

Para contestar cite:

AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA
Memorando No. 2017-102-015491-3
Fecha: 09/11/2017 08:26:34->102
FUN: CAMILO ANDRES JARAMI-200
Anexos: Informe (24 folios)

Bogotá D.C



PARA: CAMILO JARAMILLO BERROCAL
Vicepresidente de Estructuración

DE: DIEGO ORLANDO BUSTOS FORERO
Jefe Oficina de Control Interno

ASUNTO: Informe de seguimiento a las dificultades, avances y propuestas para la estructuración de proyectos en la ANI (PEI 173)

Doctor Jaramillo:

Comedidamente me permito remitir para su consideración el informe de seguimiento a las dificultades, avances y propuestas para la estructuración de proyectos en la ANI, referido a los proyectos que se vienen ejecutando en los contratos de cuarta generación de concesiones, 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:

Proyecto / Objeto del informe	Recomendaciones	Conclusiones
Dificultades, avances y propuestas para la estructuración de proyectos en la ANI (PEI 173)	11*	4*

*Estas recomendaciones y conclusiones se denotan en el capítulo 6 del informe que se anexa a la presente comunicación.

Con fundamento en lo anterior, nos dirigimos a esa dependencia, 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 se sirva enviar el plan de mejora sobre el contenido de las no conformidades contenidas en el documento adjunto en consideración a la necesaria documentación de respuesta a través de la adopción de las medidas correctivas o preventivas procedentes o de la oportuna aclaración de las circunstancias de hecho a que haya lugar.

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

En atención al carácter probatorio del informe proferido y del cumplimiento periódico de seguimiento al contenido de lo comunicado mediante el presente, el término recomendado para la emisión de respuesta es de treinta (30) días contados a partir de la radicación (Art. 14 CPACA).

Con un muy cordial saludo,


DIEGO ORLANDO BUSTOS FORERO
Jefe Oficina de Control Interno

C.C.: Luis Fernando Mejía Gómez – Vicepresidente Ejecutivo
Luis Eduardo Gutierrez Díaz – Vicepresidente de Gestión Contractual (E)
Fernando Iregui Mejía – Vicepresidente de Planeación Riesgos y Entorno
Dimitri Zaninovich Victoria – Presidente ANI

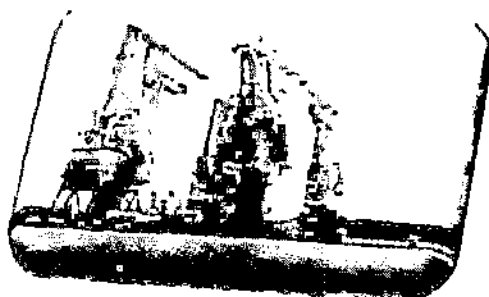
Anexo: Informe 24 Folios

Proyectó: Iván Mauricio Mejía Alarcón – Contratista Oficina de Control Interno 

Nro Borrador: 20171020026115

INFORME DE SEGUIMIENTO

Ministerio de Transporte



Informe de seguimiento a las dificultades, avances y
propuestas para la estructuración de proyectos en la ANI
(PEI 173)

2017

CONTENIDO

1. OBJETIVOS.....	4
1.1 Objetivo General:.....	4
1.2 Objetivos Específicos:.....	4
2. ALCANCE	4
2.1. Componentes analizados	4
3. METODOLOGÍA	5
3.1 Metodología empleada.....	5
4. MARCO NORMATIVO Y CONTRACTUAL	5
5. ANÁLISIS DE LAS DIFICULTADES, AVANCES Y PROPUESTAS PARA LA ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS EN LA ANI	6
5.1 Antecedentes que enmarcan la estructuración de proyectos en la ANI	6
5.1.1 Comisión de expertos vs apuesta del Gobierno en cuanto al programa 4G	6
5.1.2 Previsiones dispuestas en la Ley 1508 de 2012 - Factibilidad para arranque de los proyectos	7
5.1.3 El proceso de estructuración como cimiento de la confianza en los proyectos de infraestructura de transporte	8
5.2 La estructuración de proyectos en la ANI	10
5.2.1 La importancia de la Vicepresidencia de Estructuración.....	11
5.2.2 Laboratorio de gestación de proyectos.....	12
5.2.3 Dificultades evidenciadas en la gestión de la dependencia de estructuración	12
5.2.3.1 Negociación en la estructuración de las iniciativas privadas.....	12
5.2.3.2 Vicepresidencia de estructuración como coordinadora de consultores externos	13
5.3 Diagnóstico de lo que ha evidenciado la OCI a través de las auditorías a proyectos de la cuarta generación de concesiones.....	13
5.3.1 Información de proyectos analizados	13
5.3.2 Diagnóstico a partir de los resultados de las auditorías técnicas	15
5.3.2.1 Deficiencias en la definición de alcances	18
5.3.2.2 Insuficiencia en la determinación de recursos para contingencias.....	19
5.3.2.3 Insuficiencia en los recursos de las subcuentas del proyecto	20
5.3.2.4 Deficiencias en la estimación del ingreso esperado por peajes	21
5.3.2.5 Perjuicios en la ejecución de los proyectos por incidencia de terceros	21
5.3.2.6 Otras observaciones.....	22

Oportunidades de mejora desde el punto de vista jurídico	23
Oportunidades de mejora desde el punto de vista financiero	24
5.4 Propuestas planteadas por la OCI respecto a la estructuración de proyectos.....	25
5.4.1 Planta y visión de la dependencia de estructuración	25
5.4.2 Blindar la maduración de los proyectos en fase factibilidad	26
5.4.3 No negociación con originadores en factibilidad y prefactibilidad.....	27
5.4.4 Nivel de compromiso de autoridades regionales en el marco de la socialización para garantizar la viabilidad financiera del proyecto.	27
6. RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES.....	28
6.1 Recomendaciones	28
6.2 Conclusiones	29

1. OBJETIVOS

1.1 Objetivo General:

Identificar las dificultades, avances y propuestas que fueron detectadas y sugeridas por la oficina de control interno en el marco del proceso de auditoría, cuyo objetivo abarcaba la evaluación y verificación de la labor misional asociada a la estructuración de proyectos de la cuarta generación de concesiones (4G), como parte del mejoramiento continuo de dicho programa.

1.2 Objetivos Específicos:

- Contextualizar los antecedentes que dieron origen al programa de concesiones 4G, las recomendaciones de la comisión de expertos y el planteamiento del Gobierno Nacional a partir de la expedición de la Ley 1508 de 2012 y sus decretos reglamentarios, como inicio del programa de cuarta generación de concesiones viales.
- Presentar un diagnóstico respecto de la estructuración que se viene realizando para los proyectos de asociación público privada que gestiona la ANI en el marco del programa de 4G, a partir de los resultados encontrados en los informes de auditoría técnica realizados a los proyectos de cuarta generación adelantados desde el año 2015.
- Presentar las propuestas realizadas por la oficina de control interno para el mejoramiento continuo de la entidad en la estructuración de proyectos y en los trámites de evaluación de las asociaciones público privadas.

2. ALCANCE

El alcance del informe comprende un análisis del avance que ha tenido el programa 4G desde sus inicios, evidenciando las incidencias de la estructuración respecto de la ejecución de los proyectos, basados en las auditorías realizadas por la oficina de control interno y que han previsto reparos o falencias frente a algunos proyectos de infraestructura carretera; asimismo, se plantean las propuestas por la oficina de control interno para involucrar en los proyectos futuros.

2.1. Componentes analizados

Se analizan los antecedentes del programa 4G, la percepción de la estructuración de proyectos en la entidad vista desde la OCI, los resultados de las auditorías técnicas respecto de la ejecución de los proyectos de iniciativa pública e iniciativa privada del programa y las propuestas generadas por la OCI en virtud de un continuo mejoramiento de la estructuración de proyectos en marco del programa 4G.

Vale la pena resaltar que estos planteamientos se han generado a lo largo de estos últimos 2 años desde la puesta en ejecución de los proyectos de concesión de cuarta generación y obedecen a parámetros generados a partir de la visión integral de la oficina de control interno en torno al gran

reto que comanda la ANI con 31 proyectos de concesión carretera, de iniciativa pública y privada, pertenecientes al programa de 4G; por lo cual, 'se desarrollará a lo largo del informe el planteamiento de la oficina respecto a cada uno de los temas.

3. METODOLOGÍA

3.1 Metodología empleada

La metodología empleada en el desarrollo del presente informe es la siguiente:

Recopilación de información: Se solicitó información referente a contratos de concesión y sus respectivas modificaciones a la vicepresidencia de gestión contractual y vicepresidencia ejecutiva. Se consultaron las bases de datos institucionales plataforma project online, herramienta de seguimiento a los contratos de concesión de la ANI y el plan de mejoramiento por procesos (PMP) actualizado a octubre 31 de 2017. Se verificó el portal de Colombia Compra Eficiente para evidenciar la documentación contractual de los contratos de concesión analizados y se recopiló la información remitida por la OCI a través de la cual se sientan los planteamientos de dicha oficina asesora acerca de la estructuración de los proyectos en la entidad.

Análisis: Planteamiento de la posición de la oficina de control interno respecto a la estructuración de los proyectos de cuarta generación de concesiones viales, teniendo bajo consideración la situación actual de su ejecución.

Conclusiones: Como resultado de los anteriores puntos se generan las conclusiones que se presentan al final del presente informe.

4. MARCO NORMATIVO Y CONTRACTUAL

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

- CONPES 3413 de 2006 Programa para el Desarrollo de Concesiones de Autopistas 2006 – 2014.
- CONPES 3760 de 2013 Proyectos viales bajo el esquema de asociaciones público privadas: cuarta generación de concesiones viales.
- Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción.
- Ley 1682 de 2013, Ley de Infraestructura.
- Ley 80 de 1993, artículo 32, numeral 4.
- Ley 1508 de 2012. Régimen Jurídico de las Asociaciones Público Privadas.
 - Decreto 1467 de 2012, reglamenta la ley 1508
 - Decreto 1553 de 2014, reglamenta la ley 1508 y corrige el decreto 1467.
- Decreto 648 de 2017. Por el cual se modifica y adiciona el decreto 1083 de 2015. Reglamentario único del sector de la función pública.
- Contratos 4G, apéndices técnicos y sus modificaciones contractuales.

5. ANÁLISIS DE LAS DIFICULTADES, AVANCES Y PROPUESTAS PARA LA ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS EN LA ANI

5.1 Antecedentes que enmarcan la estructuración de proyectos en la ANI

Desde el inicio del Gobierno del presidente Juan Manuel Santos, se concibió una revolución en el sector infraestructura de transporte, la cual tenía como objetivo una gigantesca inyección de recursos a dicho sector para superar el rezago que tenía el país respecto a los países de la región, y de esa manera mejorar la interconexión de centros poblados y nichos productivos con puertos y aeropuertos aumentando la competitividad del país. En este sentido, podemos referenciar su horizonte con el CONPES 3760 de 2013 sobre proyectos viales bajo el esquema de asociaciones público privadas: cuarta generación de concesiones viales.

Para lograr este cambio se definieron varias estrategias que condujeran a mejorar tanto lo institucional como lo legal y contractual que era necesario superar para dar este gran paso; por lo tanto, se designó a un grupo de expertos en la materia para que ilustraran al Gobierno Nacional en cuáles eran las falencias del momento frente a los retos que deberían darse para llevar a cabo un mejoramiento en materia institucional, normativa, de estructuración y adjudicación de proyectos, además de la financiación de los mismos. Por lo cual, se generaron conclusiones que a la postre han ido materializándose, permitiendo dar inicio a programas ambiciosos de infraestructura.

5.1.1 Comisión de expertos vs apuesta del Gobierno en cuanto al programa 4G

La creación de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) por parte del actual gobierno fue un paso adelante, desde lo institucional, hacia la adecuada estructuración y manejo técnico de las concesiones a licitar; sin embargo, la institucionalidad todavía se encuentra en una fase de fortalecimiento para poder avanzar en sistemas de adjudicación de obras con diseños más avanzados y concesiones que generen mejores incentivos a los constructores, evitando la proliferación de renegociaciones. De hecho, la administración del Presidente Santos convocó a una comisión de expertos para que debatieran el tema e hicieran recomendaciones que contribuyeran a solucionar el notorio atraso que enfrentaba Colombia en relación con su infraestructura de transporte¹.

Entre las recomendaciones de dicha comisión se destaca contar con estudios y diseños de detalle (preferiblemente en fase 3) antes de licitar, lo cual permitiría minimizar las renegociaciones y que la escogencia de las propuestas se hiciera con un criterio puramente económico. Adicionalmente, se propuso por la comisión que los proyectos de participación privada tengan licencia ambiental y

¹ "Informe de la Comisión de Infraestructura", Octubre de 2012, Comisionados: Carlos Angulo, Juan Benavides, Martín Carrizosa, Martha Cediell, Armando Montenegro, Hugo Palacios, Guillermo Perry, Jorge Pinzón y Bernardo Vargas. Secretario Técnico: Roberto Steiner, Secretario Jurídico: César Barreto.

predios disponibles antes de licitar el proyecto, lo cual permitiría disminuir las incertidumbres que generan estos dos aspectos en la ejecución de los proyectos concesionados.

Sin embargo, la apuesta del Gobierno no podía permitirse el lujo de avanzar tan a largo plazo, y por ello, en miras de llevar a cabo un programa concebido como la nueva generación de concesiones viales, se basó en estructurar proyectos con ingeniería de factibilidad (fase 2) y con distribución de riesgos compartidos en temas tan sensibles como el predial, manejo de redes y compensaciones ambientales. El concesionario realizaría la ingeniería de detalle (fase 3) con lo cual se le transfiere el riesgo de diseño y el riesgo constructivo evitando así que el Estado asuma esta carga; asimismo, se determinó que los trámites de permisos y licenciamiento ambiental dependerían del privado.

Como vemos en los anteriores planteamientos, la recomendación de la comisión de expertos iba ligada profundamente al aseguramiento de las fases planeativas para que los contratos de concesión se licitaran con ingeniería de detalle, licenciamientos ambientales y adquisiciones prediales, siendo estos tres aspectos algunas de las mayores dificultades que han tenido las antiguas generaciones de concesiones; mientras que, el Gobierno adoptó lineamientos diferentes, enfocados en estructurar los proyectos y licitarlos con diseños fase 2 (factibilidad) y dejar abierta la precisión de los mismos al concesionario para con esto agilizar los tiempos de contratación además de no asumir riesgos por diseños definitivos y riesgo constructivo; de igual manera, se buscaba dejar en cabeza del privado la gestión predial y de licencias y permisos ambientales. En este caso se optó por una figura que buscaba reducir tiempos en la estructuración y contratación, para poder dar inicio a la ejecución de los proyectos ya que abordar la totalidad de recomendaciones de la comisión de expertos tomaría un tiempo adicional y no garantizaría el inicio de la ejecución de los mismos dado el detalle que ésta proponía.

