su mayoría a Beatriz Eugenia Morales Vélez, Oscar Herrera Restrepo y Reina Carolina Barón Rocha de la Vicepresidencia de Estructuración⁷. Mediante radicado ANI 2013-409-039042-2 del 27 de septiembre de 2013 se hace entrega de los estudios financieros.

b. Estructurador técnico

Interconexión Eléctrica S.A (ISA) elaboró los diseños fase II donde se contempla una solución de doble calzada, mientras que el alcance de la concesión comprendía únicamente la construcción de la primera calzada. Estos estudios fueron complementados por el estructurador técnico de la concesión⁸.

La selección del estructurador técnico inició el 26 de junio de 2012 cuando la ANI publicó en el Portal Único de Contratación a través del SECOP el aviso de convocatoria, para presentación de propuestas dentro del Concurso de Méritos Abierto VJ-VE-CM-002-2012, cuyo objeto fue definido como la “Contratación de la consultoría especializada para la realización de los estudios técnicos adicionales que permitan disminuir el nivel de riesgo e incertidumbre y la estructuración técnica de los proyectos de concesiones viales que conforman Autopistas para La Prosperidad sobre el grupo No. 1 y No. 2”⁹.

Mediante Resolución No. 486 del 4 de septiembre de 2012, la ANI abrió el Concurso de Méritos Abierto Número VJ-VE-CM-002-2012, el que cerró el 03 de octubre de 2012 con el recibo de las propuestas de las sociedades:

- Consorcio T&C 002 conformado por Técnica y Proyectos S.A TYPESA y Consultores Regionales Asociados S.A.S.
- GINPROSA Ingeniería S.L Sucursal Colombia.

Mediante la Resolución 657 del 23 de octubre de 2012, la ANI adjudicó el contrato de consultoría al Consorcio T&C 002 (estructura plural integrada por Técnica y Proyectos S.A. TYPESA, Empresa Española con Sucursal en Colombia, con NIT No. 900335108-1, y Consultores Regionales Asociados S.A.S. CRA. Con NIT 860055182-9)¹⁰.

⁷ Ibid, Pág 116

⁸ Bitácora Licitación Conexión Norte, Pág 40

⁹ Ibid, Pág 100

¹⁰ Ibid, Pág 101

Los informes y estudios presentados por el estructurador técnico del proyecto se entregaron a la ANI entre diciembre de 2012 y julio de 2014. Documentación remitida en su mayoría a Oscar Herrera y Juan Carlos Rengifo¹¹. La última versión de los estudios técnicos se entregó con la tercera versión del informe técnico de agosto de 2013.

c. Estructurador jurídico

Mediante el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales VJ No. 036 del 02 de Abril de 2013 entre la ANI y Hernán Ramiro Moreno Gómez (Contratista), el contratista se obliga a prestar sus servicios profesionales con el fin de apoyar a la entidad en la actualización del documento de debida diligencia legal del proyecto "Autopistas para la Prosperidad" tomando como base el documento realizado por ISA en desarrollo del Contrato Interadministrativo ISA – INCO para el proyecto "Autopistas de la Montaña". Esta actualización incluirá el respectivo análisis jurídico respecto de los tramos viales adicionales que incorpora el Proyecto Autopistas para la Prosperidad (a. Variante Puerto Berrio (conexión con la concesión Ruta del Sol Tramo 2); b. Variante Caucasia (conexión con la concesión Grupo 4 FONADE9; c. Conexión entre Tres Puertas y La Manuela y d. Conexión entre La Pradera y San José del Nus. El plazo del contrato fue de dos meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, con fecha 5 de abril de 2013.

Según el resumen ejecutivo del reporte de debida diligencia legal (Fase de Cooperación – Etapa de Evaluación) elaborado por ISA (Medellín, agosto 9 de 2011), previo a la actualización desarrollada por Hernán Ramiro Moreno Gómez se ejecutó el Contrato Interadministrativo INCO – ISA, suscrito el 28 de enero de 2010, cuyo objeto es "la elaboración de los Estudios Etapa de Evaluación y, bajo el esquema de concesión, la posterior entrega del Corredor Vial a ISA para la realización de los diseños Fase III, la programación, la construcción de las Obras, la financiación, la Gestión Predial, la operación, el mantenimiento, la conservación y la Explotación comercial del Proyecto". ISA en el Anexo 1- Estudios etapa de evaluación, numeral 15, adquirió la obligación de realizar la debida diligencia jurídica con la finalidad de determinar el mapa jurídico de las vías y las posibles contingencias que deban ser tenidas en cuenta para la estructuración del proyecto Vial Autopistas de la Montaña.

Para dar cumplimiento a la obligación jurídica mencionada, ISA suscribió el contrato 4500035034 con la firma Holguín Neira & Pombo Abogados LTDA, con el objeto de determinar:

- Naturaleza de las vías y trámites que deben efectuarse para que estas puedan ser transferidas a ISA en calidad de contratista del INCO.
- Identificación de contratos y convenios relacionados con el objeto y alcance de Contrato Interadministrativo INCO-ISA.
- Identificación de la situación de estaciones de peaje, determinando número de casetas, resoluciones de creación de casetas, a quien corresponde el recaudo, gravámenes, dados en garantía y situación de recursos.
- Identificación de concesiones vecinas que puedan tener conflictos con el Proyecto.
- Inventario de licencias ambientales, reservas mineras, parques naturales, comunidades Afrocolombianas, Resguardos Indígenas, por cada tramo, indicando para cada una de ellos las licencias obligaciones, estado de ejecución de las obligaciones y vigencia.
- Inventario de procesos: contractual, extracontractuales, acciones populares, laudo arbitral, tutela, acción de grupo, acción popular, nulidad y restablecimiento, en cada caso señalar: demandante, demandado, valor de la pretensión, problema jurídico a resolver, resumen de hechos y derecho, probabilidad de ocurrencia de la contingencia.

¹¹ Ibid, Pág 107

- Inventario de redes de servicios públicos domiciliarios y determinar la infraestructura que deba reubicarse.
- Mapa jurídico de las vías con el fin de determinar los riesgos y probabilidad de ocurrencia.

2.2 Aval ANI de estudios y diseños fase II

a. Estructuración financiera

La ANI certifica con radicado No. 2013-409-052700-2 del 23 de diciembre de 2013 que BONUS BANCA DE INVERSIÓN S.A ha cumplido satisfactoriamente con el objeto del contrato No. 434 – 2012, cuyo objeto es “la realización de la estructuración financiera, de riesgos y promoción de los proyectos de concesiones viales que conforman Autopistas para la Prosperidad”.

b. Estructuración técnica

Mediante contrato de prestación de servicios profesionales No. VE-060 del 7 de mayo de 2013, suscrito entre la ANI y APPLUS Norcontrol Colombia LTDA, AAPLUS se obliga a prestar sus servicios profesionales en la revisión y análisis de los productos generados por el Consorcio T&C 002 en virtud del contrato de consultoría No. 462 de 2012 y su adición No. 1 y otrosíes Nos. 1 y 2 frente al proyecto “Autopistas para la Prosperidad”.

APPLUS, mediante memorando con radicado No. 2013-409-035962-2 del 9 de septiembre de 2013, hace entrega del informe No 7 de revisión de la consultoría. En el capítulo 5 Conclusiones y Recomendaciones (Pág 70 de 74) indica que el Consorcio T&C 002, cumplió con la entrega del 100% de la información contemplada en el contrato de consultoría No 416 de 2012 y los otrosíes 1 y 2.

Por su parte, la ANI, mediante memorando con radicado No. 2013-409-036998-2 del 16 de septiembre de 2013, certifica que APPLUS Norcontrol Colombia LTDA ha cumplido satisfactoriamente con el objeto del contrato de prestación de servicios profesionales No. VE-060 del 7 de mayo de 2013. El certificado fue emitido por Oscar Herrera Restrepo, supervisor del contrato.

c. Estructuración jurídica

Mediante contrato de prestación de servicios profesionales VJ No 149 del 12 de julio de 2013, suscrito entre la ANI y Taboada Hoyos y Asociados SAS, la firma Taboada Hoyos y Asociados SAS se obliga para con la Agencia Nacional de Infraestructura a prestar sus servicios profesionales de asesoría legal brindando soporte y acompañamiento integral durante el desarrollo de la estructuración jurídica a nivel de factibilidad y contratación (Sistema de Precalificación y Licitación Pública) del proyecto Autopistas para la prosperidad.

La firma mencionada se encargó de revisar y analizar, desde el punto de vista jurídico, los estudios disponibles en ese entonces sobre el proyecto incluyendo los estudios adelantados en su momento por ISA para el proyecto Autopistas de la Montaña, así como la información recaudada y los estudios realizados por los estructuradores técnico y financiero del proyecto Conexión Norte y la actualización de la Debida Diligencia Legal del mismo entregada en los cuatro informes desarrollados por Hernán Moreno Gómez como obligación del Contrato No VJ 036 del 2 de abril de 2013.

