

**MEMORANDO**

Bogotá D.C.

PARA: DR. LOUIS FRANCOIS KLEYN LÓPEZ
Presidente**DR. LUIS EDUARDO GUTIERREZ DÍAZ**
Vicepresidente de Gestión Contractual (E)**DE: GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO**
Jefe Oficina de Control Interno**ASUNTO:** Informe de seguimiento a las funciones públicas de supervisión y de interventoría asociadas al proyecto de concesión, Sociedad Portuaria Bavaria S.A. (PEI 190).

Respetados Doctores:

En cumplimiento al Plan de Evaluación Independiente aprobado por el Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno de la Agencia Nacional de Infraestructura, para la vigencia 2018, la Oficina de Control Interno realizó auditoría a las funciones públicas de supervisión y de interventoría asociadas a la concesión del proyecto Sociedad Portuaria Bavaria S.A. (PEI 190).

Los aspectos evaluados y los resultados de la auditoría se presentan en el informe adjunto, así como las no conformidades y recomendaciones para la interventoría, supervisión y Vicepresidencia de Gestión Contractual, con el fin de coadyuvar al mejoramiento continuo de la gestión del proyecto y contribuir al logro de los objetivos que la ANI espera obtener con el mismo.

De acuerdo con lo previsto en el literal g del art. 4° y los literales h, j y k del artículo 12 de la Ley 87 de 1993, se envía copia de este informe a la dependencia involucrada, con el fin de que se formule el plan de mejoramiento correspondiente a las no conformidades contenidas en el documento adjunto, en consideración a la necesaria documentación de respuesta a través de la adopción de medidas preventivas o correctivas procedentes para lo cual el término recomendado es de treinta (30) días calendario contados a partir de la radicación.

Cordial saludo,

GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO
Jefe Oficina de Control Interno

Anexos: 24





Agencia Nacional de
Infraestructura

GOBIERNO DE COLOMBIA

Para contestar cite:

Radicado ANI No.: 20181020147783



Fecha: 25-09-2018

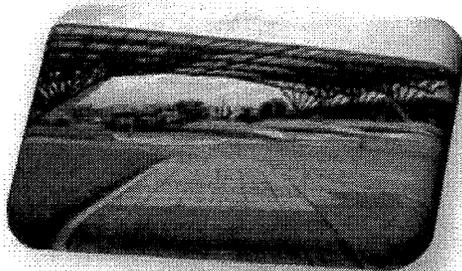
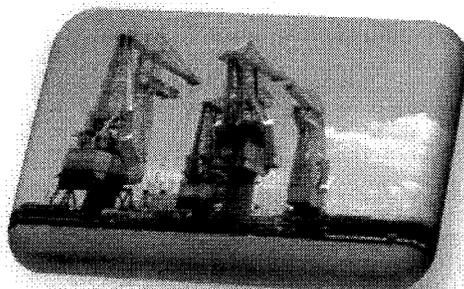
MEMORANDO

cc: 1) LUIS EDUARDO GUTIERREZ DIAZ 1 (E) Vicepresidencia de Gestion Contractual BOGOTA D.C. -2) DINA RAFAELA SIERRA ROCHELS 2 (GERENTE) GIT Portuario BOGOTA D.C. -3) JESUS ALBERTO FLOREZ ORTIZ GIT Portuario BOGOTA D.C.

Proyectó: Carlos Felipe Sánchez Pinzón – Contratista Oficina de Control Interno
VoBo: GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO (JEFE), IVAN MAURICIO MEJIA ALARCON
Nro Rad Padre:
Nro Borrador: 20181020036299
GADF-F-010

INFORME DE AUDITORÍA

Ministerio de Transporte



Informe de seguimiento a las funciones públicas de supervisión y de interventoría asociadas al proyecto de APP, Sociedad Portuaria Bavaria (PEI 190)