5.1.2 Previsiones dispuestas en la Ley 1508 de 2012 - Factibilidad para arranque de los proyectos

La ley 1508 de 2012, por la cual se establece el régimen jurídico de las asociaciones público privadas, precisa en su artículo 4^{to} la manera como se genera la estructuración y contratación de las APPs, además del marco aplicable para su verificación; asimismo, en el artículo 14 se resalta la forma como los privados pueden optar por llevar a cabo la estructuración de los proyectos en sus iniciativas.

En el decreto 1467 de 2012, por el cual se reglamenta la ley 1508 de 2012, se define de manera más específica la precisión con la cual se deben adelantar las etapas de estructuración de los proyectos de APP, considerando los mínimos requeridos para satisfacer los estudios de prefactibilidad y factibilidad necesarios para adelantar la viabilidad de este tipo de proyectos.

En virtud de lo anterior, la Ley dispuso los mecanismos con los cuales cuenta el Gobierno para adelantar la estructuración, revisión, aprobación y contratación de iniciativas, tanto públicas como

privadas, en el marco de los proyectos de APP estableciendo de manera directa la necesidad de adelantar estudios de prefactibilidad y factibilidad para licitar los proyectos. Estos planteamientos quedaron definidos a partir de los entregables mínimos previstos en los capítulos IV y V del Decreto reglamentario y que son de estricto cumplimiento para viabilizar los proyectos.

El cumplimiento de cada uno de estos pasos garantiza la completitud de fases de ingeniería, fase 1 y fase 2 (prefactibilidad y factibilidad), para los proyectos de infraestructura de transporte y limita la evaluación por parte de las entidades, que en virtud de la información que se presente, pueden aceptar o rechazar tales iniciativas. Actualmente la ANI ha tramitado 161 iniciativas desde la expedición de la Ley 1508 de 2012, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1. Iniciativas presentadas a la ANI y registradas en el RUAPP

Estado de las Iniciativas	Presentadas
Contratado (Ver SECOP)	12
Pre-factibilidad Rechazada	89
Pre-factibilidad En estudio	31
Factibilidad Rechazada	7
Factibilidad en estudio	20
Licitación en proceso (ver SECOP)	1
Factibilidad	1
TOTAL	161

Fuente: DNP, Listado de proyectos en el Registro Único de Asociaciones Público Privadas - RUAPP

De lo anterior se puede concluir la acogida que ha tenido la Ley 1508 de 2012, para iniciativas privadas y también el grado de rechazo a las mismas, que ha sido mayor al 50%, lo cual evidencia aun un desconocimiento importante en el sector privado por el grado de fracaso en la presentación de las mismas; por lo tanto, el Estado debería liderar y trabajar procesos de formación con los originadores en el desarrollo de estas para disminuir el grado de rechazo.

En conclusión, la estructuración de proyectos, a partir de la Ley 1508 de 2012, introdujo un nuevo manejo en lo referente a consultoría de diseños de prefactibilidad y factibilidad, en donde prevalece la estructuración como base de una adecuada maduración de proyectos para licitar bajo condiciones que precisen sus alcances y presupuestos.

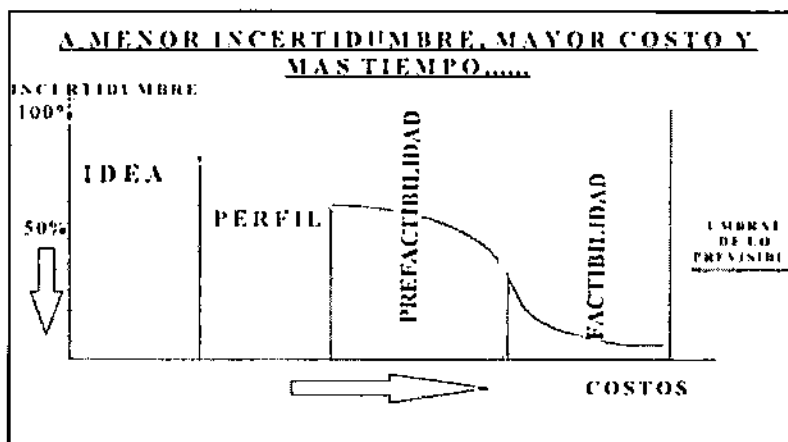
5.1.3 El proceso de estructuración como cimiento de la confianza en los proyectos de infraestructura de transporte

Nadie se la ha jugado tanto por la modernización de la infraestructura de transporte como el actual gobierno nacional, cuyo estandarte ha sido la ANI, sin desconocer los logros de otras entidades. La institucionalización del sector de la infraestructura no tiene precedentes. Se han superado los más optimistas pronósticos en la implantación y puesta en marcha de proyectos de gran impacto para el

país. El avance en las metas de construcción, rehabilitación, mejoramiento, mantenimiento y operación de vías es vertiginoso. Los niveles de inversión en puertos y aeropuertos han sido destacados, sin despreciar el esfuerzo en materia ferroviaria.

El impulso de las Asociaciones Público-Privadas-APP, tiene su raíz en la estructuración de los proyectos. Por supuesto, el nivel de detalle de los estudios y diseños, tanto de las iniciativas públicas como de las iniciativas privadas, debe corresponder a lo requerido en una fase de factibilidad, lo que implica gran responsabilidad si consideramos la definición y el nivel de aproximación que demanda este componente dentro del ciclo de maduración de un proyecto, el cual se muestra de manera gráfica en la siguiente ilustración:

Ilustración 1. El ciclo de un proyecto



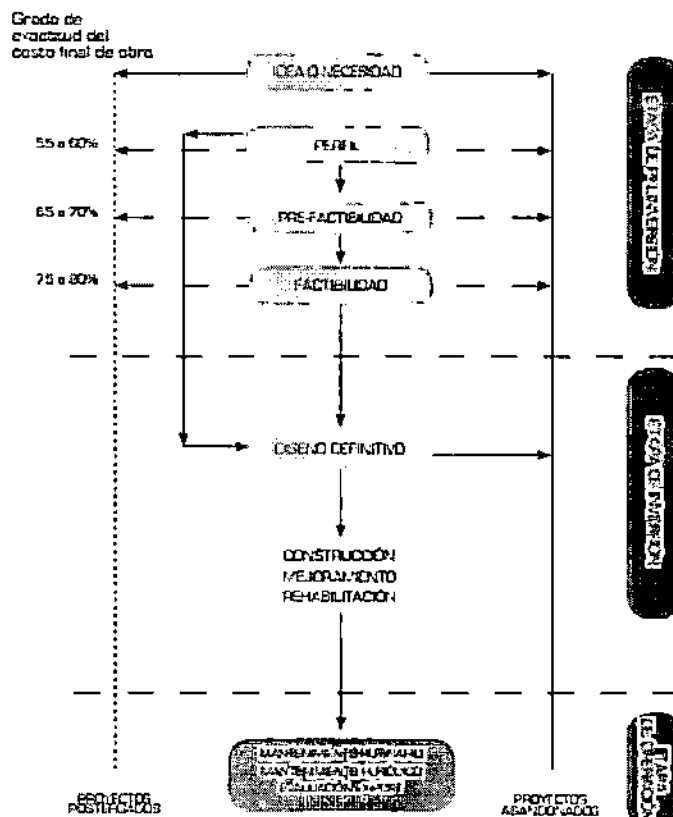
Fuente: Tomado del libro Gestión de Proyectos, Juan Jose Miranda, año 2012.

Dentro del contexto internacional, se ha reconocido esta importancia. Por ejemplo, la Asociación Americana de Ingeniería de Costos-AACE International, entidad con presencia en 100 países que ha liderado la ingeniería de costos desde 1956, ha indicado que, en los estudios de este tipo, el presupuesto estimado no debe variar en más de un 30% con respecto a los resultados obtenidos en los estudios y diseños definitivos de un proyecto².

En el plano nacional, la Cámara Colombiana de la Infraestructura-CCI ha categorizado la factibilidad dentro de la etapa de preinversión de un proyecto, en la cual se reduce al máximo la incertidumbre del mismo, puesto que se maneja un nivel de exactitud entre 75% y 80%, coincidiendo con los análisis internacionales sobre este componente en el ciclo de maduración de un proyecto, el cual ha sido esquematizado por la CCI de la siguiente manera:

Ilustración 2. Ciclo de maduración de un proyecto de infraestructura de transporte.

² The Association for the Advancement of Cost Engineering - AACE International. Cost Estimate Classification System – As applied in engineering, procurement, and construction for the process industries, 2005.



Fuente: Tomado de la publicación "Una Política pública, Maduración de proyectos, matriz de riesgos y buenas practicas contractuales" CCI, 2012.

En este orden de ideas, la factibilidad de un proyecto de APP es de suma importancia pues se constituye en uno de los insumos principales que requiere la estructuración de un proyecto para lograr algunos de sus objetivos principales los cuales según el Banco Interamericano de Desarrollo-BID, son: asignar responsabilidad, derechos y riesgos a cada una de las partes del contrato de APP³. En la oficina de control interno somos conscientes de la importancia del nivel de detalle que demandan los estudios y diseños en la estructuración de un proyecto de APP, ya que éste define, - en gran medida-, el éxito del proyecto, en términos de lograr los objetivos de largo plazo y de valor por dinero; por lo tanto, dentro de los ejercicios de auditoría interna que adelanta esta oficina, se ha venido evaluando el nivel de aproximación obtenido en la estructuración de los proyectos con el fin de generar alertas ante la posible presencia de inconsistencias en las estimaciones que puedan materializar efectos indeseados en la ejecución de los proyectos de APP.

5.2 La estructuración de proyectos en la ANI

³ Banco Interamericano de Desarrollo-BID. Asociaciones público privadas: implementando soluciones en Latinoamérica y el Caribe, 2017

Desde la perspectiva de control interno se ha realizado un análisis de la dependencia de estructuración basado en lo evidenciado en los últimos años dentro de la gestión que se ha generado en el marco del programa 4G de concesiones viales.

5.2.1 La importancia de la Vicepresidencia de Estructuración

La Vicepresidencia de Estructuración de la ANI es la llamada a estructurar los proyectos en fase 2. La contratación de estas actuaciones podría constituir un detrimento patrimonial.

En el artículo 14 del Decreto 4165 de 2011, por el cual se creó la ANI, se definieron las funciones de la vicepresidencia de estructuración, entre las cuales está previsto:

“Artículo 14. VICEPRESIDENCIA DE ESTRUCTURACIÓN: 1. Estructurar y evaluar técnica, financiera y legalmente los proyectos de concesión u otras formas de asociación público privada...”⁴

Siendo esta su función principal encontramos que, a lo largo de la creación de la entidad, todas las iniciativas públicas se han estructurado de manera externa, así como su evaluación para viabilización.

Si bien es potestad de la entidad poder subcontratar cualquier tipo de actividad para satisfacer una necesidad particular, es necesario que la propia vicepresidencia, con el correr del tiempo, tenga la posibilidad de estructurar *in house*, debido a que es una de las pocas entidades del Gobierno que cuenta con una vicepresidencia dedicada a la estructuración y viabilización de los proyectos de asociación público privada

En efecto, si revisamos las estructuras organizacionales de las instituciones de infraestructura en el país encontramos que en estas no existe una dependencia de estructuración, pues quienes estructuran son contratistas externos a quienes se delega la responsabilidad de sus estudios. Es decir, la planta de personal de la vicepresidencia de estructuración tiene el deber de jugar un papel en la estructuración que no lo limite de ser un simple intermediario entre el consultor y el evaluador, porque de lo contrario, los recursos destinados a su funcionamiento se podrían constituir en un detrimento al Estado.

Se pregunta esta oficina entonces ¿Por qué todas las estructuraciones de iniciativa pública se contrataron con externos? ¿No está en capacidad la ANI con el personal adscrito a dicha dependencia llevar a cabo estructuraciones de concesiones en cualquiera de sus modos? La verificación y evaluación de las iniciativas públicas y privadas las está revisando y aprobando un contratista externo, siendo así: ¿Qué tipo de intervención lleva a cabo la dependencia? ya que no estructura ni evalúa, sino que subcontrata lo establecido en su manual de funciones.

⁴ Decreto 4165 de 2011, Artículo 14, numeral 1.

Los planteamientos anteriormente generados establecen precisiones necesarias para discriminar las funciones que adelanta particularmente la vicepresidencia de estructuración en el marco de la estructuración de proyectos.

5.2.2 Laboratorio de gestación de proyectos

La OCI plantea que la dependencia de estructuración se debe encargar de llevar a cabo todo el proceso de gestación de proyectos de infraestructura de transporte concesionada a nivel nacional, como lo consagran las funciones establecidas en el decreto 4165 de 2011⁵. El banco de proyectos y de análisis de las condiciones que requiere la infraestructura de transporte del país debe surgir de esta dependencia, con áreas específicas de consultoría encargadas de planear, modelar, presentar y sacar adelante los estudios de prefactibilidad y factibilidad de las iniciativas públicas; además, de tener la capacidad técnica, jurídica y financiera para evaluar las propuestas que se presenten de iniciativa privada.

La hoja de ruta ya la ha marcado el rector del sector, en este caso el Ministerio de Transporte a través del plan maestro de transporte, el que precisa cuales son los horizontes y necesidades en materia de infraestructura en el país. Esto no limita que la vicepresidencia de estructuración deje de explorar y madurar los proyectos, generando así las etapas de prefactibilidad y factibilidad que estos requieren.

Con base en lo anterior la OCI se pregunta lo siguiente, ¿Estaría en capacidad la dependencia de estructuración de llevar a cabo la maduración de proyectos?, ¿Es absolutamente necesario salir a subcontratar la estructuración y evaluación de las propuestas de APP?, ¿Fortalecería técnicamente a la entidad desarrollar *in house* la estructuración de los proyectos? ¿Qué nos dejan las lecciones aprendidas de proyectos, si ellas no se constituyen en la piedra angular del conocimiento para estructurar proyectos?

5.2.3 Dificultades evidenciadas en la gestión de la dependencia de estructuración

5.2.3.1 Negociación en la estructuración de las iniciativas privadas

La interacción que se viene generando entre los originadores y la dependencia de estructuración, como parte del mejoramiento de la calidad de los productos a entregar para las fases de prefactibilidad y factibilidad, da lugar actualmente a un dialogo cercano, a manera de negociación directa entre el privado y la entidad, situación no prevista dentro de la normativa que rige la gestión y aprobación de iniciativas privadas.