Mediante el segundo informe de soporte y acompañamiento entregado por Taboada Hoyos y Asociados SAS se culmina la revisión jurídica a la estructuración del proyecto Conexión Norte. Este informe fue recibido por la ANI mediante radicado No. 2013-409-039839-2 del 3 de octubre de 2013.

3. La trazabilidad de la iniciativa pública en el marco del cumplimiento de la obligación asociada a la bitácora del proyecto

La Resolución 959 de 2013 expedida por el Presidente de la ANI determinó unas responsabilidades que guardan relación con el cumplimiento del principio de publicidad de las actuaciones pre contractuales, para asegurar que la debida estructuración de los proyectos dejara el rastro de cada una de sus fases, etapas y actuaciones abordadas, como de los funcionarios intervinientes en cada una de ellas, consagrando además, un acta de debida diligencia del proceso de estructuración de los proyectos que tiene asidero tanto en las iniciativas públicas como en las iniciativas privadas.

En nuestro sentir, la Resolución 959 de 2013 señala que la bitácora constituye un requisito previo para tres eventos: a) al solicitar el inicio de un proceso contractual y someter a comité de contratación la convocatoria de un proceso de selección; b) al someter a comité de contratación la adjudicación de un proceso de selección y c) al someter a firma del funcionario competente el contrato o la modificación contractual. Esto quiere indicar que, siendo que someter al comité de contratación la convocatoria de un proceso de selección es la etapa más temprana de aquellos eventos ya señalados, es para ese momento que ya se debe contar con la bitácora del proyecto.

El contar con la bitácora significa que aquella se encuentre radicada en la dependencia de archivo, conforme lo señala el artículo 8 de la resolución 959 de 2013 que a la letra reza: "(...) se depositen los documentos definitivos de tales procesos o modificaciones, acompañados de las bitácoras y sus soportes documentales o en medio magnético, en el archivo de la entidad (...)".

De esta manera, podemos concluir que la bitácora del proyecto debería estar radicada en el área de archivo al momento de la publicación del proceso de selección en el SECOP, en tanto que, para ese momento, la bitácora de estructuración - que comprende los aspectos técnicos y financieros - y la bitácora legal deben estar culminadas, pues no es posible sacar un proceso al público sin que antes esté debidamente estructurado¹². No tiene sentido una bitácora elaborada, recopilada y completada posteriormente a la publicación del proceso de selección, pues ello depararía un riesgo alto de corrupción, que es justamente lo que quiere evitar la bitácora.

Ahora bien, los proyectos que deben contar con la bitácora, teniendo bajo consideración la remisión que hace la resolución 959 de 2013 al manual de contratación, son los proyectos misionales y los de mayor cuantía (numeral 4.1.5 del manual de contratación vigente para esa fecha: resolución 308 de 2013)¹³. De este modo, los proyectos de asociación público privada, de iniciativa pública y privada, tienen que contar con bitácora.

Se evidencia incumplimiento en la entrega de la bitácora de licitación del proyecto Concesión Autopista Conexión Norte. El radicado de entrega (Memorando No. 2014-200-011592-3) tiene fecha 4 de diciembre de 2014, mientras que la creación del proceso en el sistema electrónico para la contratación pública fue el 9 de abril de 2013. Es decir, el registro de la bitácora se produjo un año y ocho meses después de que se publicara por primera vez el proyecto.

4. Seguimiento al proceso de selección y al contrato de Concesión Autopista Conexión Norte

¹² El Art. 87 de la Ley 1474 de 2011, que modificó el numeral 12 del art. 25 de la Ley 80 de 1993, establece en el inciso 2° que, previo a la apertura de un proceso de selección, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto.

¹³ Esta norma ha sido ratificada en el numeral 4.6 del manual de contratación: resolución 1113 de 2015

a. Precalificación y selección a través de licitación pública

La invitación a precalificar fue presentada el día 9 de abril de 2013 a través del SECOP y de la página web de la ANI¹⁴. El cierre de la invitación a precalificar se dio el 29 de mayo de 2013. Se recibió un total de 19 manifestaciones de interés. Todas ellas cumplieron con los aspectos relativos a capacidad jurídica, capacidad financiera y experiencia en inversión, razón por la que se procedió a la conformación de la lista de precalificados mediante sorteo según el numeral 5.12 del documento de Invitación a Precalificar¹⁵. Se listan las 19 manifestaciones de interés¹⁶:

No.	Manifestante	Integrantes
1	E.P. SHIKUN & BINUI PROSPERIDAD AG – C.I.	SHIKUN & BINUI PROSPERIDAD AG
	GRODCO EN C.A. INGENIEROS CIVILES	C.I. GRODCO EN C.A. INGENIEROS CIVILES
2	E.P. CINTRA INFRAESTRUCTURA S.A.S - ARQUITECTOS E INGENIEROS ASOCIADOS S.A A.I.A	CINTRA INFRAESTRUCTURA S.A.S
		ARQUITECTOS E INGENIEROS ASOCIADOS S.A. A.I.A
3	INFRAESTRUCTURA VIAL DE COLOMBIA	CARLOS ALBERTO SOLARTE SOLARTE
		CASS CONSTRUCTORES Y COMPAÑÍA SCA
		CONTROLADOREA DE OPERACIONES DE INFRAESTRUCTURA S.A DE C.V
		ALCA INGENIERÍA S.A.S
		LATINOAMERICANA DE CONSTRUCCIONES S.A
4	IL&FS TRANSPORTATION NETWORKS – GAICO INGENIEROS	IL&FS TRANSPORTATION NETWORKS
		GAICO INGENIEROS
5	IMPREGILO SPA – SALINI SPA	IMPREGILO SPA
		SALINI SPA
6	AUTOPISTAS DEL NORDESTE	KMA CONSTRUCCIONES S.A.
	SPV	ORTÍZ CONSTRUCCIONES Y PROYECTOS S.A.
		SUCURSAL COLOMBIA EQUIPO UNIVERSAL S.A.
7	GRAÑA Y MONTERO S.A.A	MANIFESTANTE INDIVIDUAL
8	E.P. AUTOPISTAS CONEXIÓN ANTIOQUIA NORTE	CONINSA RAMÓN H.S.A
		SP INGENIEROS S.A.S
		PROPOCAL S.A
		COINTER CONCESIONES S.L
		CONSTRUCCIONES RUBAU S.A. SUCURSAL COLOMBIA
		SINOHYDRO GROUP LTD
9	CONSTRUTORA ANDRADE GUTIÉRREZ S.A. – PAVIMENTOS COLOMBIA S.A. – SAINC INGENIEROS S.A.	CONSTRUTORA ANDRADE GUTIÉRREZ S.A.
		PAVIMENTOS COLOMBIA S.A.
		SAINC INGENIEROS S.A.
10	VINCC NORTE	VINCI CONCESSIONS S.A.
		CONCRETO S.A

¹⁴ Ibid Pág. 28

¹⁵ Ibid, Pág. 29

¹⁶ DOC091014-004: Bitácora Proyecto Concesión Autopista Conexión Norte, Pág 165-167.

No.	Manifestante	Integrantes
11	CHINA GEZHOUBA GROUP COMPANY LTD. SUCURSAL COLOMBIA	MANIFESTANTE INDIVIDUAL
12	SAC VT	CONCESIA S.A.S
		MC VICTORIAS TEMPRANAS S.A.S
		SACY CONCESIONES COLOMBIA S.A
13	ESTRUCTURA PLURAL OHL CONCESIONES SANTIAGO JARAMILLO CARO	GRUPO ODINSA S.A
		MINCIVIL CONSTRUCCIONES EL CONDOR S.A
		TERMOTÉCNICA COINDUSTRIAL S.A
		ICEIN S.A.S
		MOTA - ENGL ENGENHARIA E CONSTRUCAO S.A SUCURSAL COLOMBIA
14	MARIO HUERTAS COTES - CONSTRUCTORA MECO S.A	MARIO HUERTAS COTES
		CONSTRUCTORA MECO S.A
15	CONCESIONARIA 4G EUROLAT CONEXIÓN NORTE	INFRAESTRUCTURA CONCESIONADA S.A.S.
		ACCIONA CONCESIONES CHILE LTDA.
16	E.P. OHL CONCESIONES	OHL CONCESIONES CHILE S.A.
		OHL CONCESIONES COLOMBIA S.A.S.
17	HIDALGO E HIDALGO S.A.S, HIDALGO E HIDALGO COLOMBIA Y CASA	HIDALGO E HIDALGO SUCURSAL COLOMBIA
		CONSTRUCCION Y ADMINISTRACION S.A – CASA
		HIDALGO E HIDALGO COLOMBIA S.A.S
18	E.P. CONCESIONARAI REMEDIOS – CAUCASIA	ODEBRECHT PARTICIPACOES E INVESTIMENTOS S.A
		EPISOL S.A
		ODEBRECHT LATINVEST COLOMBIA S.A.S
19	E.P. STRABAG – CONCAV	STRABAG AG
		CONCAV S.A.