2018

CONTENIDO

1.	OBJETIVOS	4
1.1	Objetivo general	4
1.2	Objetivos específicos	4
2.	ALCANCE.....	4
3.	MARCO NORMATIVO Y CONTRACTUAL.....	4
4.	INFORMACIÓN GENERAL DEL PROYECTO.....	5
4.1	Información de Contratos.....	5
4.2	Equipo de supervisión.....	8
4.3	Descripción del proyecto	8
5.	TEMAS ABORDADOS DE MANERA ESPECÍFICA	11
5.1	Manejo de afectaciones ambientales sobre el manglar	11
5.2	Invasiones a los predios del Estado en el área concesionada.....	15
5.2.1	Ocupantes con permanencia anterior al contrato de concesión.....	16
5.2.2	Nuevos ocupantes en el área del manglar.....	17
5.2.3	Ocupantes de la comunidad de Pasacaballos	17
5.2.4	Conclusiones sobre las invasiones a los predios del Estado	18
5.3	Verificaciones realizadas en campo	19
5.4	Sobre el contrato de Interventoría	24
5.5	Avance del plan de inversión y pago de contraprestación.....	26
6.	VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE LA INTERVENTORÍA.....	26
7.	VERIFICACION DE ANTECEDENTES	30
7.1	Avances en el Plan de Mejoramiento Institucional (hallazgos de la Contraloría General de la República)	30
7.2	Verificación del Plan de Mejoramiento por Procesos (PMP)	31
7.3	Verificación atención a organismos de control del Estado	31
8.	CIERRE DE LA AUDITORÍA, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	31
8.1	No Conformidades.....	31
8.1.1	Para la Interventoría	32
8.1.2	Para la supervisión y equipo de apoyo	33
8.1.3	Para la Vicepresidencia de Gestión Contractual	33

8.2	Recomendaciones	34
8.2.1	Para la Interventoría	34
8.2.2	Para la Supervisión y equipo de apoyo	36
8.2.3	Para la Vicepresidencia de Gestión Contractual	36

INDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Información sobre contratos del proyecto.....	6
Tabla 2.	Equipo de supervisión del proyecto.....	8
Tabla 3.	Plan de inversión actual del proyecto.....	10
Tabla 4.	Avances en la gestión del Concesionario para la conservación y protección del manglar de acuerdo con los reportes de Interventoría.....	12
Tabla 5.	Resultados de calificación MED aplicada en septiembre de 2018.....	27
Tabla 6.	Calificaciones obtenidas en la MED, aspectos positivos y oportunidades de mejora discriminados por componente.....	27

1. OBJETIVOS

1.1 Objetivo general

Evaluar y verificar el cumplimiento de la función pública de la interventoría y de la supervisión asociadas al proyecto de concesión: Sociedad Portuaria Bavaria S.A., a la luz del cumplimiento de sus principales obligaciones contractuales y de su aporte con buenas prácticas, registrando el avance en el plan de mejoramiento institucional y de procesos, de cara al establecimiento de una vigilancia y control efectivos para asegurar el éxito del proyecto.

1.2 Objetivos específicos

- 2.2.1. Llevar a cabo un seguimiento general al proyecto, evidenciando la función de la interventoría y de la supervisión, a través de la cual se vislumbra el horizonte del proyecto; analizando el comportamiento que tiene la sociedad portuaria en la etapa de construcción y operación del proyecto.
- 2.2.2. Evaluar el desempeño de la interventoría, a través de la aplicación y análisis de la Matriz de Evaluación de Desempeño – MED, generada por la Oficina de Control Interno de la ANI para verificar las actuaciones de vigilancia y control ejercidas por la Interventoría, 3B Proyectos S.A.S., en el proyecto de concesión de modo portuario, Sociedad Portuaria Bavaria S.A.
- 2.2.3. Verificar las acciones de mejora derivadas de las auditorías adelantadas por la Oficina de Control Interno, así como evidenciar las acciones ante solicitudes generadas por parte de los diferentes Organismos de Control del Estado (Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo).

2. ALCANCE

El alcance de esta auditoría enmarca las actuaciones de la Supervisión e Interventoría en torno al cumplimiento del plan de inversión del contrato 001 de 2007 y sus modificaciones; verificando la culminación de las intervenciones previstas para el año 2017 y la ejecución de las previstas para el año 2018. Adicionalmente, se revisarán los avances en el seguimiento y control de la gestión ambiental y social por parte de la supervisión e interventoría.

Esta revisión abarca el periodo comprendido entre septiembre de 2017 y agosto 2018.

3. MARCO NORMATIVO Y CONTRACTUAL

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

- Constitución Política de Colombia Artículo 210.¹
- Ley 1474 de 2011, artículo 83 y subsiguientes.
- Ley 80 de 1993, artículo 32, numerales 2 y 4.
- Ley 01 de 1991.
- Decreto 1079 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único del Sector Transporte.
- Decreto 1510 de 2013.
- Ley 1508 de 2012. Régimen Jurídico de las Asociaciones Público-Privadas.
 - Decreto 1467 de 2012, reglamenta la ley 1508
 - Decreto 1553 de 2014, reglamenta la ley 1508 y corrige el Decreto 1467.
- Decreto 648 de 2017. Por el cual se modifica y adiciona el decreto 1083 de 2015. Reglamentario único del sector de la función pública.
- Resolución No. 1185 de 2017, por la cual se establece el estatuto de auditoría interna y código de ética del auditor en la Agencia Nacional de Infraestructura.
- Contrato de la concesión que se va a auditar (Contrato de concesión No. 001 de 2007 suscrito entre el Instituto Nacional de Concesiones – INCO y el Concesionario), y demás documentos contractuales.
- Contrato de la Interventoría auditada (Contrato No. 387 de 2017), y demás documentos contractuales.
- Conpes 2680 de 1993.
- Informe mensual presentado por la supervisión en los meses de julio y agosto de 2018.
- Informes mensuales presentados en los meses de agosto y septiembre de 2018 por parte de la Interventoría del proyecto.