La intermediación que viene adelantando la dependencia de estructuración no asegura ni blindar a la entidad de situaciones indeseables que originan propuestas de iniciativa privada en el marco de una APP. En este sentido, la labor debe referirse únicamente a la de aprobar o no las iniciativas que

⁵ Decreto por medio del cual se dio la creación de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI.

se presenten en el marco de la competencia abierta e igualitaria para el originador, como para los que quieran presentarse a un proyecto de este estilo.

Esta situación ya ha sido alertada por la oficina de control interno, como se evidencia en el informe de auditoría acerca de la viabilización y aprobación de la iniciativa privada del proyecto Autopistas del Caribe.⁶

5.2.3.2 Vicepresidencia de estructuración como coordinadora de consultores externos

La dependencia de estructuración carece de un equipo técnico integral que responda de manera contundente y especializada a cada una de las áreas que enmarcan la estructuración de un proyecto de APP en fase de factibilidad, si bien su estructura está enfocada en un alcance técnico, jurídico y financiero, funge como un equipo coordinador de decisiones de proyectos estructurados por terceros, lo cual le quita fortaleza técnica al análisis de las diferentes variables que puede atender una estructuración integral.

A nivel técnico no se cuenta con un grupo profesional que permita la validación técnica específica y particular de lo que aportan tanto los originadores en las iniciativas privadas como los estructuradores integrales en las iniciativas públicas. Esto genera que se presenten diferentes tipos de falencias que se evidencian en la ejecución de proyectos, llevando consigo a que se requieran cambios que, a su vez, se materializan en ajustes a los contratos mediante documentos contractuales.

En el siguiente capítulo se analizarán las dificultades detectadas por la oficina de control interno en el programa 4G con ejemplos particulares.

5.3 Diagnóstico de lo que ha evidenciado la OCI a través de las auditorías a proyectos de la cuarta generación de concesiones

5.3.1 Información de proyectos analizados

En el marco del seguimiento de la OCI a los proyectos de concesión derivados del programa 4G se encontró que se han adjudicado y están en ejecución los siguientes contratos:

Tabla 2. Proyectos auditados por la OCI entre los años 2015-2017

Tipo de Iniciativa	Nombre corto de los proyectos	PEI	Auditado			Contratos
			2015	2016	2017	
APP - Iniciativa	Honda - Puerto Salgar - Girardot	150	X	X		Contrato 003 de 2014

⁶ Informe de auditoría: PEI 163 Auditoría especial - Actuación de la firma KMA Construcciones en el programa 4G, Rad. 20171020027383 del 20 de febrero de 2017.

Tipo de Iniciativa Pública	Nombre corto de los proyectos	PEI	Auditado			Contratos
Programa 4G - Primera Ola	Autopista Conexión Pacífico 3 del proyecto Autopistas de la Prosperidad	108		X	X	Contrato 005 de 2014
	Perimetral de Oriente de Cundinamarca	149	X	X		Contrato 002 de 2014
	Cartagena-Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad	152	X	X	X	Contrato 004 de 2014
	Autopista Conexión Pacífico 1 del proyecto Autopistas de la Prosperidad	151	X	X		Contrato 007 de 2014
	Autopista Conexión Pacífico 2 del proyecto Autopistas de la Prosperidad	121		X	X	Contrato 006 de 2014
	Proyecto Mulaló- Loboguerrero	118		X		Contrato 001 de 2015
	Autopista Conexión Norte, del Proyecto "Autopistas para la Prosperidad"	109		X		Contrato 009 de 2015
	Autopista al Río Magdalena 2, del Proyecto "Autopistas para la Prosperidad"	133		X		Contrato 008 de 2015
APP - Iniciativa Pública Programa 4G - Segunda Ola	Pasto - Rumichaca	160			X	Contrato 015 de 2015
	Villavicencio - Yopal	117			X	Contrato 010-2015
	Puerta de hierro - Carreto - Palmar de Varela; Carreto - Cruz del Viso	170			X	Contrato 007-2015
	Santana - Mocoa - Neiva	161			X	Contrato 012-2015
	Santander de Quilichao - Popayán	171			X	Contrato 011-2015
	Autopista al mar 1 (Medellín - Santa fe de Antioquia - Cañasgordas - Bolombolo)	129		X	X	Contrato 014-2015
	Autopistas al mar 2: Cañas gordas - Uramita - Dabeiba variante Fuemía - Mutatá - El Tigre	162			X	Contrato 018 - 2015
	Bucaramanga - Barranca - Yondó	165			X	Contrato 013-2015
	Transversal del Sisga (Sisga - El Secreto)	145		X	X	Contrato 009-2015
APP - Iniciativa Pública Programa 4G - tercera Ola	Bucaramanga - Pamplona	164			X	Contrato 002 de 2016
	Pamplona – Cúcuta*					Contrato 002 de 2017
APP - Iniciativa Privada	Ibagué - Cajamarca GICA	65		X		Contrato 002 de 2015
	Malla Vial del Meta	89		X		Contrato 004 de 2015
	Chirajara - Fundadores	107		X	X	Contrato 005 de 2015
	Cesar – Guajira*					Contrato 006 de 2015
	Cambao - Manizales	132		X		Contrato 008 de 2015
	Antioquia - Bolívar	168			X	Contrato 016 de 2015
	Neiva - Girardot.	167			X	Contrato 017 de 2015

Tipo de Iniciativa	Nombre corto de los proyectos	PEI	Auditado			Contratos
	Vías del Nus*					Contrato 001 de 2016
	Tercer carril Bogotá Girardot	172			X	Contrato 004 de 2016
	IP Vía al Puerto	166			X	Contrato 003 de 2016
	IP Accesos Norte de Bogotá*					Contrato 001 de 2017

Fuente: Elaboración propia OCI.

*Sin auditar por la OCI.

En total la oficina de control interno ha evaluado 27 de los 31 proyectos de 4G, y en 9 ocasiones ha realizado más de una auditoria al mismo proyecto con el fin de evidenciar las mejoras que se presentan respecto de las recomendaciones y no conformidades planteadas.

El análisis de estos 27 proyectos nos precisa un panorama general del programa 4G, además que nos permite llegar a diferentes afirmaciones, que se plantearán en el desarrollo del presente capítulo, ya que son situaciones comunes a varios proyectos y nos generan parámetros de medición general; por lo tanto, nos permite proponer planteamientos que podrían mejorar el programa.

5.3.2 Diagnóstico a partir de los resultados de las auditorias técnicas

De los ejercicios de auditoría técnica que ha adelantado la oficina de control interno en 2016⁷ y 2017⁸ han surgido múltiples observaciones a los resultados de las etapas de prefactibilidad y factibilidad de los proyectos carreteros de cuarta generación (4G), las cuales han sido planteadas como no conformidades a la gestión de la vicepresidencia de estructuración de la ANI. A estas no conformidades se les hace seguimiento periódico por medio de la base de datos del procedimiento PD-26 y formato EVCI-F-004: *plan de mejoramiento por proceso (acción preventiva, acción correctiva)-PMP*, que se actualiza mensualmente en función de las evidencias de seguimiento por parte del actor responsable de cada proceso⁹.

Con base en el PMP actualizado, a octubre 31 de 2017, se evidenció que las no conformidades tienen un patrón de comportamiento, que permite agruparlas en diferentes categorías. Para el caso de las no conformidades emitidas por la oficina de control interno en 2016 se plantearon las siguientes tres (3) categorías:

1. Deficiencias en la definición de alcances.
2. Insuficiencia en la determinación de recursos para contingencias.

⁷ Informes de auditoria técnica 2016: <http://www.ani.gov.co/planes-de-evaluacion-independiente-pe-i-2016>

⁸ Informes de auditoria técnica 2017: <http://www.ani.gov.co/planes-de-evaluacion-independiente-pe-i-2017>

⁹ Disponible en: <http://www.ani.gov.co/planes/plan-mejoramiento-procesos-pmp-21720>

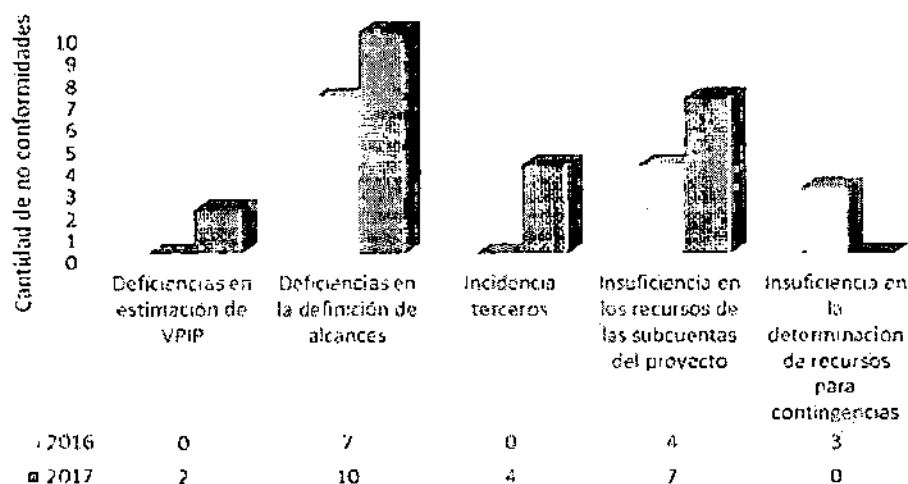
3. Insuficiencia en los recursos de las subcuentas del proyecto (predial, redes y compensaciones ambientales).

A pesar de que en 2017 no se mantuvo la categoría (2), las categorías (1) y (3) identificadas en las no conformidades emitidas en 2016 se mantuvieron; adicionalmente, en este periodo se han identificado dos (2) categorías adicionales:

1. Deficiencias en la estimación del ingreso esperado por peajes, relacionado con el VPIP de los proyectos.
2. Perjuicios en la ejecución de los proyectos por incidencia de terceros.

La distribución de cantidad de no conformidades por categoría para los periodos de análisis se muestra en la siguiente ilustración:

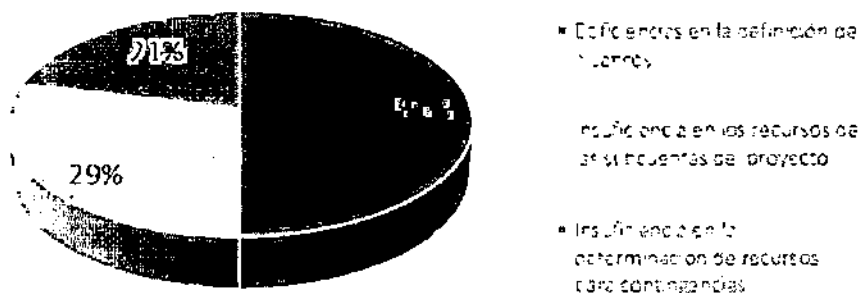
Ilustración 1 – Distribución cantidad de no conformidades por categoría.



Fuente: Oficina de control interno, septiembre de 2017.

Con base en la ilustración precedente se concluye que las observaciones relacionadas con las deficiencias en la definición de alcances y con insuficiencia en los recursos de las subcuentas del proyecto, principalmente de redes, predios y compensaciones ambientales, han tenido una participación significativa en los ejercicios de auditoría técnica adelantados en 2016 y 2017. Para el caso de 2016 las no conformidades asociadas a deficiencias en la definición de alcances representaron el 50% del total de las observaciones de ese periodo; mientras que, las asociadas a insuficiencia en la estimación de los recursos de las subcuentas representaron el 29%. Esta distribución porcentual se muestra en la siguiente ilustración:

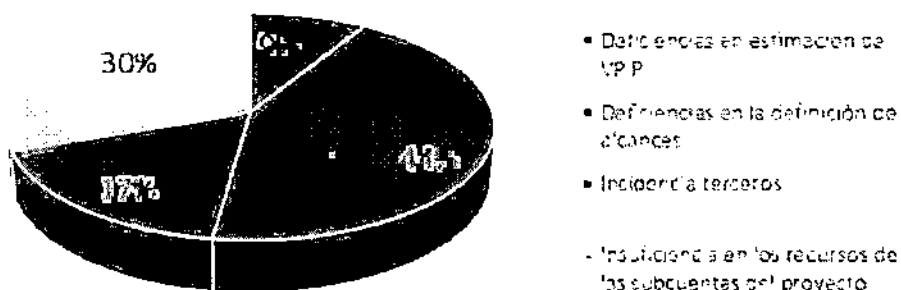
Ilustración 2 – Distribución porcentual no conformidades 2016.



Fuente: Oficina de control interno, octubre de 2017.

Para el caso de 2017, la cantidad de observaciones relacionadas con deficiencias en la definición de alcances también tuvo el mayor porcentaje de participación, del 44%, seguida de la cantidad de observaciones asociadas a la insuficiencia en la estimación de los valores de subcuentas del proyecto, principalmente de redes, predios y compensaciones ambientales, que alcanzó un porcentaje del 30%. Como se mencionó, en 2017 se identificaron dos (2) nuevas categorías, sobre observaciones referentes a deficiencias en la estimación del valor de ingreso por peajes, que afecta el VPIP durante la ejecución de los proyectos, y observaciones debido a perjuicios en el proyecto como consecuencia de la participación de terceros. La distribución porcentual de la cantidad de observaciones por categoría, para 2017, se ilustra enseguida.

Ilustración 3 – Distribución porcentual no conformidades 2017.



Fuente: Oficina de control interno, octubre de 2017.

El detalle de cada una de las no conformidades emitidas por la oficina de control interno, en 2016 y 2017, se entrega en el anexo 1 del presente documento. Allí se relacionan matrices que discriminan las no conformidades por las categorías descritas, se presenta código de cada una de ellas dentro del PMP, proyectos auditados de los que surgieron y porcentaje de avance para obtener el respectivo cierre.

No obstante lo anterior, a renglón seguido se presenta la justificación de las observaciones que resultaron en no conformidades; así como, la razón de agruparlas en las cuatro (4) categorías previamente señaladas.

5.3.2.1 Deficiencias en la definición de alcances

Con base en los artículos 11 y 12 de la Ley 1508 de 2012, por la cual se establece el régimen jurídico de las asociaciones público privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones, la estructuración de este tipo de proyectos está compuesta por dos (2) etapas, una de prefactibilidad y otra de factibilidad. Según la Cámara Colombiana de la Infraestructura-CCI, la factibilidad de un proyecto se encuentra dentro de la etapa de preinversión de un proyecto, en la que se maneja un nivel de exactitud entre el 75% y 80%,¹⁰ nivel de exactitud que también ha sido reconocido en el plano internacional.