b. Participantes

La lista de precalificados, a partir del sorteo citado anteriormente, del Sistema de Precalificación No. VJ-VE-IP-005-2013 a los 31 días del mes de julio de 2013 fue¹⁷:

No.	Manifestante	Integrantes
1	CHINA GEZHOUBA GROUP COMPANY LTD. SUCURSAL COLOMBIA	MANIFESTANTE INDIVIDUAL
2	CONCESIONARIA 4G EUROLAT CONEXIÓN NORTE	INFRAESTRUCTURA CONCESIONADA S.A.S.
		ACCIONA CONCESIONES CHILE LTDA.
3	E.P. STRABAG – CONCAV	STRABAG AG
		CONCAV S.A.
4	VINCC NORTE	VINCI CONCESSIONS S.A.
		CONCRETO S.A
5	IMPREGILO SPA – SALINI SPA	IMPREGILO SPA
		SALINI SPA
6	CONSTRUTORA ANDRADE GUTIÉRREZ S.A. – PAVIMENTOS COLOMBIA S.A. – SAINC INGENIEROS S.A.	CONSTRUTORA ANDRADE GUTIÉRREZ S.A.
		PAVIMENTOS COLOMBIA S.A.
		SAINC INGENIEROS S.A.
7	E.P. SHIKUN & BINUI PROSPERIDAD AG – C.I. GRODCO EN C.A. INGENIEROS CIVILES	SHIKUN & BINUI PROSPERIDAD AG
		C.I. GRODCO EN C.A. INGENIEROS CIVILES
8	E.P. OHL CONCESIONES	OHL CONCESIONES CHILE S.A.

¹⁷ Ibid, Pág. 30

No.	Manifestante	Integrantes
		OHL CONCESIONES COLOMBIA S.A.S.
9	AUTOPISTAS DEL NORDESTE SPV	KMA CONSTRUCCIONES S.A. ORTÍZ CONSTRUCCIONES Y PROYECTOS S.A. SUCURSAL COLOMBIA EQUIPO UNIVERSAL S.A.
10	IL&FS TRANSPORTATION NETWORKS – GAICO INGENIEROS	IL&FS TRANSPORTATION NETWORKS GAICO INGENIEROS ¹⁸

Mediante aviso de convocatoria del 30 de septiembre de 2013, publicado en el SECOP, la ANI invitó e informó de la apertura del proceso de Licitación Pública No. VJ-VE-IP-LP-005-2013. También la ANI publicó el proyecto de pliego de condiciones, apéndices, anexos y toda la documentación correspondiente al proceso de selección de licitación pública¹⁹.

c. Publicación pliego definitivo

El 30 de octubre de 2013 se publicaron en el Portal Único de Contratación a través del SECOP, el pliego de condiciones definitivo, sus apéndices, anexos y formatos²⁰.

d. Cierre proceso contractual

De acuerdo con el acta de cierre del proceso de licitación pública N° VJ-VE-IP-LP-005-2013 publicada en el SECOP el 11 de septiembre de 2014, presentaron propuestas únicamente dos proponentes²¹:

No.	Nombre del Proponente	Integrantes de la Estructura Plural
1	CHINA GEZHOUBA GROUP COMPANY LIMITED SUCURSAL COLOMBIA	MANIFESTANTE INDIVIDUAL
2	AUTOPISTAS DEL NORDESTE SPV	KMA CONSTRUCCIONES S.A. ORTIZ CONSTRUCCIONES Y PROYECTOS S.A. VALORES Y CONTRATOS S.A. EQUIPO UNIVERSAL S.A

Ambos proponentes se encontraron habilitados en todos los aspectos y recibieron los mismos puntajes en lo referente a Oferta Técnica, Factor de Calidad y Apoyo a la Industria Nacional. Únicamente se dieron diferencias en lo que concierne a Oferta Económica como se muestra enseguida:²²

No. Oferta	Proponente	Oferta Económica	Oferta Técnica	Factor de Calidad	Apoyo a la Industria Nacional	Puntaje Total
1	CHINA GEZHOUBA GROUP COMPANY LIMITED SUCURSAL COLOMBIA	692	100	0	100	892
2	AUTOPISTAS DEL NORDESTE SPV	700	100	0	100	900
Total Ofertas Válidas		2				

Con respecto a la Oferta Económica, los proponentes podían determinar el Aporte ANI para el periodo 2018 – 2038, siempre que no supere el tope señalado en el Pliego de Condiciones (Modificado por la Adenda 12) donde se indica que el VPAA (Valor Presente de los Aportes ANI en pesos constantes de 31 de diciembre de 2012) máximo corresponde a OCHOCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL NOVENTA Y SIETE

¹⁹ Bitácora Licitación Conexión Norte, Pág 165

²⁰ Ibid, Pág 166

²¹ Ibid, Pa'g 157

²² Ibid, Pág 162

MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS (\$882.097.339.238). El valor presentado por cada uno de los proponentes se muestra a continuación²³:

No. Oferta	Proponente	VPAA FORMULADO (Calculo ANI)	VPAA Ofertado igual VPAA Formulado
1	CHINA GEZHOUBA GROUP COMPANY LIMITED SUCURSAL COLOMBIA	879,451,047,221	Ok
2	AUTOPISTAS DEL NORDESTE SPV	869,872,523,453	NO*
Total Ofertas Válidas		2	

*El VPAA calculado por el Proponente No 2 difiere en \$1 del calculado por la ANI, de acuerdo con el pliego de condiciones prima el calculado por la ANI para efectos de la evaluación de la oferta económica.

Fuente. Evaluación de Oferta Económica presentadas por los Oferentes. Licitación Pública No. VJ-VE-IP-LP-005-2013.

Por medio de la Resolución 1387 de 2014 se resuelve: Adjudicar la LICITACIÓN PÚBLICA No. VJ-VE-IP-LP-005-2013, la cual tiene por objeto "Seleccionar la Oferta más favorable para la adjudicación de un (1) Contrato de Concesión bajo el esquema de APP, cuyo objeto consiste en los estudios y diseños definitivos, financiación, gestión ambiental, predial y social, construcción, mejoramiento, rehabilitación, operación, mantenimiento y reversión de la Concesión Autopista Conexión Norte, del Proyecto "Autopistas para la Prosperidad" de acuerdo con el Apéndice Técnico 1 de la minuta del Contrato", a la ESTRUCTURA PLURAL AUTOPISTAS DEL NORDESTE SPV, cuyo apoderado común es MENZEL RAFAEL AMÍN AVENDAÑO, identificado con C.C No. 80.083.451 de Bogotá, conformado por KMA COSTRUCIONES S.A. con Nit No. 830.094.920-5, ORTÍZ CONSTRUCCIONES Y PROYECTOS S.A. con Nit No. 900.356.846-7, VALORES Y CONTRATOS S.A. con Nit No.800.182.330.8, y EQUIPO UNIVERSAL S.A., con Nit No. 890.109.279-7.

La adjudicación se efectúa por un valor de OCHOCIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES QUINIENTOS VENTITRES MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y TRES PESOS CONSTANTES DE 31 DICIEMBRE DE 2012 (\$869.872.523.453.00), valor que no supera el VPAA máximo indicado en el Pliego de Condiciones.²⁴

e. Ejecución contractual: Entrega de estudios y diseños por parte del concesionario en fase III

El acta de inicio del proyecto de la Concesión Autopista Conexión Norte se suscribió el 5 de febrero de 2015. El Concesionario cumple parcialmente con la entrega de los estudios y diseños para dar inicio a la etapa de construcción con corte al 19 de enero de 2016, fecha en la que se obtiene no objeción condicionada a los estudios y diseños por parte de la interventoría.

Según la Matriz de Seguimiento al Cumplimiento de las Obligaciones del Concesionario durante la Fase de Pre-construcción, con corte a 5 de febrero de 2016, en ese entonces se tenía pendiente el total cumplimiento de las siguientes obligaciones contractuales:

- Plan de compensaciones socioeconómicas (Fecha contractual de entrega: 7 de diciembre de 2015).
- Plan de traslado y/o manejo de redes (Fecha contractual de entrega: 4 de septiembre de 2015).
- Plan de obras (Fecha contractual de entrega: 3 de noviembre de 2015).
- Estudios de trazado y diseño geométrico para todas las unidades funcionales (Fecha contractual de entrega: 4 de septiembre de 2015).

²³ Ibid, Pág 161

²⁴ Ibid, Pág 168

- Estudios de detalle correspondiente a las unidades funcionales cuya ejecución deba comenzar al inicio de la fase de construcción de acuerdo con el plan de obras (Fecha contractual de entrega: 8 de marzo de 2015).

f. Ejecución contractual: Aval de estudios y diseños del concesionario por parte de la interventoría

El contrato de interventoría del proyecto de concesión Autopista Conexión Norte es el No. 015 de 2015 (Proceso VJ-VGC-CM-002-2014) adjudicado al Consorcio 4G, conformado por las firmas INGECON S.A.S (60%), CELQO S.A.S (25%) y Arenas de la Hoz Consultores S.A.S (15%).