4. INFORMACIÓN GENERAL DEL PROYECTO

4.1 Información de Contratos

A continuación, se presenta un resumen de la información de los contratos de concesión, interventoría y supervisión, identificando objeto, plazo, número de contrato, contratista y modificaciones contractuales.

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

Tabla 1. Información sobre contratos del proyecto.

CLASE	DETALLE DEL CONTRATO	MODIFICACIONES CONTRACTUALES
Concesionario	<p>Sociedad Portuaria Bavaria S.A.</p> <p>Objeto: El presente contrato tiene por objeto otorgar al concesionario, una concesión portuaria para utilizar en forma temporal y exclusiva el muelle especializado en manejo de gráneles limpios, las playas, los terrenos de bajamar y las zonas accesorias a aquellas o estos. Las facilidades portuarias que se entregan en concesión son desarrolladas por BAVARIA en virtud de la concesión portuaria entregada por la DIMAR según Resolución No. 515 de mayo de 27 de 1986, ubicada en la zona industrial de Mamonal de la ciudad de Cartagena, Departamento de Bolívar, a cambio de la contraprestación establecida en la Cláusula Séptima de este contrato².</p> <p>Contrato: 001 del 28 de febrero de 2007 suscrito entre el Instituto Nacional de Concesiones y el Concesionario Sociedad Portuaria Bavaria S.A.</p> <p>Plazo del contrato: 20 años, finalizando el 28 de febrero de 2027.</p>	3 otrosíes

² Tomado del contrato de concesión No. 001 del 28 de febrero de 2007.

CLASE	DETALLE DEL CONTRATO	MODIFICACIONES CONTRACTUALES
Interventoría	<p>3B Proyectos S.A.S. Objeto: La ejecución de la interventoría técnica, administrativa, financiera, jurídica, ambiental y social a los contratos de Concesión Portuaria 001 de 2007, 021 de 1997 y 001 de 2009 – suscritos entre la Nación – Superintendencia General de Puertos y/o el Instituto Nacional de Concesiones INCO hoy Agencia Nacional de Infraestructura -ANI- y las sociedades – Sociedad Portuaria Bavaria S.A., Sociedad Oil Tanking y Sociedad Portuaria de la Península S.A. El Objeto del Contrato comprende, sin limitarse:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) La Interventoría integral, que incluye pero no se limita a la interventoría técnica, administrativa, financiera, jurídica, ambiental y social a los contratos de concesión. (ii) La medición de los Indicadores en los términos señalados en el Contrato de Concesión y (iii) La definición de las acciones necesarias para el logro de los objetivos previstos en los Contrato de Concesión. (iv) Colaborar con la ANI en el seguimiento al comportamiento de los riesgos, por lo cual deberá alertar tanto a la ANI como al Concesionario frente a la posibilidad de materialización de estos. Lo anterior incluye la elaboración de los insumos y parámetros de cuantificación de riesgos para el respectivo cumplimiento por parte de la ANI de la Ley 448 de 1998 y el Decreto 423 de 2001, o las normas que los modifiquen³. <p>Contrato: 387 de 2017 suscrito entre la ANI y 3B PROYECTOS S.A.S. Plazo del contrato: 9 meses, prorrogado por 4 meses y 15 días más mediante el Otrosí No. 1 del 22 de junio de 2018, terminando el 8 de noviembre de 2018.</p>	1 Otrosí

Fuente: Contratos de concesión, de interventoría y resolución supervisión del contrato.

El contrato de Concesión ha sido modificado en 3 ocasiones, todas con el fin de ajustar el cronograma de ejecución del plan de inversiones del proyecto; es así como cada uno de estos otrosíes han sido antecedidos por una Resolución de aprobación de los ajustes del cronograma solicitados por el Concesionario (sin afectar el VPN en todos los casos).

Respecto al contrato de Interventoría, este se ha modificado una vez mediante el Otrosí No. 1 del 22 de junio de 2018 con el fin de prorrogar el contrato de Interventoría por 4 meses y 15 días (terminando el 8 de noviembre de 2018) para dar continuidad a la Interventoría del presente

³ Tomado del contrato de interventoría 338 de 2017.

contrato y de los contratos de concesión portuaria No. 021 de 1997 (Sociedad Oil Tanking) y No. 001 de 2009 (Sociedad Portuaria de la Península S.A.).