Sin perjuicio de lo anterior, la oficina de control interno ha identificado que en la ejecución de los proyectos de 4G es posible modificar el alcance establecido en el contrato inicial, lo cual, según su juicio, pone en duda el nivel de detalle de los estudios de estructuración y puede dar lugar a que se afecte la credibilidad institucional ya que no se ejecutan las obras que un momento se socializaron. Los contratos de APP de 4G permiten este tipo de modificaciones ya que en los apéndices técnicos se establece que el concesionario podrá hacer modificaciones al trazado con respecto a los diseños de referencia, o del estructurador. Asimismo, los contratos APP de 4G indican que los efectos favorables o desfavorables derivados de cualquier componente de diseño sobre cualquier situación que pueda verse afectada como consecuencia de su ejecución es un riesgo asignado al concesionario; por lo tanto, contractualmente este último tiene flexibilidad para realizar modificaciones. Únicamente se obliga a cumplir con las coordenadas de los puntos iniciales y finales definidos en el contrato de concesión¹¹.

En este orden de ideas, en 2016, la oficina de control interno emitió no conformidades asociadas a la modificación de los alcances definidos en los contratos de 4G. Por ejemplo, en abril de 2016 se llevó a cabo una auditoría a la gestión de la función pública de la supervisión e interventoría al proyecto Autopista al Mar 1, contrato de APP No. 014 de 2015, a partir de la que se emitió una no conformidad porque el concesionario pretendía eliminar la mayoría de túneles previstos en la estructuración, lo que sucedió porque el contrato lo permitía.

Por otro lado, las deficiencias en la definición de los alcances también se presentan en inconsistencias dentro de los contratos de 4G, referidas específicamente a contradicciones sobre intervenciones a ejecutar que generan controversias entre las partes, concesionario y ANI, y terminan perjudicando los proyectos y de esta manera a la Nación. Por ejemplo, a partir de un ejercicio de auditoría técnica al proyecto Rumichaca-Pasto, se emitió una (1) no conformidad de parte de la oficina de control interno ya que el apéndice técnico 1 del contrato de concesión No. 015 de 2015 incorporó dos variables de intervención distintas en un mismo tramo (UF5.2), previendo mejoramiento en unos apartes, y en otros señalando que se trataba de rehabilitación, lo cual dio origen, no solamente, a una controversia con el concesionario que se elevó a amigable

¹⁰ Ciclo de maduración de un proyecto de infraestructura de transporte (CCI, 2012).

¹¹ Para el caso del proyecto Rumichaca – Pasto, esto se evidencia en la sección 5.1 y en la nota a las tablas 4.1 a 4.5 del apéndice técnico 1 del contrato de APP 015 de 2015.

composición, sino a que el tramo en cuestión no cumpliera con las especificaciones técnicas que demanda un corredor concesionado.

Asimismo, se ha evidenciado que las deficiencias en la definición de los alcances repercuten en las condiciones de seguridad de los corredores 4G, específicamente en la fase preoperativa de los contratos de la primera ola. Allí la oficina de control interno identificó que los niveles de servicio estipulados en estos contratos no contaban con un indicador que midiera el estado de la demarcación horizontal, siendo esta última de vital importancia ya que en la fase preoperativa y mientras se realizan obras, de construcción o de rehabilitación, incide definitivamente en la accidentalidad del corredor. Se evidenció que se dio solución a esta falencia a partir de la segunda ola de los contratos de 4G.

De manera general, se concluye que las deficiencias en la definición de los alcances de los contratos han perjudicado la ejecución de los mismos, sea porque se modifica el alcance, porque se generan controversias que dilatan su ejecución o porque omiten factores trascendentales para una adecuada operación de los corredores viales.

Como se mencionó, en el anexo 1 se detallan las no conformidades emitidas en 2016 y 2017, que, a juicio de la oficina de control interno, hacen parte de la categoría aquí descrita.

5.3.2.2 Insuficiencia en la determinación de recursos para contingencias

Los recursos para contingencias se requieren para prever la materialización de eventuales sobrecostos en los proyectos derivados de los contratos de concesión.

En 2016, la oficina de control interno identificó, a partir de los resultados de ejercicios de auditoría técnica, que esta situación se materializó en cuatro (4) proyectos analizados: Honda-Puerto Salgar-Girardot, Autopista Conexión Pacífico 1, Autopista Conexión Pacífico 2 y Autopista Conexión Norte; sin embargo, se evidenció que los recursos para mitigarla no suplían las necesidades; por lo tanto, se emitieron las no conformidades que se detallan en el anexo 1 para la categoría insuficiencia en la determinación de recursos para contingencias.

Se evidenció que la materialización de sobrecostos se presenta, generalmente, en recursos adicionales para las subcuentas devenidas de la cuenta proyecto del patrimonio autónomo de predios, compensaciones ambientales y redes; razón por la cual, se evidenció que la ANI a través de la vicepresidencia de planeación, riesgos y entorno realiza seguimiento periódico a la evolución de los riesgos y presenta los análisis respectivos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo, en octubre de 2017 se evidenció que, ante la materialización de sobrecostos, principalmente prediales, la entidad, a manera de plan de mejoramiento preventivo, va a realizar la contratación de un estudio que defina los lineamientos que deben seguir los estructuradores para estimar el valor de los predios con el objeto de minimizar los posibles sobrecostos que se presenten durante la ejecución de los proyectos.¹²

¹² Memorando con radicado ANI No. 2017-305-014929-3 del 27 de octubre de 2017.

La oficina de control interno considera que la entidad ha obtenido lecciones aprendidas sobre la estructuración de los proyectos 4G, en relación con la materialización de sobrecostos; por consiguiente, se considera una buena práctica el plan de mejoramiento preventivo indicado en el párrafo anterior.

En este orden de ideas, la oficina de control interno recomienda:

- La vicepresidencia de estructuración, así como lo está haciendo con los predios, debería trabajar en la generación de lineamientos para la estimación de los valores de compensaciones ambientales y manejo de redes.
- Mantener y en lo posible intensificar, por parte de la vicepresidencia de planeación, riesgos y entorno, el seguimiento a la evolución de los riesgos y trabajar de la mano con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para determinar fuentes que mitiguen sobrecostos, buscando no afectar los recursos del Estado.
- Desde las vicepresidencias de gestión contractual y ejecutiva se deben buscar soluciones con el concesionario que, en lo posible, eviten los sobrecostos más allá de los indicados en los contratos de 4G. Un ejemplo de este tipo de acciones se evidenció en la auditoría técnica, adelantada por la oficina de control interno en agosto de 2017, a la función pública de la interventoría y de la supervisión del proyecto Autopista Conexión Pacífico 2 ya que en este proyecto se ha venido planteando implementar un banco de hábitat en la cuenca del río Cauca que, en caso de ser aprobada por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), podría disminuir los sobrecostos de compensaciones, que a agosto de 2017, superaban el 200%, de lo previsto para esa subcuenta, en el contrato de APP No. 006 de 2014¹³.

5.3.2.3 Insuficiencia en los recursos de las subcuentas del proyecto

En 2016 y 2017 la oficina de control interno emitió no conformidades a la vicepresidencia de estructuración porque en la ejecución de auditorías técnicas a proyectos 4G se evidenció la posible materialización de sobrecostos debido a que los recursos previstos para las subcuentas de proyecto, sea de compensaciones ambientales, predios y/o redes no iban a satisfacer las necesidades de los proyectos, ya que en los diseños de detalle realizados por los concesionarios han disparado las diferentes subcuentas anteriormente señaladas, lo cual podría traer consecuencias negativas en la ejecución de los proyectos según lo previsto o en los recursos del Estado ya que la materialización de sobrecostos por encima de un 200% debe ser asumida por la ANI.

En 2016 la oficina de control interno identificó esta situación en los corredores viales Autopista Conexión Pacífico 1, Autopista Conexión Pacífico 2, Transversal del Sisga y Cartagena-Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad y en 2017 en los proyectos Bucaramanga-Pamplona, Bucaramanga-Barranca-Yondo, Rumichaca-Pasto, Neiva-Espinal-Girardot, Autopista al Mar 1 y nuevamente

¹³ Memorando con radicado ANI No. 2017-102-011884-3 del 29 de agosto de 2017.

Autopsita Conexión Pacífico 2 y Transversal del Sisga. Se evidenció que, tanto en 2016 como en 2017, prevalecieron las observaciones sobre deficiencias en los recursos que requieren las subcuentas de predios, seguidas de las observaciones relacionadas con la subcuenta de redes y por último las observaciones sobre recursos de compensaciones.

La oficina de control interno comparte para esta categoría la posición descrita en el numeral anterior.

Como se ha mencionado a lo largo del presente documento, en el anexo 1 se detallan las no conformidades emitidas en 2016 y 2017, que, a juicio de la oficina de control interno, hacen parte de la categoría aquí descrita.

5.3.2.4 Deficiencias en la estimación del ingreso esperado por peajes

Esta categoría hace referencia a la materialización del riesgo comercial sobre menores ingresos por disminución del recaudo de peajes, el cual, para APPs de iniciativa pública debe ser asumido por la ANI; razón por la cual, podrían perjudicarse los recursos del Estado. Dentro de esta categoría se encuentran dos (2) no conformidades emitidas por la oficina de control interno en 2017.

En primer lugar, en julio de 2017, se llevó a cabo la auditoría técnica al proyecto Transversal del Sisga, en la cual se determinó que en la estructuración del proyecto se establecieron escenarios de flujo vehicular muy por encima de la realidad del proyecto, lo cual se refleja en el tránsito promedio diario (TPD) actual ya que el tráfico es apenas del 65% respecto al escenario más pesimista del estructurador, generando un déficit en el recaudo de los peajes, traduciéndose así en una activación del riesgo comercial que está a cargo de la entidad y la dificultad para alcanzar el VPIP de la establecido en la estructuración. A la fecha, la vicepresidencia de estructuración no se ha manifestado sobre la conclusión indicada por la oficina de control interno.

En segundo lugar, en junio de 2017, se llevó a cabo la auditoría a la iniciativa privada Antioquía-Bolívar. Para este caso, el riesgo comercial debe ser asumido por el concesionario; no obstante, un déficit de tráfico puede traer repercusiones en la liquidez y de esta manera se puede generar una parálisis del contrato. Allí se evidenció que se han requerido tarifas diferenciales para poder llevar a cabo la operación de algunos peajes, situación que está afectando el recaudo y alcance del VPIP establecido. Esta observación se emitió como una no conformidad que a la fecha no ha sido atendida.

La oficina de control interno considera que en la etapa de estructuración, sea de un proyecto de iniciativa pública o privada, se debe analizar detalladamente la proyección de tráfico ya que esta condiciona la liquidez del contrato, siendo el recaudo el componente principal de la retribución del concesionario. Falencias en esta estimación pueden generar retrasos, modificaciones o parálisis en los proyectos.

5.3.2.5 Perjuicios en la ejecución de los proyectos por incidencia de terceros

La oficina de control interno considera que la ANI ha sufrido serios tropiezos en la ejecución de proyectos en los cuales se han visto involucradas otras autoridades como actores decisivos para la buena marcha del mismo, verbigracia, Bogotá – Girardot, donde las competencias y obligaciones de Transmilenio y del Departamento de Cundinamarca, no hicieron posible el avance al ritmo que hubiera querido la Nación, lo cual desencadenó múltiples hallazgos señalados por organismos de control. A partir de ejercicios de auditoría técnica adelantados en 2017, la oficina de control interno ha recomendado a la entidad suscribir contratos en los que el alcance no esté condicionado a la culminación de obras por terceros, para evitar estos tropiezos.

Se ha considerado que las afectaciones debido a intervenciones de terceros se pueden prever en la etapa de estructuración. En 2017 se identificó, a partir de los resultados de auditorías técnicas, que proyectos como la iniciativa privada Vía al Puerto, entre Buga y Buenaventura, y la APP de iniciativa pública Santana-Mocoa-Neiva ha sufrido inconvenientes por este tema.

En el caso del proyecto Vía al Puerto, se evidenció que se tenía pendiente la construcción y entrega de, aproximadamente, 18 km de nueva calzada, que, en un principio, hacia parte del proyecto Malla Vial del Valle del Cauca y Cauca, entre Loboguerrero y Mediacanoa; no obstante, en la auditoría adelantada en mayo de 2017 se evidenció que no había continuidad de las obras de esa nueva calzada ya que estas hacían parte del adicional No. 13 del contrato de concesión No. 005 de 1999, el cual se definió nulo, el 9 de diciembre de 2016, debido al laudo arbitral que profirió el tribunal de arbitramento en contra el concesionario del proyecto Malla Vial del Valle del Cauca y Cauca, unión temporal Desarrollo Vial del Cauca y Cauca. Asimismo, en la auditoría se evidenció que el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) tenía pendiente la entrega de 37 km a la ANI ya que contaba con la existencia de pasivos ambientales y sociales. La situación descrita se emitió como una no conformidad a la vicepresidencia de estructuración debido a que la oficina de control interno considera que no se tuvieron en cuenta en la etapa de factibilidad del proyecto, lo cual ha afectado negativamente su ejecución. A la fecha esa vicepresidencia no se ha pronunciado al respecto.

Para el caso del proyecto Santana-Mocoa-Neiva, a partir de los resultados de la auditoría técnica adelantada a ese proyecto en junio de 2017, se evidenció que el corredor vial contaba con intervenciones por parte del INVIAS, las cuales, debido a inadecuada señalización de obra, causaron una fatalidad en octubre de 2016; no obstante, la infraestructura donde ocurrió el accidente hacia parte del corredor concesionado, lo cual desató controversias entre la entidad mencionada y la ANI. La oficina de control interno considera que en la etapa de estructuración debió precaverse de que dichas intervenciones estuviesen a paz y salvo a tiempo del recibo de la infraestructura por parte de la ANI. Esta situación resultó en una no conformidad a la vicepresidencia de estructuración, la cual, al igual que las demás asociadas a la categoría aquí descrita, se detalla en el anexo 1.

5.3.2.6 Otras observaciones

Adicional a las observaciones emitidas a la vicepresidencia de estructuración, provenientes de los ejercicios de auditoría técnica que adelanta la oficina de control interno, esta oficina ha detectado oportunidades de mejora en la estructuración jurídica y financiera, como se ilustra enseguida:



Oportunidades de mejora desde el punto de vista jurídico

En 2013, la oficina de control interno sugirió a la vicepresidencia de estructuración incluir cláusulas en los contratos de concesión de 4G que permitiera a la administración terminar anticipadamente los contratos o incluso los procesos de iniciativas privadas, cuando quiera que se advirtieran hechos o actos por parte de la autoridad competentes¹⁴. Sugerencia que comulga con lo consagrado en la propuesta de fórmula de pacto de cumplimiento, dentro de la acción popular instaurada por la Procuraduría General de la Nación en contra de la concesionaria Ruta del Sol SAS en 2017¹⁵.