Mediante acta de inicio de la fase de construcción del proyecto de concesión Autopista Conexión Norte, suscrita el 1 de febrero de 2016, la interventoría verifica el cumplimiento condicionado de las condiciones precedentes para el inicio de la fase de construcción establecidas en el numeral 4.4, de la parte general del contrato de concesión. En lo referente a estudios y diseños del concesionario:

- Sección 4.4 (a) de la parte general del contrato de concesión: Haberse obtenido la no objeción de los estudios de trazado y diseño geométrico de todas las unidades funcionales (Radicado ANI 2016-409-00399-2).
- Sección 4.4 (b) de la parte general del contrato de concesión: Haberse obtenido la no objeción de los estudios de detalle de las intervenciones de las unidades funcionales cuya ejecución deba comenzar al inicio de la fase de construcción de acuerdo con el plan de obras.

g. Ejecución contractual: Aval de estudios y diseños del concesionario por parte de la ANI

El acta de inicio de la fase de construcción del proyecto de concesión Autopista Conexión Norte suscrita el 1 de febrero de 2016, donde se rectifica el cumplimiento condicionado de las condiciones precedentes para el inicio de esta etapa del proyecto, también fue suscrita la ANI, específicamente por el Vicepresidente de Gestión Contractual Andrés Figueredo Serpa y la Gerente de Proyectos Carreteros Gloria Inés Cardona Botero.

5. Conclusión

El presente capítulo arroja como resultado, que analizada la bitácora del proyecto no se advirtió la presencia del ex viceministro García Morales en la trazabilidad del proceso de selección como tampoco en la ejecución del proyecto. También es pertinente señalar que se hizo un estudio juicioso y detallado de la asociación público privada incorporando las fases de estructuración, precalificación, adjudicación y ejecución del contrato de concesión respectivo, habida cuenta de la necesidad de evidenciar que este proceso no haya sufrido una inconsistencia o circunstancia irregular dada la presencia de KMA Construcciones S.A., lo cual no se evidenció conforme al análisis que antecede.

En cuanto a la estructuración del proyecto Autopista Conexión Norte, se concluye que hubo retrasos en la entrega de los estudios técnicos debido a eventos de fuerza mayor, como amenazas por parte grupos al margen de la ley, en la ejecución de los estudios en campo.

Por otra parte, se evidencia incumplimiento en la entrega de la bitácora de licitación del proyecto Concesión Autopista Conexión Norte. El radicado de entrega (Memorando No. 2014-200-011592-3) tiene fecha 4 de diciembre de 2014, mientras que la creación del proceso en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública fue el 9 de abril de 2013.

Capítulo IX

ANÁLISIS DE LA BITÁCORA DEL PROYECTO CORREDOR TRANSVERSAL DEL SISGA Y DEL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS ESTABLECIDOS POR LA LEY PARA LA INICIATIVA PÚBLICA.

El presente capítulo comenta los hitos considerados en los procesos de licitación, adjudicación y ejecución del proyecto asociado al contrato de concesión bajo esquema APP No. 009 del 10 de diciembre de 2015: Proyecto Transversal del Sisga. De igual manera, se hace un análisis de la implementación del procedimiento bitácora de proyecto de la ANI (SEPG-P-001 V2), se entrega un cuadro resumen con los hitos del proyecto y una lista de chequeo conforme a los requerimientos establecidos en la Ley 1508 de 2012 para proyectos APP de iniciativa pública.

Tal trabajo se edifica sobre el presupuesto de que este proyecto es un proyecto de cuarta generación de concesiones, sobre el cual no debería existir la más mínima sombra de duda, dada la participación de la firma KMA Construcciones S.A. en el mismo y teniendo bajo consideración que el ex viceministro García Morales fue detectado por esta auditoría trabajando para dicha firma en el contexto de la iniciativa privada Autopistas del Caribe.

1. Cumplimiento de requisitos y términos legales de la iniciativa pública

1.1. Análisis normativo

Como se indica en el Capítulo VIII la Ley 1508 de 2012 dispone en el Título II, a partir del artículo 10, las normas referidas a las iniciativas públicas en el contexto de un proyecto de asociación público privada.

1.2. Cumplimiento de los términos y las etapas de prefactibilidad y factibilidad

El cumplimiento de los requisitos, asociados a un sistema abierto o de precalificación (artículo 10 de la Ley 1508 de 2012) así como los requisitos para abrir un proceso de selección de contratistas (artículo 11 de la Ley 1508 de 2012), se trasluce en el siguiente cuadro:

Ley 1508 del 10 de enero de 2012						
TÍTULO II: PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA DE INICIATIVA PÚBLICA						
Art	Lineamiento	Documento soporte	Estructurador	Evaluador	Cumple	No cumple
10	Precalificados: convocatoria pública	Proceso de licitación pública VJ-VE-APP-IPB-003-2014	NA	NA	X	
11	Requisitos para abrir procesos de selección de contratistas					
11.1	Estudio técnico	Memorando con radicado ANI No. 2014-409-063788-2 del 22 de diciembre de 2014. Consolidado en memorando con radicado ANI No. 2015-409-024220-2 del 28 de abril de 2015.	UT ESTUDIOS – DELOITTE – DURAN & OSORIO. INTEGRANTES: (EUROESTUDIOS 50%, DELOITTE 30% - DURAN & OSORIO 20%).	Tecnoconsulta Ingenieros Consultores	X	
11.1	Estudio socioeconómico	Memorando con radicado ANI No. 2014-409-063788-2 del 22 de diciembre de 2014. Consolidado en memorando con radicado ANI No. 2015-409-024220-2 del 28 de abril de 2015.	UT ESTUDIOS – DELOITTE – DURAN & OSORIO. INTEGRANTES: (EUROESTUDIOS 50%, DELOITTE 30% - DURAN & OSORIO 20%).	Tecnoconsulta Ingenieros Consultores	X	

Ley 1508 del 10 de enero de 2012						
TÍTULO II: PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA DE INICIATIVA PÚBLICA						
Art	Lineamiento	Documento soporte	Estructurador	Evaluador	Cumple	No cumple
11.1	Estudio ambiental	Memorando con radicado ANI No. 2014-409-063788-2 del 22 de diciembre de 2014. Consolidado en memorando con radicado ANI No. 2015-409-024220-2 del 28 de abril de 2015.	UT ESTUDIOS – DELOITTE – DURAN & OSORIO. INTEGRANTES: (EUROESTUDIOS 50%, DELOITTE 30% - DURAN & OSORIO 20%).	Tecnoconsulta Ingenieros Consultores	X	
11.1	Estudio predial	Memorando con radicado ANI No. 2014-409-063788-2 del 22 de diciembre de 2014. Consolidado en memorando con radicado ANI No. 2015-409-024220-2 del 28 de abril de 2015.	UT ESTUDIOS – DELOITTE – DURAN & OSORIO. INTEGRANTES: (EUROESTUDIOS 50%, DELOITTE 30% - DURAN & OSORIO 20%).	Tecnoconsulta Ingenieros Consultores	X	
11.1	Estudio financiero	Memorando con radicado ANI No. 2014-409-046836-2 del 25 de septiembre de 2014. Consolidado en memorando con radicado ANI No. 2015-409-024220-2 del 28 de abril de 2015.	UT ESTUDIOS – DELOITTE – DURAN & OSORIO. INTEGRANTES: (EUROESTUDIOS 50%, DELOITTE 30% - DURAN & OSORIO 20%).	Tecnoconsulta Ingenieros Consultores	X	
11.1	Estudio jurídico	Memorando con radicado ANI No. 2015-409-024220-2 del 29 de abril de 2015. Consolidado en memorando con radicado ANI No. 2015-409-024220-2 del 28 de abril de 2015.	UT ESTUDIOS – DELOITTE – DURAN & OSORIO. INTEGRANTES: (EUROESTUDIOS 50%, DELOITTE 30% - DURAN & OSORIO 20%).	Tecnoconsulta Ingenieros Consultores	X	
11.1	Descripción completa del proyecto	Memorando con radicado ANI No. 2014-409-063788-2 del 22 de diciembre de 2014. Consolidado en memorando con radicado ANI No. 2015-409-024220-2 del 28 de abril de 2015.	UT ESTUDIOS – DELOITTE – DURAN & OSORIO. INTEGRANTES: (EUROESTUDIOS 50%, DELOITTE 30% - DURAN & OSORIO 20%).	Tecnoconsulta Ingenieros Consultores	X	
11.1	Modelo financiero detallado y formulado	Memorando con radicado ANI No. 2014-409-046836-2 del 25 de septiembre de 2014. Consolidado en memorando con radicado ANI No. 2015-409-024220-2 del 28 de abril de 2015.	UT ESTUDIOS – DELOITTE – DURAN & OSORIO. INTEGRANTES: (EUROESTUDIOS 50%, DELOITTE 30% - DURAN & OSORIO 20%).	Tecnoconsulta Ingenieros Consultores	X	
11.1	Descripción de las fases y duración del proyecto	Memorando con radicado ANI No. 2014-409-063788-2 del 22 de diciembre de 2014. Consolidado en memorando con radicado ANI No. 2015-409-024220-2 del 28 de abril de 2015.	UT ESTUDIOS – DELOITTE – DURAN & OSORIO. INTEGRANTES: (EUROESTUDIOS 50%, DELOITTE 30% - DURAN & OSORIO 20%).	Tecnoconsulta Ingenieros Consultores	X	
11.1	Justificación del plazo del contrato	Memorando con radicado ANI No. 2014-409-063788-2 del 22 de diciembre de 2014. Consolidado en memorando con radicado ANI No. 2015-409-024220-2 del 28 de abril de 2015.	UT ESTUDIOS – DELOITTE – DURAN & OSORIO. INTEGRANTES: (EUROESTUDIOS 50%, DELOITTE 30% - DURAN & OSORIO 20%).	Tecnoconsulta Ingenieros Consultores	X	
11.2	Evaluación C/B del proyecto (análisis impacto social, económico y ambiental)	Memorando con radicado ANI No. 2014-409-063788-2 del 22 de diciembre de 2014. Consolidado en memorando con radicado ANI No. 2015-409-024220-2 del 28 de abril de 2015.	UT ESTUDIOS – DELOITTE – DURAN & OSORIO. INTEGRANTES: (EUROESTUDIOS 50%, DELOITTE 30% - DURAN & OSORIO 20%).	Tecnoconsulta Ingenieros Consultores	X	