En 2017, la oficina de control solicitó a la vicepresidencia de estructuración información en relación con las acciones desplegadas por ella en relación con el particular mencionado en aras de blindar las licitaciones 4G contra la corrupción con el fin de garantizar que la administración cuente con herramientas efectivas y útiles que le permitan identificar oportunamente los riesgos, y así preservar la confianza y la transparencia de los proyectos de asociación público-privada.¹⁶ Ante la solicitud, la gerencia jurídica de estructuración indicó, mediante radicado ANI No. 2017-702-012423-3 del 12 de septiembre de 2017, que se han adelantado, principalmente, cuatro (4) acciones al respecto:

1. En la parte general de los contratos de APP de 4G se ha establecido que una de las obligaciones del concesionario en la etapa de preconstrucción es contar con un manual de buen gobierno, que será aplicado durante todo el proyecto, para evitar que cualquier actor utilice a las entidades públicas o privadas que participen en el proyecto, como instrumento para el lavado de activos y/o canalización de recursos hacia la financiación del terrorismo y/o actos de corrupción. Asimismo, los recursos de este tipo de contratos se manejan en un patrimonio autónomo, sobre el cual, las empresas fiduciarias adelantan monitoreo de las operaciones realizadas dentro de la vigencia de su contrato.
2. Se está implementando la inclusión de una cláusula en la parte general del contrato en la cual se declare de obligatorio cumplimiento lo establecido en el pacto de transparencia.
3. Dando cumplimiento a lo exigido en el artículo 23 de la Ley 1508 de 2012 la vicepresidencia jurídica incluyó dentro del trámite de las asociaciones público privadas que los originadores deben declarar el origen de sus recursos e indicar quienes son sus beneficiarios, en cumplimiento de las políticas para la prevención de lavado de activos.
4. Actualmente, el Gobierno Nacional se encuentra trabajando en un proyecto de ley de *probidad y prevención de la corrupción*, en el cual se propuso la inclusión de una causal de terminación anticipada el hecho de que los accionistas, socios, miembros o asociados, entre otros, del concesionario, hayan cometido delitos contra administración pública y patrimonio económico y la sentencia condenatoria esté ejecutoriada.

¹⁴ Memorando con radicado ANI No. 2013-102-002397-3 del 5 de abril de 2013.

¹⁵ Memorando con radicado ANI No. 2017-102-010065-3 del 19 de julio de 2017.

¹⁶ Memorando con radicado ANI No. 2017-102-010065-3 del 19 de julio de 2017.



Con base en lo anterior, se evidencia que las estructuraciones jurídicas de los contratos de APP han venido madurando en relación con acciones desplegadas frente al control de lavado de activos, la financiación del terrorismo y la corrupción.

Oportunidades de mejora desde el punto de vista financiero

La oficina de control interno considera que el contrato estándar de APPs de 4G tiene aspectos por mejorar en cuanto a la financiación del proyecto.

En primer lugar, se ha evidenciado que el contrato estándar 4G permite que los aportes al patrimonio autónomo, de equity, se pueden realizar por el mecanismo de deuda subordinada con los mismos socios del concesionario. De esta manera, una vez la deuda cope la totalidad de los aportes, la finalidad del concepto de equity, *de participación de la propiedad que una persona tiene sobre un bien o activo* (Motta, 2015), se perdería ya que los socios del concesionario percibirían un lucro obtenido de la deuda cuando en realidad están llamadas a invertir tales recursos de su propio capital.

A partir de una auditoría financiera al proyecto Popayán-Santander de Quilichao, adelantada por esta oficina en septiembre de 2017, se evidenció que la situación descrita se está materializando ya que en este proyecto los aportes de equity se han realizado a partir de deuda subordinada con los socios del concesionario Nuevo Cauca SAS, lo que preocupa a la oficina de control interno por los costos que esta deuda genera en contravía de lo que realmente significa equity¹⁷. En la auditoría se concluyó que podría existir un problema de estructuración ya que cubrir estos aportes con deuda subordinada genera costos para el proyecto que favorecen al concesionario en detrimento de los intereses del Estado.

En segundo lugar, el contrato estándar de APPs de 4G establece que una de las condiciones precedentes para dar inicio a la fase de construcción es demostrar, por parte del concesionario, la acreditación del cierre financiero, la cual se puede dar, principalmente, por medio de alguna de las siguientes modalidades:

1. Mediante préstamos bancarios: El concesionario puede acreditar préstamos bancarios por medio de las siguientes opciones a) el contrato de crédito suscrito b) una certificación emitida por el prestamista en la que se indiquen aspectos como el valor del crédito, plazo para el pago y condiciones para el desembolso.
2. Emisiones en el mercado de capitales: Con esta opción el concesionario debe aportar una certificación emitida por el representante legal de los tenedores de los títulos. Se considera aceptable demostrar el cierre financiero mediante un *underwriting*¹⁸ de la emisión correspondiente.

¹⁷ Memorando con radicado ANI No. 2017-102-013581-3 del 28 de septiembre de 2017.

¹⁸ En general la literatura disponible sobre el tema define el *underwriting* como el contrato típico del mercado de capitales, planteado desde el punto de vista contractual como una operación que facilita el acceso de las empresas al

3. Recursos de deuda de fondos de capital privado: Se podrá acreditar la financiación del proyecto a través de préstamos de recursos otorgados por la parte de fondos de capital privado incorporados en Colombia y/o en el exterior.

La oficina de control interno considera que acreditar el cierre financiero mediante certificaciones de prestamistas no asegura los desembolsos de crédito que requiere el privado para ejecutar las intervenciones establecidas dentro de los alcances de los contratos de APP, lo cual genera que los prestamistas condicionen el desembolso de los créditos. Por ejemplo, a partir de la auditoría financiera adelantada por esta oficina en septiembre de 2017 al proyecto Popayán-Santander de Quilichao¹⁹ se evidenció que a pesar de que el concesionario cuente con la certificación del préstamo bancario, los prestamistas han condicionado el desembolso de los créditos a la expedición de las licencias ambientales. Lo anterior genera un riesgo en la financiación de los proyectos ya que una certificación bancaria no asegura los recursos que requiere el privado para materializar las intervenciones definidas en los contratos de APP y que estas cumplan con los indicadores y niveles de servicio allí exigidos.

A octubre de 2017, la ANI cuenta con veintiséis (26) proyectos de 4G que cuentan con una certificación de los prestamistas; sin embargo, únicamente en siete (7) proyectos se ha suscrito el contrato de crédito correspondiente²⁰; por lo tanto, la ANI tiene el reto de concretar el financiamiento de veinticuatro (24) de los treinta y un (31) proyectos de 4G.

5.4 Propuestas planteadas por la OCI respecto a la estructuración de proyectos

5.4.1 Planta y visión de la dependencia de estructuración

La lectura que hacemos de la presencia de esta dependencia en la organización es que fue pensada para constituirse en el laboratorio donde se gestan las grandes obras de infraestructura del país, con capacidad para liderar científicamente las propuestas de esta naturaleza, a diferencia de otras instituciones en donde no existe esta dependencia, instituciones que al fin y al cabo terminan convirtiéndose en intermediarios del mercado consultor o cuando menos refrendando estudios de terceros.

Desprendido de tal lectura, sentimos que la carencia más importante de la institución es la que se refiere a la vicepresidencia de estructuración, si se tiene en cuenta que dicha dependencia se convirtió, en alguna parte de su labor, en gestora de los productos que ofrecen los consultores externos y los asesores de otras dependencias, sin perjuicio del reconocimiento frente a algunas acciones que le son propias.

mercado de capitales, con el fin de obtener los recursos necesarios para su desarrollo (Superfinanciera Financiera de Colombia, 2017).

¹⁹ Memorando con radicado ANI No. 2017-102-013581-3 del 28 de septiembre de 2017.

²⁰ Cartagena – Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad, Conexión Norte, Honda-Puerto Salgar, Pacífico 1, Pacífico 2, Pacífico 3 y Perimetral de Oriente.

En este orden de ideas, la dependencia de estructuración no ofrece productos autónomos e independientes forjados en virtud del conocimiento sobre la creación de los proyectos institucionales. Las justificaciones técnica, jurídica o financiera de los proyectos, son creadas -en su gran mayoría- por agentes externos que, a fuerza de un contrato de consultoría, presentan estudios de tal naturaleza. Por otro lado, las dependencias de gestión contractual, socio ambiental, predial y jurídica, forjan buena parte del quehacer que debería estar asignado a la dependencia de estructuración.

No obviamos la posibilidad, desde la perspectiva de la gestión del conocimiento, que las dependencias que hacen seguimiento a temas técnicos, jurídicos, prediales, sociales o ambientales, contribuyan al enriquecimiento del trabajo realizado por la dependencia a la que aludimos. Pero lo que no se encuentra razonable, es que una dependencia del nivel directivo, reciba insumos permanentemente de fuentes externas o de clientes internos, para asumir su labor de dirección y control en la creación de proyectos institucionales, cuando dichos insumos deberían ser justamente el valor agregado de esa dependencia.

En este sentido, nos parece justificable una dependencia de estructuración que sea dueña del proceso de estructuración y que edifique permanentemente los proyectos en sus distintas dimensiones, de tal suerte que se promueva en su interior el talento humano capaz de entender, estudiar y proponer los proyectos que necesita el país a través de concesiones en los distintos modos.

De no dotar a dicha dependencia del recurso idóneo para garantizar su viabilidad al futuro, tendremos siempre una dependencia gestora que poco contribuye a la generación de valor técnico, financiero y jurídico en el marco de los proyectos de infraestructura de gran calado.²¹

5.4.2 Blindar la maduración de los proyectos en fase factibilidad

Los proyectos de APP que vienen cursando en el programa de cuarta generación de concesiones viales han sido estructurados en fase de prefactibilidad y factibilidad con una ingeniería que permite definir en gran medida el horizonte del proyecto; sin embargo, encontramos que la facultad otorgada al concesionario para definir la optimización de los diseños y la precisión de los mismos al llevarlos a diseños de detalle ha generado importantes diferencias de lo previsto en la estructuración referente a lo que pretenden los concesionarios.

Considera la oficina de control interno que plantear en los contratos como *"diseños de referencia"* lo adelantado por los estructuradores ya sea de iniciativa pública o iniciativa privada nos lleva a que en la fase de detalle en gran medida los proyectos tengan variaciones que no blindan la idea inicial del proyecto. Hemos encontrado casos como el proyecto Autopista Mar 1, donde se redujeron 21 de los 22 túneles previstos por el estructurador cuando el concesionario generó los diseños de detalle.

²¹ Reflexiones sobre planta de personal. Rad. 20161020035273 del 10 de marzo de 2016.

La OCI plantea que se debe blindar la factibilidad adelantada por los estructuradores, eliminando el planteamiento de diseños de referencia en los contratos de concesión; por el contrario, promover al concesionario a que termine la maduración del proyecto basado en la factibilidad ya adelantada, puesto que grandes variaciones en los diseños de detalle generan proyectos en todo caso diferentes a los concebidos inicialmente y generando expectativas distintas a las previstas al inicio del programa.

5.4.3 No negociación con originadores en factibilidad y prefactibilidad

En un análisis específico de lo dispuesto por la Ley 1508 de 2012 y el Decreto reglamentario 1467 de 2012 la OCI señala claramente la interacción que plantea el originador de una iniciativa privada y la entidad que funge como verificadora y que viabiliza de la iniciativa privada. Hemos encontrado en función de las auditorías de bitácora a los proyectos que se vienen presentando condiciones que señalan un acompañamiento por parte de la entidad que supera lo previsto en la ley.

Las iniciativas privadas tienen como consideración su presentación de fases de prefactibilidad y factibilidad en unos términos dispuestos por la ley con aprobación o rechazo por parte de la entidad; sin embargo, hemos evidenciado que en el transcurso de estas fases de estructuración se ha venido generando interacción, diálogos y mejoramientos particulares a las iniciativas que dan cuenta de una aparente negociación en el transcurso de la estructuración del proyecto que no es permitida por la ley, ya que precisa un posible favorecimiento al originador, de esta manera la ANI estaría asumiendo riesgos de las iniciativa privada. La entidad está facultada en aprobar o rechazar lo presentado, mas no generar una interacción de mejoramiento continuo de la iniciativa presentada por el originador en el marco de la revisión de la misma.

La OCI considera que estos mejoramientos de iniciativas mediante diálogos permanentes violan lo dispuesto en la norma y perjudican a los posibles competidores que quieran acceder a posterior a la contratación de los proyectos. La ANI debe limitarse a cumplir un papel de aprobar o rechazar bajo la base de una información entregada mas no un dialogo permanente para el mejoramiento y aprobación de una iniciativa, blindando así una posible negociación particular con el privado en torno a un proyecto en específico.

5.4.4 Nivel de compromiso de autoridades regionales en el marco de la socialización para garantizar la viabilidad financiera del proyecto.

A juicio de la OCI, no basta con desarrollar labores de socialización con la comunidad y las autoridades regionales circunscritas en los proyectos, sino que además es necesario generar fórmulas de compromiso que permitan asegurar el horizonte del proyecto sin que en el futuro se puedan presentar rechazos a los mismos y a sus peajes u otros conceptos.

Quizá una manera de asegurar la socialización adecuada de los proyectos y el interés que tienen los mandatarios locales y las fuerzas vivas de la región en un momento determinado deba ser materializado a través de documentos que establezcan compromisos a ser cumplidos por las diferentes partes.

Dichos compromisos podrían tener apartes de exigibilidad con la región, pues no tiene ningún sentido adelantar procesos contractuales de esta magnitud, para que posteriormente las comunidades y otras autoridades desatiendan la validez de la socialización que dieron origen a la necesidad del proyecto.

Nuestra propuesta va encaminada a que se generen actas de compromiso con las autoridades regionales del momento y eventualmente con la participación de algunos actores sociales.

6. RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

Luego de analizar los diferentes enfoques abordados en este informe, se presentan las siguientes recomendaciones y conclusiones a tener en cuenta como parte de una retroalimentación, tanto para la vicepresidencia de estructuración como para las vicepresidencias de gestión contractual y ejecutiva, en beneficio de los proyectos y de los fines pertinentes que espera la Agencia Nacional de Infraestructura con el mismo.

6.1 Recomendaciones

1. Se recomienda a la vicepresidencia de estructuración celeridad para allegar los soportes que evidencien gestión a las no conformidades emitidas en los ejercicios de auditoría técnica que adelantó la oficina de control interno en 2017 a los proyectos Antioquía-Bolívar, Transversal del Sisga y Vía al Puerto.
2. La vicepresidencia de estructuración, así como lo está haciendo con los predios, debería trabajar en la generación de lineamientos para la estimación de los valores de compensaciones ambientales y manejo de redes.
3. Las estructuraciones de los contratos de APP deberían ser replanteadas para evitar que la ejecución de los proyectos se vea afectada por deficiencias en la definición de alcances, insuficiencia en la determinación de recursos para contingencias, insuficiencia en los recursos de las subcuentas del proyecto, deficiencias en la estimación del ingreso esperado por peajes, perjuicios en la ejecución de los proyectos por incidencia de terceros, conforme a los argumentos incorporados en el cuerpo de este informe.
4. Implementar la inclusión de un (1) lineamiento en los procesos contractuales de APP, tanto de iniciativa privada como de iniciativa pública, en el que se declare de obligatorio cumplimiento lo establecido en el pacto de transparencia. Si bien esta circunstancia es de ley, no sobra asegurarla expresamente en el proceso contractual.
5. Los contratos de APP deberían ser replanteados en el sentido de que a la fecha se permite que la totalidad de la deuda sea subordinada como mecanismo para financiar los aportes de equity, lo cual va en contravía de la finalidad de ese concepto, tal y como se ha dicho en el cuerpo de este informe.

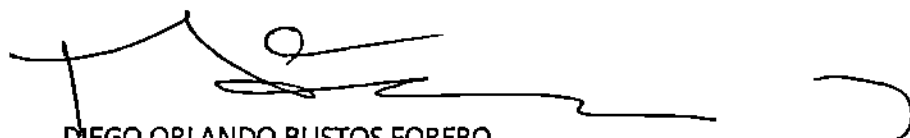
6. Los contratos de APP deberían ser replanteados en el sentido de que la acreditación del cierre financiero se está permitiendo con certificaciones bancarias de los prestamistas, que condicionan el desembolso de los créditos, lo cual no asegura los recursos que requieren los concesionarios para ejecutar los proyectos.
7. La vicepresidencia de estructuración debe ser dueña del proceso de estructuración y edificar permanentemente los proyectos en sus distintas dimensiones, de tal suerte que promueva en su interior el talento humano capaz de entender, estudiar y proponer los proyectos que necesita el país a través de concesiones en los distintos modos. De no dotar a dicha dependencia del recurso idóneo para garantizar su viabilidad al futuro, tendremos siempre una dependencia gestora que poco contribuye a la generación de valor técnico, financiero y jurídico en el marco de los proyectos de infraestructura de gran calado. Lo anterior cobra valor, si se tiene en cuenta que la vicepresidencia de estructuración contrata a todos los consultores y evaluadores de estudios de los proyectos, conforme a lo expuesto a lo largo de este informe.
8. La OCI plantea que se debe blindar la factibilidad adelantada por los estructuradores, eliminando el planteamiento de diseños de referencia en los contratos de concesión; por el contrario, promover al concesionario a que termine la maduración del proyecto basado en la factibilidad ya adelantada, puesto que grandes variaciones en los diseños de detalle generan proyectos en todo caso diferentes a los concebidos inicialmente y generan expectativas distintas a las previstas al inicio del programa.
9. La OCI considera que los mejoramientos de iniciativas privadas mediante diálogos permanentes entre originador y entidad, violan lo dispuesto en la norma y perjudican a los posibles competidores. La ANI debe limitarse a cumplir un papel de aprobar o rechazar sobre la base de una información entregada, más no un dialogo permanente para el mejoramiento y aprobación de una iniciativa, blindando así una posible negociación particular con el privado en torno a un proyecto de iniciativa privada y evitando riesgos a la entidad, relacionados con su participación en una iniciativa privada.
10. Una manera de asegurar la socialización adecuada de los proyectos y el interés que tienen los mandatarios locales y las fuerzas vivas de las regiones en un momento determinado deba ser materializado a través de documentos que establezcan compromisos a ser cumplidos por las diferentes partes. Nuestra propuesta va encaminada a que se generen actas de compromiso con las autoridades regionales del momento y eventualmente con la participación de algunos actores sociales.

6.2 Conclusiones

1. La estructuración de proyectos a partir de la Ley 1508 de 2012, introdujo un nuevo manejo en lo referente a consultoría de diseños de prefactibilidad y factibilidad, en donde prevalece la estructuración como base de una adecuada maduración de proyectos para licitar bajo condiciones que precisen sus alcances y presupuestos.

2. La OCI acompaña y asesora, desde la perspectiva del control, la estructuración de proyectos de infraestructura de transporte, uno de los procesos misionales de la ANI, dada su importancia en el éxito de los proyectos de APP y así contribuir a la mejora continua en la ejecución de proyectos que se lideran desde nuestra Entidad.
3. A partir de los ejercicios de auditoría técnica adelantados por la oficina de control interno en 2016 y 2017, se han emitido observaciones a la estructuración de los proyectos de APP de 4G asociadas a deficiencias en la definición de alcances, insuficiencia en la determinación de recursos para contingencias, insuficiencia en los recursos de las subcuentas del proyecto, deficiencias en la estimación del ingreso esperado por peajes, perjuicios en la ejecución de los proyectos por incidencia de terceros.
4. Se evidenció que se viene adelantando un buen ejercicio, por parte de la vicepresidencia de estructuración ya que, ante la materialización de sobrecostos, principalmente prediales, la Entidad, a manera de plan de mejoramiento preventivo, va a realizar la contratación de un estudio que defina los lineamientos que deben seguir los estructurados para estimar el valor de los predios con el objeto de minimizar los posibles sobrecostos que se presenten durante la ejecución de los proyectos.

Atentamente,



DIEGO ORLANDO BUSTOS FORERO
Jefe de Oficina de Control Interno

Proyectó: Ing. Iván Mauricio Mejía Alarcón – Contratista Oficina de Control Interno. 
Ing. Daniel Felipe Saenz Lozano - Contratista Oficina de Control Interno. 



ANEXO 1 DEL INFORME DE SEGUIMIENTO A LAS DIFICULTADES, AVANCES Y PROPUESTAS PARA LA ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS EN LA ANI (PEI 173)

ÍNDICE

1.	NO CONFORMIDADES EMITIDAS EN 2016	2
1.1.	No conformidades de 2016 relacionadas con deficiencias en la definición de alcances	2
1.2.	No conformidades de 2016 relacionadas con insuficiencia en la determinación de recursos para contingencias	4
1.3.	No conformidades de 2016 relacionadas con insuficiencia en los recursos de las subcuentas del proyecto.....	5
2.	NO CONFORMIDADES EMITIDAS EN 2017	7
2.1	No conformidades de 2017 relacionadas con deficiencias en la estimación de VPIP	7
2.2	No conformidades de 2017 relacionadas con deficiencias en la definición de alcances	8
2.3	No conformidades de 2017 relacionadas con perjuicios en el proyecto como consecuencia de la incidencia de terceros.....	12
2.4	No conformidades de 2017 relacionadas con insuficiencia en los recursos de las subcuentas del proyecto.....	14



1. NO CONFORMIDADES EMITIDAS EN 2016

1.1. No conformidades de 2016 relacionadas con deficiencias en la definición de alcances

Código	Proyecto	Descripción de la no conformidad	Avance	Justificación avance
3077	Autopista al Mar 1	Verificar y justificar la razón por la cual el concesionario pretende eliminar la mayoría de los túneles; estos cambios son drásticos respecto a la propuesta inicialmente aprobada por la entidad y deberían denotar un ajuste dentro del modelo financiero por menor cantidad de obra a realizar. Adicional a esto; en el segundo Túnel de Occidente, el concesionario podría eventualmente plantear una disminución en longitud de hasta el 10%, lo cual debería justificarse con rigurosidad o plantearse la posibilidad de reinversión de los recursos derivados de un posible recorte de la longitud del túnel.	100%	A partir de mesa de trabajo adelantada con la vicepresidencia de estructuración, del día 2 de septiembre, y con la documentación aportada mediante correo electrónico del 5 de septiembre, del 14 de septiembre y del 21 de septiembre, se planteó el cierre de la no conformidad.
3091	Autopista Conexión Pacífico 1	Verificar los niveles de servicio de obligatorio cumplimiento en la etapa de preconstrucción y de las descripciones de cada una de las actividades plasmadas en el anexo técnico No. 2, de tal manera que se cuenten con mayores herramientas que permitan garantizar la correcta ejecución y cumplimiento por parte del concesionario, en especial en el tema de seguridad vial.	100%	De acuerdo con lo conversado en la mesa de trabajo, del 24 de octubre de 2016, y documentación recibida el 25 de octubre de 2016, se evidencia que para la segunda ola de cuarta generación de concesiones y posteriores APP's, esta observación fue acogida en los pliegos de condiciones. Para las de primera ola, se está dando cumplimiento a través de la política de seguridad vial que establece el Ministerio de Transporte.
3107	Autopista Conexión Pacífico 2	No se evidencia en los indicadores de niveles de servicio estipulados en el apéndice técnico 4, un indicador de referencia acerca de la señalización horizontal o demarcación, esta es vital importancia para la vía ya que en la fase preoperativa y mientras se realizan las obras de construcción y rehabilitación incide definitivamente en la accidentalidad del corredor.	100%	De acuerdo con lo conversado en la reunión de mesa de trabajo del 24 de octubre y documentación recibida el 25 de octubre, se evidencia que para la segunda ola de cuarta generación de concesiones y posteriores APP's, dicha recomendación fue acogida en los pliegos de condiciones. Para las de primera ola, se está dando cumplimiento a través de la política de seguridad vial que establece el Ministerio de Transporte.

Código	Proyecto	Descripción de la no conformidad	Avance	Justificación avance
3115	Transversal del Sisga	No es claro el alcance del proyecto. Se requiere consensuar y manifestar oficial y definitivamente el alcance físico que se espera resulte del presente contrato de concesión, con el fin de que no se generen más solicitudes de esclarecimiento de criterios y/o especificaciones técnicas. Ante la incertidumbre que se ha generado, producto de las contradicciones que tanto la interventoría como el concesionario vislumbraron de los lineamientos que quedaron en el contrato de concesión, es sano también convenir y estipular los requerimientos que la interventoría deberá exigir al momento de la recepción de las unidades funcionales que el concesionario intervendrá a lo largo de la fase de construcción.	100%	Mediante ofrosí No. 3 del 19 de septiembre de 2016 se aclaró el alcance del proyecto.
3117	Transversal del Sisga	No se contempla la exigencia de velocidades de diseño mínimas, radios mínimos ni pendientes máximas en el apéndice técnico 1 del contrato de concesión, capítulo 2.5 (alcance de las unidades funcionales).	100%	Mediante ofrosí No. 3 del 19 de septiembre de 2016 se aclararon las especificaciones técnicas de las unidades funcionales del proyecto.
3143	Transversal del Sisga	El proyecto Transversal del Sisga evidencia la indefinición de alcance y deficiente determinación de las áreas de adquisición predial por cuenta de las ampliaciones de berma-cuneta establecidas en el contrato, lo cual genera falencias de gran envergadura por parte del estructurador del proyecto.	100%	El cierre de la no conformidad se dio a partir de los resultados de mesas de trabajo con la vicepresidencia de estructuración adelantadas en el mes de septiembre.
3170	Autopista Conexión Norte	En el contrato de concesión no quedó explícita la obligación del concesionario de ejecutar las intervenciones específicas que se requieren en el puente sobre el río Cauca en la UF2, lo que ha generado diferencias entre las partes que derivaron en la activación de mecanismos de solución de controversias, y los consecuentes retrasos para la aprobación de los estudios y diseños definitivos.	100%	En diciembre de 2016 se estableció el cierre de la no conformidad con acta de la mesa de trabajo con la vicepresidencia de estructuración, del 24 de noviembre de 2016, en donde se explicaron los antecedentes de la estructuración del proyecto y se comentaron las mejoras en estructuración de los nuevos proyectos. Esta situación se elevó a la decisión de un amigable componedor.

1.2.No conformidades de 2016 relacionadas con insuficiencia en la determinación de recursos para contingencias

Código	Proyecto	Descripción de la no conformidad	Avance	Justificación avance
3094	Honda – Puerto Salgar - Girardot	Los aportes de la ANI, que iniciarán a partir de diciembre de 2017, no suplen la necesidad o contingencia adicional por activación del riesgo para el manejo de las redes del proyecto, por lo cual se espera que la Entidad emprenda una estrategia que permita anticiparse y responder a esta contingencia que supera los 2 mil millones de pesos (valor estimado a la espera del presupuesto aprobado para el traslado de redes).	100%	A partir de mesa de trabajo adelantada con la vicepresidencia de estructuración, del día 2 de septiembre, y con la documentación aportada mediante correo electrónico del 5 de septiembre, del 14 de septiembre y del 21 de septiembre, dio cierre a la no conformidad.
3142	Autopista Conexión Pacífico 1, Pacífico 2 y Honda – Puerto Salgar - Girardot	Se genera una incertidumbre en relación con las modificaciones y alteraciones que están sufriendo los contratos 4G en función del desborde frente a los riesgos, el incumplimiento de las promesas del proyecto que se han evidenciado en el cuerpo del informe en los proyectos Autopista Pacífico 1, Autopista Pacífico 2 y Honda - Puerto Salgar – Girardot.	100%	El cierre de la no conformidad se dio a partir de los resultados de mesas de trabajo con la vicepresidencia de estructuración adelantadas en el mes de septiembre de 2016.
3169	Autopista Conexión Norte (4G)	La cuantificación del gasto y el valor destinado a las respectivas contingencias de redes por parte de la estructuración, no suplen la necesidad para su manejo y/o traslado.	100%	Con base en la mesa de trabajo adelantada con la vicepresidencia de estructuración, del día 2 de septiembre, y con la documentación aportada mediante correo electrónico del 5 de septiembre, del 14 de septiembre y del 21 de septiembre, se dio cierre a la no conformidad.