Ley 1508 del 10 de enero de 2012						
TÍTULO II: PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA DE INICIATIVA PÚBLICA						
Art	Lineamiento	Documento soporte	Estructurador	Evaluador	Cumple	No cumple
11.2	Análisis impacto social	Memorando con radicado ANI No. 2014-409-063788-2 del 22 de diciembre de 2014. Consolidado en memorando con radicado ANI No. 2015-409-024220-2 del 28 de abril de 2015.	UT ESTUDIOS – DELOITTE – DURAN & OSORIO. INTEGRANTES: (EUROESTUDIOS 50%, DELOITTE 30% - DURAN & OSORIO 20%).	Tecnoconsulta Ingenieros Consultores	X	
11.2	Análisis impacto económico	Memorando con radicado ANI No. 2014-409-063788-2 del 22 de diciembre de 2014. Consolidado en memorando con radicado ANI No. 2015-409-024220-2 del 28 de abril de 2015.	UT ESTUDIOS – DELOITTE – DURAN & OSORIO. INTEGRANTES: (EUROESTUDIOS 50%, DELOITTE 30% - DURAN & OSORIO 20%).	Tecnoconsulta Ingenieros Consultores	X	
11.2	Análisis impacto ambiental	Memorando con radicado ANI No. 2014-409-063788-2 del 22 de diciembre de 2014. Consolidado en memorando con radicado ANI No. 2015-409-024220-2 del 28 de abril de 2015.	UT ESTUDIOS – DELOITTE – DURAN & OSORIO. INTEGRANTES: (EUROESTUDIOS 50%, DELOITTE 30% - DURAN & OSORIO 20%).	Tecnoconsulta Ingenieros Consultores	X	
11.3	Comparador público privado	Memorando con radicado ANI No. 2014-409-046836-2 del 25 de septiembre de 2014. Consolidado en memorando con radicado ANI No. 2015-409-024220-2 del 28 de abril de 2015.	UT ESTUDIOS – DELOITTE – DURAN & OSORIO. INTEGRANTES: (EUROESTUDIOS 50%, DELOITTE 30% - DURAN & OSORIO 20%).	Tecnoconsulta Ingenieros Consultores	X	
11.3	Concepto previo favorable DNP del comparador	Memorando con radicado ANI No. 2014-409-046836-2 del 25 de septiembre de 2014. Consolidado en memorando con radicado ANI No. 2015-409-024220-2 del 28 de abril de 2015.	UT ESTUDIOS – DELOITTE – DURAN & OSORIO. INTEGRANTES: (EUROESTUDIOS 50%, DELOITTE 30% - DURAN & OSORIO 20%).	Tecnoconsulta Ingenieros Consultores	X	
11.3	Concepto previo favorable del MHCP	Memorando con radicado ANI No. 2014-409-046836-2 del 25 de septiembre de 2014. Consolidado en memorando con radicado ANI No. 2015-409-024220-2 del 28 de abril de 2015.	UT ESTUDIOS – DELOITTE – DURAN & OSORIO. INTEGRANTES: (EUROESTUDIOS 50%, DELOITTE 30% - DURAN & OSORIO 20%).	Tecnoconsulta Ingenieros Consultores	X	
11.4	Análisis de amenaza y vulnerabilidad (Riesgo de desastre)	Memorando con radicado ANI No. 2014-409-063788-2 del 22 de diciembre de 2014. Consolidado en memorando con radicado ANI No. 2015-409-024220-2 del 28 de abril de 2015.	UT ESTUDIOS – DELOITTE – DURAN & OSORIO. INTEGRANTES: (EUROESTUDIOS 50%, DELOITTE 30% - DURAN & OSORIO 20%).	Tecnoconsulta Ingenieros Consultores	X	
11.5	Tipificación, estimación y asignación de los riesgos (Matriz de riesgos)	Memorando con radicado ANI No. 2014-409-046836-2 del 25 de septiembre de 2014. Consolidado en memorando con radicado ANI No. 2015-409-024220-2 del 28 de abril de 2015.	UT ESTUDIOS – DELOITTE – DURAN & OSORIO. INTEGRANTES: (EUROESTUDIOS 50%, DELOITTE 30% - DURAN & OSORIO 20%).	Tecnoconsulta Ingenieros Consultores S.A	X	

En este orden de ideas, el paquete de entregables con la descripción pormenorizada de fechas de entrega, documentos soporte e intervinientes se consagran en el siguiente cuadro:

Hito	Fecha	Documento	Involucrados
Entrega Estudios y Diseños por parte del estructurador	22 de diciembre de 2014	Radicado ANI No. 2014-409-063788-2	FONADE: Carlos Andrés Téllez Ramírez
Entrega Estudios Financieros	25 de septiembre de 2014	Radicado ANI No. 2014-409-046836-2	FONADE: Carlos Andrés Téllez Ramírez

Hito	Fecha	Documento	Intervinentes
Entrega Estructuración Jurídica	29 de abril de 2015	Radicado ANI No. 2015-409-024220-2	FONADE: Carlos Andrés Téllez Ramírez
Aval ANI Estudios Fase 2	23 de junio de 2015	Radicado ANI No. 2015-200-013588-1	ANI: Camilo Andrés Jaramillo Berrocal
Aval ANI Estudios Financieros	23 de junio de 2015	Radicado ANI No. 2015-200-013588-1	ANI: Camilo Andrés Jaramillo Berrocal
Aval ANI estructuración jurídica	23 de junio de 2015	Radicado ANI No. 2015-200-013588-1	ANI: Camilo Andrés Jaramillo Berrocal

Por último, en el siguiente cuadro se evidencia que se evaluaron los componentes de capacidad y de experiencia de los oferentes:

Ley 1508 del 10 de enero de 2012				
TÍTULO II: PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA DE INICIATIVA PÚBLICA				
12	Factores de selección objetiva	Documento soporte	Cumple	No Cumple
12.1	Capacidad jurídica	Capítulo IV del Pliego de Condiciones Definitivo: requisitos generales de la oferta	X	
12.1	Capacidad financiera	Capítulo IV del Pliego de Condiciones Definitivo: requisitos generales de la oferta	X	
12.1	Experiencia en inversión o estructuración de proyectos	Capítulo IV del Pliego de Condiciones Definitivo: requisitos generales de la oferta	X	
12.2	Niveles de servicio	Apéndice técnico 2 - operación y mantenimiento	X	
12.2	Estándares de calidad	Apéndice técnico 4 - indicadores	X	
12.2	Valor presente de ingreso esperado	Capítulo 1.6 del Pliego de Condiciones Definitivo: disponibilidad presupuestal y vigencias futuras	X	

2. Descripción específica del cumplimiento de cada uno de los requisitos (El paso a paso)

2.1 Entrega de estudios y diseños del consultor en fase II

La bitácora del proyecto Transversal del Sisga (radicado ANI No. 2015-200-010517-3 del 11 de septiembre de 2015) indica que el 7 de diciembre de 2011 el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE) y la ANI suscribieron los contratos administrativos 211036, 211037, 211038 y 311039, con el objeto de que FONADE adelantará los procesos de contratación requeridos para el desarrollo de las actividades de estructuración del grupo 3 Centro Oriente, conformado por los corredores:

- Perimetral de oriente de Cundinamarca.
- Bogotá – Villavicencio (Sectores 1 y 2).
- Villavicencio – Arauca (Incluye el sector Transversal del Sisga: Chocontá – Aguacalara).
- Malla Vial del Meta.
- Puente Arimena – Puerto Carreño.

De esta manera, mediante aviso público del 24 de febrero de 2012, FONADE invitó a todos los interesados a participar en el proceso de selección OCC-016-2012 (grupo 3), cuyo objeto es contratar la consultoría especializada para la estructuración integral de concesiones viales para los corredores viales mencionados.

La gerente general de FONADE, mediante comunicación No. 20125300000671 del 15 de junio de 2012, aceptó la oferta presentada al proceso OCC-016-2012 grupo 3, por el oferente UT ESTUDIOS – DELOITTE – DURAN & OSORIO. INTEGRANTES: (EUROESTUDIOS 50%, DELOITTE 30% - DURAN & OSORIO 20%).

a. Estructuración financiera

El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE), mediante memorando con radicado ANI No. 2014-409-046836-2 del 25 de septiembre de 2014, remite a la ANI los estudios de estructuración financiera (análisis de riesgos, modelo financiero, CPP y evaluación socioeconómica), con el fin de que se expida el certificado de no objeción de los informes finales de los componentes técnicos. Memorando enviado por Carlos Andrés Téllez Ramírez, Gerente de Convenios de FONADE.

b. Estructuración técnica

Mediante radicado FONADE No. 2014-430-116837-2, del 11 de diciembre de 2014, la firma Tecnoconsulta Ingenieros Consultores, encargada de la interventoría a la estructuración técnica, ambiental, social y predial del grupo 3, informa que aprueba el informe final de estudios y diseños suministrado por el estructurador del corredor Transversal del Sisga.

FONADE, mediante memorando con radicado ANI No. 2014-409-063788-2 del 22 de diciembre de 2014, remite a la ANI los estudios y diseños aprobados por Tecnoconsulta Ingenieros Consultores, con el fin de que se expida el certificado de no objeción de los informes finales de los componentes técnicos. Memorando enviado por Carlos Andrés Téllez Ramírez, Gerente de Convenios de FONADE.

c. Estructuración jurídica

FONADE, mediante memorando con radicado ANI No. 2015-409-024220-2 del 29 de abril de 2015, remite a la ANI el estudio jurídico (documentos de licitación) con el fin de que se expida el certificado de no objeción de los informes finales de los componentes técnicos. Memorando enviado por Carlos Andrés Téllez Ramírez, Gerente de Convenios de FONADE.

2.2 Aval ANI estudios y diseños fase II

Mediante contrato No. 2123641, suscrito el día 2 de octubre de 2012, FONADE asigna a la firma Tecnoconsulta Ingenieros Consultores la interventoría técnica, ambiental, predial y social a la consultoría especializada para la estructuración de concesiones viales para los grupos de carreteras 3 y 4. El corredor vial Transversal del Sisga pertenece al grupo 3.

La Agencia Nacional de Infraestructura, mediante radicado ANI No. 2015-200-013588-1 del 23 de julio de 2015, expresa su no objeción a los estudios técnicos, financieros y legales entregados por los estructuradores integrales. Certificado firmado por el Vicepresidente de Estructuración Camilo Andrés Jaramillo Berrocal.

3. La trazabilidad de la iniciativa pública en el marco del cumplimiento de la obligación asociada a la bitácora del proyecto

La Resolución 959 de 2013 expedida por el Presidente de la ANI determinó unas responsabilidades que guardan relación con el cumplimiento del principio de publicidad de las actuaciones pre contractuales, para asegurar que la debida estructuración de los proyectos dejara el rastro de cada una de sus fases, etapas y actuaciones abordadas, como de los funcionarios intervinientes en cada una de ellas, consagrando además, un acta de debida diligencia del proceso de estructuración de los proyectos que tiene asidero tanto en las iniciativas públicas como en las iniciativas privadas.

En nuestro sentir, la Resolución 959 de 2013 señala que la bitácora constituye un requisito previo para tres eventos: a) al solicitar el inicio de un proceso contractual y someter a comité de contratación la convocatoria de un proceso de selección; b) al someter a comité de contratación la adjudicación de un proceso de selección y c) al someter a firma del funcionario competente el contrato o la modificación contractual. Esto quiere indicar que, siendo que someter al comité de contratación la convocatoria de

un proceso de selección es la etapa más temprana de aquellos eventos ya señalados, es para ese momento que ya se debe contar con la bitácora del proyecto.

El contar con la bitácora significa que aquella se encuentre radicada en la dependencia de archivo, conforme lo señala el artículo 8 de la resolución 959 de 2013 que a la letra reza: "(...) se depositen los documentos definitivos de tales procesos o modificaciones, acompañados de las bitácoras y sus soportes documentales o en medio magnético, en el archivo de la entidad (...)".

De esta manera, podemos concluir que la bitácora del proyecto debería estar radicada en el área de archivo al momento de la publicación del proceso de selección en el SECOP, en tanto que para ese momento, la bitácora de estructuración - que comprende los aspectos técnicos y financieros - y la bitácora legal deben estar culminadas, pues no es posible sacar un proceso al público sin que antes esté debidamente estructurado²⁵. No tiene sentido una bitácora elaborada, recopilada y completada posteriormente a la publicación del proceso de selección, pues ello depararía un riesgo alto de corrupción, que es justamente lo que quiere evitar la bitácora.

Ahora bien, los proyectos que deben contar con la bitácora, teniendo bajo consideración la remisión que hace la resolución 959 de 2013 al manual de contratación, son los proyectos misionales y los de mayor cuantía (numeral 4.1.5 del manual de contratación vigente para esa fecha: resolución 308 de 2013)²⁶. De este modo, los proyectos de asociación público privada, de iniciativa pública y privada, tienen que contar con bitácora.

Se evidencia incumplimiento en la entrega de la bitácora del proyecto Transversal del Sisga. El radicado de entrega (Memorando No. 2015-200-010517-3) tiene fecha 11 de septiembre de 2015, mientras que la creación del proceso en el sistema electrónico para la contratación pública fue el 29 de diciembre de 2014. Es decir, el registro de la bitácora se produjo nueve meses después de que se publicara por primera vez el proyecto. Adicionalmente no se evidencia una trazabilidad a los correos electrónicos en la estructuración del proyecto Transversal del Sisga.

4. Seguimiento al proceso de selección y al contrato de Concesión Transversal del Sisga

a. Precalificación y selección a través de licitación pública

En la ficha técnica del proyecto registrada en la bitácora (radicado ANI No. 2015-200-010517-3 del 11 de septiembre de 2015) se indica que no se requirió proceso de precalificación. Se relacionan las siguientes fechas de los procesos desarrollados:

- Aviso de convocatoria: diciembre 29 de 2014.
- Apertura de licitación pública: febrero 4 de 2015.
- Cierre de licitación pública: abril 15 de 2015.

b. Participantes

Según la bitácora del proyecto (radicado ANI No. 2015-200-010517-3 del 11 de septiembre de 2015) el informe de evaluación definitivo se publicó en el SECOP el 15 de mayo de 2015, allí se indica que se contaron con siete proponentes hábiles, los cuales obtuvieron los mismos puntajes de evaluación en

²⁵ El Art. 87 de la Ley 1474 de 2011, que modificó el numeral 12 del art. 25 de la Ley 80 de 1993, establece en el inciso 2° que, previo a la apertura de un proceso de selección, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto.

²⁶ Esta norma ha sido ratificada en el numeral 4.6 del manual de contratación: resolución 1113 de 2015

lo referente a apoyo a industria nacional, oferta técnica y factor de calidad, como se muestra enseguida:

No.	Proponente	Apoyo Ind. Nacional	Oferta Técnica	Factor de Calidad
1	PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA TRANSVERSAL DEL SISGA	100	100	100
2	ICEIN INGENIEROS CONSTRUCTORES S.A.S	100	100	100
3	HIDALGO E HIDALGO S.A. SUCURSAL COLOMBIA - HIDALGO E HIDALGO COLOMBIA S.A.S. - CONSTRUCCIÓN Y ADMINISTRACIÓN S.A.	100	100	100
4	EP SAC 4G	100	100	100
5	INFRAESTRUCTURA CONCESIONADA S.A.S. - INFRACON S.A.S.	100	100	100
6	PSF CONCESIÓN VIAL VALLE DE TENZA	100	100	100
7	ESTRUCTURA PLURAL CONEXIÓN CENTRO-ORIENTE SPV	100	100	100

No obstante, se tuvieron diferencias en cuanto a vigencias solicitadas por los oferentes, como se muestra en el siguiente cuadro:

No. Ofertá	Proponente	VPAA formulado (Cálculo ANI)
1	PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA TRANSVERSAL DEL SISGA	\$471.630.069.310
2	ICEIN INGENIEROS CONSTRUCTORES S.A.S.	\$443.133.976.955
3	INFRAESTRUCTURA VIAL PARA COLOMBIA	\$475.305.810.825
4	ESTRUCTURA PLURAL PAVIMENTOS COLOMBIA E INDUSTRIAS ASFALTICAS	\$475.395.247.656
5	INFRAESTRUCTURA CONCESIONADA S.A.S. - INFRACON S.A.S.	\$427.639.694.184
6	PSF CONCESIÓN VIAL VALLE DE TENZA	\$429.696.493.521
7	ESTRUCTURA PLURAL CONEXIÓN CENTRO-ORIENTE SPV	\$412.901.535.997
Total Ofertas Válidas		7

Cabe resaltar, que con la comunicación 2-2014-046782 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, suscrita por el secretario ejecutivo del Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS del 29 de diciembre de 2014, la ANI cuenta con autorización para comprometer cupo para la asunción de obligaciones con cargo a apropiaciones de vigencias futuras en su presupuesto de gastos de inversión por un total de QUINIENTOS CUARENTA MIL QUINIENTOS CINCUENTA MILLONES DOSCIENTOS VEINTIDOS MIL SETECIENTOS CINCO PESOS²⁷ (\$540.550.222.705).