1.3.No conformidades de 2016 relacionadas con insuficiencia en los recursos de las subcuentas del proyecto

Código	Proyecto	Descripción de la no conformidad	Avance	Justificación avance
3090	Autopista Conexión Pacífico 1	Evaluar los valores asignados a cada una de las subcuentas desde la etapa de estructuración, partiendo de la base que se están considerando proyectos con estudios fase 2, de tal fin que no se presenten diferencias en etapas posteriores. Esta situación podría afectar considerablemente el cumplimiento de los plazos contractuales o el alcance inicial del mismo, y generar que los riesgos estimados sean mayores. De acuerdo a lo presentado por el concesionario y revisado por la interventoría se advierten la activación de riesgos prediales, por redes, compensaciones ambientales y riesgo geológico para el proyecto; las estimaciones y cuantificaciones de riesgos dadas en la estructuración del proyecto distan ampliamente de la realidad y evidencian sobrecostos que sobrepasan los \$10.000 millones de pesos y de justificarse particularmente con los soportes que esta por entregar el concesionario pueden llegar hasta \$90.000 millones de pesos que conforme a lo estipulado contractualmente debe aportar la ANI.	100%	Mediante mesa de trabajo adelantada con la vicepresidencia de estructuración, del día 2 de septiembre, y con la documentación aportada mediante correo electrónico del 5 de septiembre, del 14 de septiembre y del 21 de septiembre, se dio cierre a la no conformidad.
3106	Autopista Conexión Pacífico 2	No es claro para esta oficina como la estructuración del proyecto no advirtió acertadamente esta posible elevación de costos que pueden llegar al 6.92% del valor del contrato (\$1.3 billones) lo cual es altamente perjudicial para la Entidad.	100%	Mediante mesa de trabajo adelantada con la vicepresidencia de estructuración, del día 2 de septiembre, y con la documentación aportada mediante correo electrónico del 5 de septiembre, del 14 de septiembre y del 21 de septiembre, se dio cierre de la no conformidad.
3114	Transversal del Sisga	No se estimó el valor suficiente para cumplir con la adquisición predial y respectivas compensaciones socioeconómicas	100%	Mediante mesa de trabajo adelantada con la vicepresidencia de estructuración del día 2 de septiembre, y con la documentación aportada mediante correo electrónico del 5

Código	Proyecto	Descripción de la no conformidad	Avance	Justificación avance
		del proyecto, lo que conllevará a la ANI a responder con las obligaciones concernientes al desembolso del porcentaje que la entidad deba asumir por la eventual activación de dicho riesgo, en los plazos y montos que se definan.		de septiembre, del 14 de septiembre y del 21 de septiembre, se planteó el cierre de la no conformidad.
3173	Cartagena-Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad	De acuerdo a lo presentado por el concesionario y revisado por la interventoría, se advierte la posible activación del riesgo predial; en este sentido, se observa de manera temprana la necesidad de recursos adicionales por cuenta de la activación de dicho riesgo, debido a una insuficiente cuantificación por parte del estructurador en estos aspectos ya que a pesar de que solamente se ha determinado la valoración de 39 de los 559 predios, ya se llegó al 35% del presupuesto total, lo que supondría sobrepasar la estimación e iniciar la activación del riesgo que aún no se sabe hasta qué punto pueda desbordarse, teniendo bajo consideración que si se trata de porcentajes superiores al 120%, sería necesario acudir al fondo de contingencias; sin embargo, el resultado parcial es que los valores se pueden desbordar por encima del 200% ya que los valores de los predios en este proyecto son bastante altos por la condición de las zonas a intervenir.	100%	A partir de mesa de trabajo adelantada con la vicepresidencia de estructuración, del día 2 de septiembre, y con la documentación aportada mediante correo electrónico del 5 de septiembre, del 14 de septiembre y del 21 de septiembre, se planteó el cierre de la no conformidad.

2. NO CONFORMIDADES EMITIDAS EN 2017

2.1 No conformidades de 2017 relacionadas con deficiencias en la estimación de VPIP

Código	Proyecto	Descripción de la no conformidad	Avance	Justificación avance
3425	Antioquia - Bolívar	Siendo una iniciativa privada, y que su base financiera son los peajes y la explotación comercial, se evidencia que se han requerido tarifas diferenciales para poder llevar a cabo la operación de algunos peajes, situación que está afectando el recaudo y alcance del VPIP establecido, siendo este un proyecto con tal impacto se ha debido prever, desde estructuración, una situación de esta magnitud.	0.4	No se ha recibido respuesta a la observación de parte de la vicepresidencia de estructuración.
3443	Transversal del Sisga	En la estructuración del proyecto se establecieron escenarios de flujo vehicular muy por encima de la realidad del proyecto, esto se refleja en el TPD actual del proyecto, donde la movilización del tráfico es apenas del 65% respecto al escenario más pesimista del estructurador, generando un déficit en el recaudo de los peajes, traduciéndose así en una activación del riesgo comercial que está a cargo de la Entidad y la dificultad para alcanzar el VPIP de la establecido en la estructuración.	0.2	No se ha recibido respuesta a la observación de parte de la vicepresidencia de estructuración.

2.2 No conformidades de 2017 relacionadas con deficiencias en la definición de alcances

Código	Proyecto	Descripción de la no conformidad	Avance	Justificación avance
3377	Rumichaca-Pasto	El apéndice técnico 1 del contrato de concesión No. 015 de 2015 (proyecto Rumichaca-Pasto) incorporó dos variables de intervención distintas en un mismo tramo (UF5.2), previendo mejoramiento en unos apartes, y en otros señalando que se trataba de rehabilitación, lo cual dio origen no solamente a una controversia con el concesionario, que hoy por hoy se encuentra sometida a amigable composición, sino que además ha dado lugar a que el tramo en cuestión no cumpla con las especificaciones técnicas que demanda un corredor concesionado.	100%	Mediante radicado ANI No. 2017-200-008697-3 del 20 de junio de 2017 la vicepresidencia de estructuración indica que las especificaciones indicadas en el apéndice técnico del contrato, para el subsector 2 de la unidad funcional 5 corresponden a mejoramiento. Allí también se relacionan los soportes que indican la decisión de la amigable composición 5054, la cual, el 8 de junio de 2017 declaró que el subsector 2 de la unidad funcional 5 corresponden a las actividades de mejoramiento. Se recomienda a la vicepresidencia de estructuración ser totalmente clara en la definición del alcance de los proyectos que estén a cargo de la ANI, con el fin de evitar este tipo de situaciones.
3378	Rumichaca-Pasto	No se tuvo en cuenta la intervención ordenada por el fallo de la acción de tutela N° 520012204000-20150054-00/15 del 5 de febrero de 2015 contra la ANI, mediante el cual el tribunal de la ciudad de Pasto ordenó que se ejecutaran las obras de reconstrucción del box coulvert existente en el PR2+0500 del paso Nacional por Ipiales (ruta Nacional 2501 – UF1). Las falencias se basan en que la acción de tutela, al igual que su fallo, se dio dentro del periodo de la estructuración del proyecto, ya que, según el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), el proceso licitatorio inició el 3 de septiembre de 2013 y finalizó con la celebración del contrato, el 22 de septiembre de 2015. En este sentido, se advierte una circunstancia no solamente previsible, sino determinante para la estructuración del proyecto.	100%	La vicepresidencia de estructuración comunicó a la vicepresidencia de gestión contractual en el memorando interno No. 2015-200-014395-3 del 10 de diciembre de 2015 que en el alcance del proyecto no se hace referencia al box coulvert del paso urbano de Ipiales; sin embargo, allí se incluyó la ruta 25 y explícitamente el paso urbano de Ipiales para cesión al concesionario, el cual es responsabilidad de este última. Sin perjuicio de lo anterior, el no haber indicado de manera explícita el alcance sobre el box de Ipiales ha causado inconvenientes en el proyecto; por lo tanto, se recomienda a la vicepresidencia de estructuración ser totalmente clara en la definición del alcance de los proyectos que estén a cargo de la ANI, con el fin de evitar este tipo de situaciones.

Código	Proyecto	Descripción de la no conformidad	Avance	Justificación avance
3393	Via al Puerto	La vicepresidencia de estructuración debe asegurar que se consideren zonas de tráfico calmado en los sectores urbanos de los proyectos de Infraestructura vial. Esto no se previó en las especificaciones técnicas de la unidad funcional 1, entre Buenaventura y Citronela, a pesar de que en este sector el trazado del proyecto transcurre a lo largo de una zona con alta densidad urbana.	0%	La supervisión del proyecto hizo solicitud a la vicepresidencia de estructuración de que la no conformidad fuera atendida por ser de su competencia mediante correo electrónico del nueve (9) de junio de 2017 y por medio de comunicación con radicado ANI No. 2017-500-010708-3; no obstante, a la fecha no se ha recibido respuesta.
3401	Santana - Mocoa - Neiva	En la estructuración no se consideró adecuadamente la afectación del proyecto en el Túnel Verde, lo cual ha traído perjuicios en el proyecto. Tales como un proceso judicial en curso con el tribunal administrativo del Huila y modificaciones al plan de obras del proyecto.	100%	Mediante radicado ANI No. 2017-200-010505-3 del 28 de julio de 2017 la vicepresidencia de estructuración indicó que si contempló la posible afectación sobre el túnel verde en la construcción de la segunda calzada y dejó la recomendación para que el concesionario actuara bajo el instrumento ambiental considerado en la ejecución del proyecto. Sin perjuicio de lo anterior, la oficina de control interno considera que no fue claro el lineamiento indicado en el contrato de concesión ya que ha dado lugar a inconvenientes en el proyecto. Los contratos de concesión no deberían permitir que se contemple la posibilidad de que ecosistemas, como el que se tiene en el sector del Túnel Verde, se vean afectados.
3407	Autopista al Mar 1	No es claro como no se tuvo en cuenta la cota de inundación del proyecto del Embalse Cañafisto el cual hizo variar el alcance del proyecto en la UF4.1 cambiando obras de construcción nueva por rehabilitación en un sector diferente; la estructuración técnica debe indagar por proyectos de orden nacional y regional que afecten la adecuada ejecución de los planteamientos generados en los contratos 4G.	100%	Por medio de radicado ANI No. 2017-200-014508-3 del 19 de octubre de 2017 se indica que para el caso específico del proyecto Autopista al Mar 1, la ANI, en su momento remitió comunicaciones a ISAGEN con el fin de conocer el estado del proyecto hidroeléctrico y los trámites pendientes del mismo. ISAGEN informó que, desde el 15 de mayo de 2014, mediante comunicación 2014-409-022556-2, que el proyecto estaba en la última fase del desarrollo del EIA. En este orden de ideas, la estructuración del proyecto continuó con la propuesta incluida desde los diseños, entregados por ISA, de 2012.
3424	Antioquia - Bolívar	Dados los cambios generados en los 9 otrosíes a lo largo de 19 meses que lleva el proyecto no se entiende cómo se han generado cambios previsibles desde el punto de vista planeativo y que podían haberse incluido en el	0%	No se ha recibido respuesta a la observación de parte de la vicepresidencia de estructuración.

Código	Proyecto	Descripción de la no conformidad	Avance	Justificación avance
3426	Antioquia - Bolívar	contrato de concesión dado un análisis más profundo desde la etapa de pre factibilidad y factibilidad. Para la Vicepresidencia de Estructuración cómo se justifica que el proyecto advierta tantos cambios de forma y de fondo planteados en los diferentes otrosíes analizados en el numeral 7.3.1 del informe de auditoría. El ajuste del diseño de las variantes, por no contemplar planes de expansión, evidencian debilidades en materia de factibilidad del proyecto; siendo que la ANI debe dar viabilidad a este tipo de planteamientos hubo falta de precisión en el tema como en el caso de Planeta Rica, otrosí 9. Se vienen generando ajustes similares en otras variantes del proyecto, y en este sentido nos preguntamos: ¿cómo se establece la verificación desde el proceso de estructuración para que no se precisen cambios de alcance como el ya ocurrido en el municipio de Planeta Rica?	0%	No se ha recibido respuesta a la observación de parte de la vicepresidencia de estructuración.
3433	Chirajara - Fundadores	No se consideraron las necesidades de movilidad de la comunidad de Susumuco en la etapa de factibilidad del proyecto, debido a que era previsible la identificación de la afectación hacia esta comunidad por las obras a realizar; los estructuradores y evaluadores del proyecto, no identificaron las implicaciones que esto podría tener y a la postre derivó en cambios sustanciales para el proyecto como lo son la reducción en un 38,34% de la longitud del túnel 3 de la UF2 y la inclusión de obras complementarias tales como puentes peatonales, senderos peatonales y ampliaciones de puentes vehiculares para el cumplimiento de la necesidad de dicha comunidad.	100%	Mediante memorando con radicado ANI No. 2017-200-012113-3 del 1ro de septiembre de 2017 se explica que en la etapa de factibilidad se consideraron los retornos 1 y 2 en los sitios definidos dentro del apéndice técnico 1, los cuales delimitan los extremos de la unidad funcional 2, como medidas para atender las necesidades de seguridad vial. Por otra parte, las soluciones a las necesidades de movilidad identificadas en la ejecución del proyecto se consideran en el otrosí No. 2 del contrato de concesión. La cláusula quinta indica que el concesionario asumirá los costos del diseño, la implementación y construcción de la solución de movilidad de Susumuco, por lo cual no habrá lugar al reconocimiento de los mismos por parte de la Agencia. Soluciones que también se consideran como obligaciones para dar cumplimiento a la licencia ambiental en el sector.
3434	Chirajara - Fundadores	No se identificó la necesidad de incorporar, dentro del alcance del proyecto, las galerías de escape en los túneles 1, 5 y 7; en la etapa de factibilidad debió contemplarse este	100%	Mediante memorando con radicado ANI No. 2017-200-012113-3 del 1ro de septiembre de 2017 se indica que en los estudios y diseños fase II, adelantados por el originador durante la estructuración, no se

Código	Proyecto	Descripción de la no conformidad	Avance	Justificación avance
		tipo de obras ya que se constituyen en alcances previsibles para atender las emergencias que se generen en dichos túneles.		Identificaron galerías de escape para los túneles No 1 y No 5. Asimismo, se indica que no se compartirían sobrecostos o mayores cantidades para las galerías de emergencia de los túneles No. 1 y No. 5. No obstante, la oficina de control interno considera que las galerías de escape son previsibles en los diseños de prefactibilidad de un túnel dado que su existencia se considera en la normativa internacional. Por ejemplo, World Road Association (Piarc) indica que la separación entre galerías suele estar entre 1 y 2 km, es decir que se consideran cuando la longitud de un túnel es superior a 1km (Ver https://tunnels.piarc.org/es/exigencias-operativas-y-de-seguridad-obras-especificas/obras-para-vehiculos)
3442	Transversal del Sisga	El alcance del proyecto establece la construcción de 16 puentes peatonales a lo largo del corredor; sin embargo, previa valoración de las incidencias asociadas a estos pasos peatonales, conforme al estudio de flujo peatonal realizado por el concesionario y a su vez revisado por la interventoría, se establece que no hay necesidad de llevar a cabo dichas obras por bajo flujo peatonal, ¿cómo la estructuración del proyecto basó la necesidad y justificación técnica de llevar a cabo la construcción de estos 16 puentes peatonales?		No se ha recibido respuesta a la observación de parte de la vicepresidencia de estructuración.