El puntaje total obtenido por cada uno de los oferentes se consolida en el siguiente cuadro:

Proponente	Oferta Económica	Oferta Técnica	Apoyo Industria Nacional	Factor Calidad	Puntaje total
1. PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA TRANSVERSAL DEL SISGA	612	100	100	100	912
2. ICEIN INGENIEROS CONSTRUCTORES S.A.S.	652	100	100	100	952

²⁷ Pesos constantes del 31 de diciembre de 2013.

Proponente	Oferta Económica	Oferta Técnica	Apoyo Industria Nacional	Factor Calidad	Puntaje total
3. INFRAESTRUCTURA VIAL PARA COLOMBIA	608	100	100	100	908
4. ESTRUCTURA PLURAL PAVIMENTOS COLOMBIA E INDUSTRIAS ASFALTICAS	607	100	100	100	907
5. INFRAESTRUCTURA CONCESIONADA S.A.S. - INFRACON S.A.S.	675	100	100	100	975
6. PSF CONCESIÓN VIAL VALLE DE TENZA	672	100	100	100	972
7. ESTRUCTURA PLURAL CONEXIÓN CENTRO-ORIENTE SPV	700	100	100	100	1000

c. Publicación pliego definitivo

La bitácora del proyecto (radicado ANI No. 2015-200-010517-3 del 11 de septiembre de 2015) indica que el 4 de febrero de 2015 se publicó en el Portal Único de Contratación a través del SECOP, el pliego de condiciones definitivo.

d. Cierre proceso contractual

En la bitácora del proyecto (radicado ANI No. 2015-200-010517-3 del 11 de septiembre de 2015) se indica que mediante resolución 845 del 25 de mayo de 2015 se adjudica la licitación pública No. VJ-VE-AAP-IPB-003-2014, la cual tiene por objeto "Seleccionar la Oferta más favorable para la adjudicación de un (1) Contrato de concesión bajo el esquema de APP, cuyo objeto será los estudios y diseños, construcción, rehabilitación, mejoramiento, operación, mantenimiento, Gestión Predial, Gestión Social, y Ambiental y reversión del corredor Transversal del Sisga, de acuerdo con el Apéndice Técnico 1 y demás Apéndices, a la ESTRUCTURA CONEXIÓN VIAL CENTRO ORIENTE SPV conformada por KMA CONSTRUCCIONES S.A., ORTIZ CONSTRUCCIONES, Y PROYECTOS S.A. Y OBRESCA S.A.S., representada legalmente por MENZAL AMIN AVENDAÑO". La adjudicación se efectúa por un valor de \$412.901.535.997 pesos constantes del 31 de diciembre de 2013, este valor corresponde a las vigencias solicitadas por el oferente de acuerdo con la propuesta económica.

Los aspectos generales del adjudicatario se muestran en el siguiente cuadro (radicado ANI No. 2015-409037483-2 del 24 de junio de 2015):

Aspectos generales del adjudicatario (Estructura Conexión Vial Centro Oriente SPV)			
Razón Social	Concesión del Sisga S.A.S.		
NIT	900.860.441-9		
Gerente General	Amín Avendaño Menzel Rafael	C.C. 80083451	
Documento de Constitución	Por documento privado sin número de Asamblea de Accionistas del 10 de Julio de 2015		
Revisor Fiscal Persona Jurídica	Ortiz Construcciones y Proyectos S.A.	N.I.T. 900356846-7	
Objeto Social de la Escritura Pública	La celebración y ejecución del Contrato de adjudicado mediante resolución 845 de fecha veinticinco (25) de mayo de dos mil quince (2015) de la Agencia Nacional de Infraestructura en virtud del proceso licitatorio No. VJ VE APP IPB 003 2014. Concesión adjudicada mediante Licitación VJ-VE-IP-LP-018-2013.		
Otorgantes:	Razón Social	Participación	NIT
	KMA CONSTRUCCIONES S.A.	40%	830094920-5
	ORTIZ CONSTRUCCIONES Y PROYECTO S.A.	40%	900356846-7
	OBRESCA S.A.S.	20%	900725556-1
Documento de Adjudicación	Resolución de la ANI Nº 845 del 25 de mayo de 2015		

e. Ejecución contractual: Entrega de estudios y diseños por parte del concesionario en fase III

Dentro del anexo No. 1 del acta de inicio de la fase de construcción del proyecto del contrato de concesión bajo el esquema de APP No. 009 del 10 de julio de 2015, proyecto Transversal del Sisga, suscrita a los treinta y un (31) días del mes de octubre de 2016, donde se rectifica el cumplimiento de las condiciones precedentes para el inicio de esta etapa del proyecto, se evidencia que con radicado ANI No. 2016-409-097769-2 del 27 de octubre de 2016 se finaliza la entrega de los estudios y diseños en fase 3. Memorando enviado al director de interventoría de JOYCO S.A.S, Héctor Miguel Díaz Gómez, por parte de Ernesto Carvajal Salazar, gerente de Concesión del Sisga S.A.S.

No obstante lo anterior, el acta de inicio del proyecto Transversal del Sisga se suscribió el 28 de agosto de 2015. En este orden de ideas, la etapa de preconstrucción tuvo un plazo superior al contractual, de 365 días a partir de la fecha mencionada.

f. Ejecución contractual: Aval de estudios y diseños del concesionario por parte de la interventoría

El acta de inicio de la fase de construcción del proyecto del contrato de concesión bajo el esquema de APP No. 009 del 10 de julio de 2015, proyecto Transversal del Sisga, suscrita a los treinta y un (31) días del mes de octubre de 2016, fue suscrita por el representante legal de la interventoría JOYCO S.A.S, José Joaquín Ortiz García.

g. Ejecución contractual: Aval de estudios y diseños del concesionario por parte de la ANI

El acta de inicio de la fase de construcción del proyecto Transversal del Sisga también fue suscrita la ANI, específicamente por el Vicepresidente de Gestión Contractual Andrés Figueredo Serpa y el señor Luis Eduardo Gutiérrez Díaz.

5. Conclusión

El presente capítulo arroja como resultado, que analizada la bitácora del proyecto Transversal del Sisga no se advirtió la presencia del ex viceministro García Morales en la trazabilidad del proceso de selección como tampoco en la ejecución del proyecto. También es pertinente señalar que se hizo un estudio juicioso y detallado de la asociación público privada incorporando las fases de licitación, adjudicación y ejecución del contrato de concesión respectivo, habida cuenta de la necesidad de evidenciar que este proceso no haya sufrido una inconsistencia o circunstancia irregular dada la presencia de KMA Construcciones S.A., lo cual no se evidenció conforme al análisis que antecede.

Sin embargo, se evidencia incumplimiento en la entrega de la bitácora del proyecto Transversal del Sisga. El radicado de entrega (Memorando No. 2015-200-010517-3) tiene fecha 11 de septiembre de 2015, mientras que la creación del proceso en el sistema electrónico para la contratación pública fue el 29 de diciembre de 2014.

7. REUNIÓN DE CIERRE, CONCLUSIONES, NO CONFORMIDADES Y RECOMENDACIONES

A título de corolario del análisis efectuado en este informe de auditoría se cuentan con las siguientes conclusiones, no conformidades y recomendaciones que serán transmitidas a la presidencia de la entidad en una reunión de cierre.

7.1. CONCLUSIONES Y NO CONFORMIDADES SOBRE LA PARTICIPACIÓN DEL EX VICEMINISTRO GARCÍA MORALES EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE LA ANI

7.1.1. Se verificó que el ex viceministro Gabriel García Morales, actuó en el curso de seis (6) reuniones, llevadas a cabo entre el mes de marzo y el mes de septiembre de 2016, en las

cuales participaron el equipo de estructuración definido para el proyecto Autopistas del Caribe corredor de carga Cartagena – Barranquilla, tanto como el equipo del originador que lo es estructura plural Autopistas del Caribe, del cual hace parte KMA Construcciones S.A.

7.1.2. El ex viceministro actuó como trabajador de la firma KMA, en su calidad de Vicepresidente de Desarrollo de Negocios, participando en la fase de factibilidad del proyecto de **iniciativa privada Autopistas del Caribe, corredor de carga Cartagena - Barranquilla**, no existiendo evidencia que lo involucre en el desarrollo de actuaciones asociadas a los restantes procesos contractuales en los que participa la firma KMA Construcciones S.A.

7.1.3. La presencia del doctor García Morales en el proceso de iniciativa privada vicia el régimen de prohibiciones de los ex servidores públicos, pues el estatuto anticorrupción prohíbe que se gestionen intereses privados en empresas sujetas a la inspección, vigilancia, control o regulación de la entidad de la cual hizo parte.

7.2. CONCLUSIONES Y NO CONFORMIDADES SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE KMA CONSTRUCCIONES S.A. EN LOS PROCESOS CONTRACTUALES DE LA ANI

7.2.1. KMA Construcciones S.A. hace parte de la estructura societaria de cuatro proyectos carreteros en ejecución con contrato de concesión celebrado, como lo son: Córdoba – Sucre, Ruta Caribe, Autopista Conexión Norte y Transversal del Sisga. También hace parte de la estructura plural del proyecto de iniciativa privada de Autopistas del Caribe, cuyo proceso de selección se encuentra en curso y del cual no se ha efectuado la adjudicación correspondiente.

7.2.2. No se advierte, por lo menos desde el punto de vista formal que el ex viceministro García Morales participe en la estructura societaria a ningún título, ni tampoco haga parte de la junta directiva y menos aparezca como representante legal de ninguna de las firmas que hacen parte de la estructura plural que actuó como originador del proyecto de Autopistas del Caribe.

7.2.3. Analizado el holding o grupo empresarial de KMA Construcciones S.A., no se evidencia una circunstancia que comprometa conflicto de interés alguno entre las firmas que lo componen o dumping (acuerdos restrictivos de la libre competencia) que permitan concluir que se encontraban limitadas o vedadas para participar en procesos de cuarta generación (4G) de concesiones.

7.2.4. Se incumplieron dos obligaciones del pacto de transparencia suscrito por la estructura plural Autopistas del Caribe: una, referida al deber de reporte sobre actos de corrupción que tenía a su cargo en calidad de originador o de interesado, y otra, relacionada con el deber de garantizar la probidad y transparencia frente a la revelación de su equipo de trabajo, cuyos efectos podrían dar lugar al rechazo de la oferta, y por lo tanto, a que no se prosiga el proceso de manifestación de interés y fijación de condiciones.

7.3. EFECTOS DE LA IMPUTACIÓN DE CARGOS EN RELACIÓN CON EL OBJETO DE ESTA AUDITORÍA

Del estudio del contenido de la imputación de cargos formulada al señor Gabriel García Morales, ex viceministro de transporte, no se advierten hechos o comentarios que tuviesen relación con el objeto de esta auditoría.

7.4. CONCLUSIONES Y OPORTUNIDADES DE MEJORA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS TÉRMINOS Y ETAPAS DE PROYECTOS DE APP

7.4.1. En el proceso de iniciativa privada asociado a Autopistas del Caribe, corredor de carga Cartagena – Barranquilla, se cumplieron las etapas y fases previstas por la Ley 1508 de 2012

y sus decretos reglamentarios 1467 de 2012 y 2043 de 2014, tanto como los requisitos que exigen los mismos, solo que, se violaron términos dispuestos por aquella para la generación de la viabilidad de la etapa de la factibilidad que, a juicio de esta auditoría, no se constituyen en perentorios, y por lo tanto, no hacen perder la competencia de la entidad para proseguir con el proceso. No obstante lo anterior, los funcionarios que dieron lugar al vencimiento de los términos deberán justificar adecuadamente las razones por las cuales dieron origen a dicha circunstancia.

7.4.2. En el proceso de iniciativa privada asociado a Autopistas del Caribe, corredor de carga Cartagena – Barranquilla, se violó el plazo establecido por la entidad para la entrega de la factibilidad, dado que el 22 de enero de 2015 se comunicó un plazo de 6 meses para este efecto, otorgándose una prórroga de un mes con vencimiento el 22 de agosto de 2015, siendo que la fecha real de entrega se produjo el 28 de agosto de 2015, es decir, 6 días después del vencimiento.

7.4.3. En el proceso de iniciativa privada asociado a Autopistas del Caribe, corredor de carga Cartagena – Barranquilla, se violó el plazo establecido para la evaluación de la factibilidad por parte de la ANI, teniendo bajo consideración que si la fecha real de entrega se produjo el 28 de agosto de 2015, el vencimiento se producía el 28 de febrero de 2016, cuando en realidad se otorgó la viabilidad el 21 de noviembre de 2016, es decir, 8 meses y 23 días después del vencimiento.

7.4.4. En los procesos de iniciativa pública de Autopistas Conexión Norte y Transversal del Sisga, se cumplieron las etapas y fases previstas por la Ley 1508 de 2012 y sus decretos reglamentarios 1467 de 2012 y 2043 de 2014, tanto como los requisitos que exigen los mismos. En este proceso no se evidenciaron inconsistencias o irregularidades que lo puedan afectar.

7.5. OPORTUNIDADES DE MEJORA EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LA BITÁCORA DE PROYECTO

7.5.1. En el proceso de iniciativa privada asociado a Autopistas del Caribe, corredor de carga Cartagena – Barranquilla, se incumplió con la obligación de registro de la bitácora previsto en la resolución 959 de 2013, al tardarse más de dos meses desde la publicación del proceso en el SECOP hasta el registro de la bitácora en archivo.

7.5.2. En el proceso de iniciativa pública asociado a Autopista Conexión Norte, se incumplió con la obligación de registro de la bitácora previsto en la resolución 959 de 2013, al tardarse más de un año y ocho meses desde la publicación del proceso en el SECOP hasta el registro de la bitácora en archivo.

7.5.3. En el proceso de iniciativa pública asociado al proyecto Transversal del Sisga, se incumplió con la obligación de registro de la bitácora previsto en la resolución 959 de 2013, al tardarse nueve meses desde la publicación del proceso en el SECOP hasta el registro de la bitácora en archivo.

7.6. RECOMENDACIONES

7.6.1. La alta dirección deberá estudiar el análisis y las conclusiones de esta auditoría, de tal manera que contribuya a la acertada toma de decisiones sobre el proyecto Autopistas del Caribe, corredor de carga Cartagena – Barranquilla.

7.6.2. La alta dirección deberá considerar el traslado a los organismos de control competentes de las circunstancias que han sido detectadas en el presente informe como violatorias del régimen del servidor público y del estatuto anticorrupción.

- 7.6.3. La administración deberá igualmente estudiar, si como consecuencia de la presunta violación de los términos legales dispuestos para el desarrollo de la iniciativa privada en el marco del proyecto Autopistas del Caribe, corredor de carga Cartagena – Barranquilla, se hace necesario que los funcionarios justifiquen las razones por las cuales se desatendieron dichos términos o se adelante un proceso de investigación sobre el particular.
- 7.6.4. La alta dirección deberá definir si existen justificaciones que ameriten el incumplimiento de la obligación del registro de la bitácora a la luz de lo contemplado en la resolución 959 de 2013 o se adelanten las investigaciones que crea convenientes.
- 7.6.5. En caso de que sean necesarios los escenarios de discusión y de debate en el marco de la factibilidad del proyecto con el fin de satisfacer el principio de conveniencia pública, deberá gestarse una reforma a la normatividad vigente. Dichos ejercicios de discusión y de debate que garantizarían la conveniencia pública y la viabilidad del proyecto, se deberán llevar a cabo antes de que se anuncien las condiciones del negocio y la definición del costo de los estudios.
- 7.6.6. Reiteramos las recomendaciones que se han realizado por parte de esta oficina en relación con el cumplimiento de la bitácora de proyecto, las cuales se encuentran consignadas en los informes de seguimiento al proceso de implementación de bitácora de proyecto (PEI 119), radicados bajo los números 2014-102-000288-3 del 9 de enero de 2014, 2015-102-013244-3 del 19 de noviembre de 2015 y 2016-102-017178-3 del 30 de diciembre de 2016.
- 7.6.7. Finalmente, insistimos en las recomendaciones que se han realizado por parte de esta oficina, en relación con la introducción de cláusulas tendientes a mitigar la ocurrencia de conductas considerables como de corrupción, a través de los mecanismos previstos en el oficio ANI No. 2013-102-002397-3 de 5 de abril de 2013, reforzada por los criterios contenidos en el numeral 22 del art. 35 de la Ley 734 de 2002, modificado por el art. 3 de la Ley 1474 de 2011, de tal forma que los proponentes hagan pública la conformación de sus equipos de trabajo, extendiendo su compromiso de evitar incurrir en prácticas que afecten todo el proceso contractual.

Con un muy cordial saludo,



DIEGO ORLANDO BUSTOS FORERO
Jefe de Oficina de Control Interno

Equipo auditor:

Andrés Fernando Huérfano Huérfano – Contratista OCI
Iván Mauricio Mejía Alarcón – Contratista OCI
Luis Miguel Sabogal Camargo – Contratista OCI
Daniel Felipe Sáenz Lozano – Contratista OCI
Juan Diego Toro Bautista – Contratista OCI
Víctor Alfonso Trespalcios Polo – Contratista OCI