2.3 No conformidades de 2017 relacionadas con perjuicios en el proyecto como consecuencia de la incidencia de terceros

Código	Proyecto	Descripción de la no conformidad	Avance	Justificación avance
3357	Bmga - Pamplona	En la estructuración técnica del proyecto no se consideraron las afectaciones a los instrumentos de planeación del municipio de Floridablanca (planes parciales incorporados en el POT) que generarla la ejecución de la conectante C1-C2 (Variante Floridablanca – unidad funcional 1).	100%	Mediante radicado 2017-200-008389-3 del 14 de junio de 2017 la vicepresidencia de estructuración indica que se tuvieron en cuenta los instrumentos de planeación de los municipios afectados por el corredor, tal como se muestra en el anexo 1 (normatividad) del estudio predial realizado para el corredor 2 (Bucaramanga-Pamplona). Dicho estudio reposa en el archivo de la ANI bajo el radicado No. 2015-409-067894-2, y además fue publicado en el cuarto de datos en el siguiente link: ftp://ftp.ani.gov.co/Tercera%20Ola/Bucaramanga%20Pamplona/E/El/EI1.pdf No obstante lo anterior se evidenció que en la ejecución del proyecto se han presentado inconvenientes, principalmente asociados a sobre costos prediales, entre el diseño geométrico de la conectante C1-C2 y los instrumentos de planeación del Distrito; por lo tanto, se ha puesto en consideración la modificación de las especificaciones técnicas de ese corredor vial con el fin de mitigarlos.
3394	Vía al Puerto	La evaluación de la estructuración de la iniciativa privada IP Vía al Puerto tuvo falencias ya que el proyecto no se está ejecutando de acuerdo al alcance definido en el contrato de concesión No. 003 de 2016, y por otro lado, no se previeron las incidencias que pudieron resultar de la intervención de terceros, como otras autoridades y otro concesionario, tanto como no se tuvieron en cuenta los efectos eventuales de un proceso arbitral en curso que podría afectar terriblemente al proyecto, como en efecto ocurrió.	0%	La supervisión del proyecto hizo solicitud a la vicepresidencia de estructuración de que la no conformidad fuera atendida por ser de su competencia mediante correo electrónico del nueve (9) de junio de 2017 y por medio de comunicación con radicado ANI No. 2017-500-010708-3 del 2 de agosto de 2017; no obstante, a la fecha no se ha recibido respuesta.



Agencia Nacional de Infraestructura
ANEXO 1 – Dificultades, avances y propuestas para la
Estructuración de proyectos en la ANI



Código	Proyecto	Descripción de la no conformidad	Avance	Justificación avance
3402	Santana - Mocoa - Neiva	Bajo el entendido que parte del corredor concesionado contaba con intervenciones por parte del INVIAS a causa del contrato No.3378 de 2007, debió precaverse de que dichas intervenciones estuviesen a paz y salvo a tiempo del recibo de la infraestructura por parte de la ANI. Y si no lo estuviesen, se debió promover formulas contractuales que permitiesen asegurar el resultado por parte del INVIAS, y si no fuere así, cuales serían sus efectos ante situaciones indeseables, como la fatalidad ocurrida en octubre de 2016 entre Puerto Caicedo y Villagarzón.	100%	Mediante radicado ANI No. 2017-200-010505-3 del 28 de julio de 2017 la vicepresidencia de estructuración indicó que se previeron las consecuencias negativas o positivas de la ejecución de los contratos del INVIAS en la parte especial del contrato de concesión, específicamente en los literales 3.3.f y 3.3.g (división del proyecto). Asimismo, en esta comunicación se indica que no es posible en la etapa de estructuración prever escenarios que incluyan todas las fatalidades posibles a causa de agentes externos. Con el fin de evitar la materialización de riesgos como consecuencia de la Interferencia con terceros, al suscribirse este tipo de contratos, la Entidad se debería asegurar que la infraestructura no este siendo intervenida por un actor diferente al concesionario.
3406	Autopista al Mar 1	El proyecto, desde su concepción, tenía clara la incidencia del proyecto Túnel de Occidente el cual no ha sido liquidado y que tiene una licencia ambiental con pasivos ambientales demasiado cuantiosos los cuales afectan la adecuada gestión por consecución de un nuevo licenciamiento ambiental para el concesionario; dadas estas consideraciones, se debía haber aclarado, de manera puntual, dicha situación en la etapa de contratación del proyecto, o en dado caso, involucrar los recursos por pasivos ambientales para que la cesión de la licencia hubiera disminuido los tiempos de licenciamiento e inicio de obra en el proyecto.	100%	Por medio de radicado ANI No. 2017-200-014508-3 del 19 de octubre de 2017 se aclara que lo socios del convenio 0583 de 1996, entre ellos el INVIAS y el Departamento de Medellín, suscribieron el otrosí No. 34 del 3 de agosto de 2015 en el cual se comprometen a dar cumplimiento a las obligaciones impuestas en el marco de la licencia ambiental, las cuales no se trasladan ni a la ANI ni al concesionario. Con el fin de evitar la materialización de riesgos como consecuencia de la interferencia con terceros, al suscribirse este tipo de contratos, la Entidad se debería asegurar que la infraestructura no esté siendo intervenida por un actor diferente al concesionario.



2.4 No conformidades de 2017 relacionadas con insuficiencia en los recursos de las subcuentas del proyecto

Código	Proyecto	Descripción de la no conformidad	Avance	Justificación avance
3358	Bmga - Pamplona	En la estructuración técnica del proyecto se hizo una inadecuada estimación del presupuesto asociado al manejo de redes. El presupuesto para el manejo de redes secas, no objetado por la interventoría, implica un sobrecosto de, aproximadamente, 160% con respecto al valor total por el manejo de redes establecido en el contrato de concesión.	100%	Mediante radicado 2017-200-008389-3 del 14 de junio de 2017 la vicepresidencia de estructuración indicó que los estudios elaborados para determinar los montos de la subcuenta de redes, cuestionada por un sobrecosto respecto al monto establecido en el contrato de concesión, se basan en estudios a nivel fase II que corresponde a la estimación de estos costos en las condiciones de tiempo y lugar de elaboración de dichos estudios. Se aclara que el Estado ha definido metodologías para la valoración, análisis y cálculo de este tipo de riesgos, para los cuales se determina un porcentaje de riesgo compartido entre la Entidad estatal y el privado. Asimismo, se cuenta con un fondo de contingencias aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. A pesar de contar con las herramientas descritas, la oficina de control interno recomienda que se lleve a cabo seguimiento periódico a la materialización del riesgo. Desde la supervisión del proyecto se deben liderar acciones que no perjudiquen los recursos del Estado.
3364	Bmga - Barranca-Yondo	El presupuesto definido para el traslado de redes en el proyecto por parte del estructurador es muy inferior respecto al presupuesto validado por el concesionario e interventoría, siendo que el mismo pasó de \$7.679.108.702 a \$43.428.073.187 con un sobrecosto de 566% y su contingencia no está definida. Siendo este un proyecto en una zona propensa a la interferencia de redes del sector oil and gas, no es claro como la Vicepresidencia de Estructuración verificó dichos trabajos definidos por el estructurador y que a hoy deparan la consecución de recursos adicionales cuantiosos que no se tienen previstos	100%	La vicepresidencia de estructuración comunicó a la oficina de control interno, con comunicación No. 2017-200-010476-3 del 28 de julio de 2017 que la presencia de redes de gas natural e hidrocarburos que están materializando el sobrecosto no se encontraba incluida dentro de la información entregada por los propietarios al estructurador. También indicó, entre otras consideraciones, que los estudios elaborados para determinar los montos de la subcuenta redes se basa en estudios a nivel fase II. A pesar de contar con herramientas para manejar la materialización de riesgos, tales como el fondo de contingencias aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la oficina de control interno recomienda que se lleve a cabo

Código	Proyecto	Descripción de la no conformidad	Avance	Justificación avance
		en el proyecto ni en las contingencias.		seguimiento periódico a esta situación. Desde la supervisión del proyecto se deben liderar acciones que no perjudiquen los recursos del Estado.
3379	Rumichaca-Pasto	Hubo falencias en la estimación de costos asociados a la gestión predial del proyecto Rumichaca-Pasto. Se estima que la gestión predial para el proyecto Rumichaca – Pasto superará el valor estimado en estructuración en un porcentaje cercano al 100%; por lo tanto, según el numeral 7.2(d)(ii) del contrato de concesión No. 015 de 2017, la ANI deberá costear el 70% de los sobrecostos causados por esta gestión.	50%	El cierre de la no conformidad depende de dos (2) actividades: 1. explicación de cómo se llevaron a cabo los estudios de estructuración en materia predial y 2. mecanismos para mitigar los posibles sobrecostos que se presenten durante la ejecución del proyecto. Mediante radicado ANI No. 2017-200-008697-3 del 20 de junio de 2017 se dio alcance a la primera actividad y mediante radicado ANI No. 2017-305-014929-3 del 27 de octubre de 2017 se evidenció que la Entidad va a realizar la contratación de un estudio que defina los lineamientos que deben seguir los estructuradores para estimar el valor de los predios y así minimizar los sobrecostos asociados a ese componente en la ejecución de un proyecto de APP.
3403	Neiva - Girardot	En la estructuración del proyecto hubo falencias en la estimación de costos asociados a la adquisición predial y manejo de redes ya que existe la probabilidad de materialización de sobrecostos asociados a estos componentes, estimados en 17% y 105% respectivamente. En la estructuración se estimó que el costo por adquisición predial sería de \$39,513,670,948 y por manejo de redes de \$10'988,573,038.	50%	El cierre de la no conformidad depende de dos (2) actividades: 1. explicación de cómo se llevaron a cabo los estudios para determinar los montos de las subcuentas y 2. mecanismos para mitigar los posibles sobrecostos que se presenten durante la ejecución del proyecto. Con base en el radicado ANI No. 2017-305-014929-3 del 27 de octubre de 2017 se da alcance a la primera actividad y se evidenció que la Entidad va a realizar la contratación de un estudio que defina los lineamientos que deben seguir los estructuradores para estimar el valor de los predios y así minimizar los sobrecostos asociados a ese componente en la ejecución de un proyecto de APP.
3405	Autopista al Mar 1	No es claro como la estructuración del proyecto no tuvo en cuenta la incidencia de la afectación predial en el corredor y quedó con un déficit de más de \$120.000 millones, una vez el concesionario hizo el análisis en particular; se requiere determinar por qué la estructuración predial no estimo estos presupuestos que	50%	En comunicación con radicado ANI No. 2017-200-014508-3 del 19 de octubre de 2017 la vicepresidencia de estructuración explicó que la valoración de los costos prediales del proyecto responden a un ejercicio ajustado a la normativa y buenas prácticas de ingeniería conforme a los parámetros establecidos en la situación de tiempo y lugar en la cual se ejecutan; sin

Código	Proyecto	Descripción de la no conformidad	Avance	Justificación avance
		actualmente están activando el riesgo predial, el cual es compartido entre concesionario y ANI, y que aun esta desfinanciado en aproximadamente \$30.000 millones. Esta incidencia era totalmente mitigable desde una adecuada inclusión de dichos recursos en la modelación financiera del proyecto antes de haberse contratado, ya que hacía parte de una etapa de factibilidad acorde a la realidad de la zona, conforme al nivel de detalle que se advierte en el cuerpo de este informe.		embargo, es claro que por causas o variables no controlables en la etapa de ejecución del proyecto los montos destinados a esta subcuenta fueron insuficientes para el cumplimiento de las obligaciones, por ello se deberán considerar en la ejecución del proyecto ajustes que logren optimización de los diseños definitivos. De otra parte, con base en el radicado ANI No. 2017-305-014929-3 del 27 de octubre de 2017, se evidenció que la Entidad va a realizar la contratación de un estudio que defina los lineamientos que deben seguir los estructuradores para estimar el valor de los predios y así minimizar los sobre costos asociados a ese componente en la ejecución de un proyecto de APP. A partir de los lineamientos allí definidos se dará cierre a la no conformidad.
3441	Transversal del Sisga	Existe una inadecuada gestión de la estructuración del proyecto en materia predial, no se consideró la necesidad de adquirir predios aferentes a zonas de inestabilidad para la atención de puntos críticos, que afectan las obras correspondientes a la rehabilitación del corredor vial, al ser una zona altamente inestable era previsible tener en cuenta la adquisición de predios bajo esta circunstancia para atender el alcance del proyecto. Asimismo, los recursos previstos para la subcuenta predial son insuficientes, ya que ascienden a \$699 millones de pesos y actualmente las valoraciones sobrepasan los \$4.900 millones de pesos, situación que sobrepasa ampliamente lo presupuestado y activa el riesgo predial en el cual no se tienen las contingencias suficientes.	0%	No se ha recibido respuesta a la observación de parte de la vicepresidencia de estructuración.



Agencia Nacional de Infraestructura
ANEXO 1 – Dificultades, avances y propuestas para la
Estructuración de proyectos en la ANI



Código	Proyecto	Descripción de la no conformidad	Avance	Justificación avance
3453	Autopista Conexión Pacífico 2	No existe razonabilidad para la desproporción de los valores requeridos en las subcuentas de predios, de compensaciones ambientales y de redes. La deficiencia de los estudios de estructuración ha hecho que se materialicen sobrecostos superiores al 200% en cada una de estas subcuentas, lo cual, contractualmente, debe ser asumido por la ANI. Esta situación fue alertada por la Contraloría General de la República y por la Oficina de Control Interno en 2016.	50%	Se considera que el cierre de la no conformidad depende de dos actividades: 1. Explicación de las actividades desarrolladas en estructuración y 2. Mesas de trabajo con la oficina de control interno; por lo tanto, con radicado ANI No. 2017-200-013554-3 del 28 de septiembre de 2017 se recibe análisis, por parte de la vicepresidencia de estructuración, a la no conformidad. Allí se detallan las actividades que se adelantan en la estructuración de un proyecto de APP y se proponen mesas de trabajo, en la que se busquen oportunidades de mejora en esta etapa de los proyectos. El cierre de la no conformidad está condicionado a la ejecución de la segunda actividad.