4.2 Equipo de supervisión

La ANI cuenta con un equipo interdisciplinario para la gestión y seguimiento del contrato, el cual está conformado por los siguientes profesionales:

Tabla 2. Equipo de supervisión del proyecto.

NOMBRE	FUNCIÓN	ÁREA
Luis Eduardo Gutierrez Díaz (E)	Vicepresidente	Vicepresidencia de Gestión Contractual
Dina Rafaela Sierra Rochels	Gerente de proyectos férreos y portuarios	
Jesús Alberto Florez Ortiz	Líder de equipo de apoyo a la supervisión	
Juan Manuel Cajiao	Apoyo jurídico	Vicepresidencia Jurídica
Verónica Villalba Campos	Apoyo ambiental	Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno
Diana Marcela Riveros González	Apoyo social	Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno
Andrés Parra Beltrán	Apoyo financiero	Vicepresidencia de Gestión Contractual
Angela Paola Morales Guio	Apoyo de riesgos	Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno
German Arturo Bohórquez Guzmán	Apoyo técnico predial	Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno

Fuente: Orfeo – Sistema de Gestión Documental ANI

4.3 Descripción del proyecto

El proyecto de concesión portuario denominado Sociedad Portuaria Bavaria S.A., comprende el otorgamiento en concesión para utilizar de forma temporal el muelle especializado para manejo de graneles limpios y las playas, terrenos de bajamar y las zonas accesorias a cambio de una contraprestación económica que se distribuye en 80% para la Nación (Instituto Nacional de Vías – INVÍAS) y 20% para la ciudad de Cartagena de Indias.

Este contrato fue celebrado inicialmente entre el Concesionario y el Instituto Nacional de Concesiones – INCO en 2007 y posteriormente siguió a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura desde 2011 cuando se cambió la naturaleza jurídica y denominación de la Entidad.

La metodología de contraprestación es por productividad portuaria, es decir que con base en lo establecido en el Conpes 2680 de 1993, el Concesionario se obliga a pagar un porcentaje sobre sus ingresos potenciales expresado en un pago anual constante hasta modificar la capacidad del puerto. Esta contraprestación es recibida en un 80% por la Nación y en un 20% por la ciudad de Cartagena de Indias.

Ilustración 1. Fotografía del proyecto.



Fuente: Recorrido de auditoría llevado a cabo por la Oficina de Control Interno.

El proyecto fue concebido por un periodo de 20 años, finalizando en 2027, con un plan de inversiones que incluye principalmente actividades de mantenimiento y mejoramiento de equipos, en virtud de la operación de un puerto privado para la Sociedad Portuaria Bavaria cuya operación en mayor medida consiste en importar cebada para procesarla y exportar malta o distribuirla al interior del país. El plan de inversiones aprobado inicialmente ha sufrido reprogramaciones en tres ocasiones (correspondientes a los tres otrosíes suscritos a la fecha), las cuales han sido solicitadas por el Concesionario y aprobadas por la ANI siempre conservando el Valor Presente Neto del proyecto.

El último de los otrosíes de reprogramación del plan de inversión es el No. 3, formalizado el 29 de junio de 2018 con el fin de modificar el rubro de señalización y boyas para adquirir nuevos equipos dado que los existentes ya habían cumplido su vida útil y de modificar el rubro de actualización tecnológica *Vigan*⁴ puesto que se concluyó en su momento que estaba en condiciones adecuadas

⁴ La tecnología *Vigan* hace referencia los descargadores neumáticos que se usan en el puerto para succionar la carga desde los buques hasta la banda transportadora que la conduce finalmente a la Maltería Tropical.

de operación con más de 10 años de vida útil restante y que ya se habían realizado los mantenimientos preventivos y correctivos correspondientes.

Tabla 3. Plan de inversión actual del proyecto.

DESCRIPCION ACTUALIZADA	DESCRIPCION	12 2018/19	13 2019/20	14 2020/21	15 2021/22	16 2022/23
Infraestructura	Mejoras Estructura Muelle	-	-	150.000	52.000	-
	Instalación Servicios Higiénicos	-	10.000	-	-	-
	Señalización y Boyas	100.000	-	20.000	-	42.874
	Modernización Defensas del Muelle	-	-	-	-	-
	Dragado Área de Atraque	-	-	-	164.103	-
Equipos	Iluminación	35.000	20.000	-	-	-
	Mejoras Elevador	25.467	10.256	-	22.256	-
	Mejoras Sistema Eléctrico	-	71.750	-	-	-
	Banda Transportadora	85.651	53.827	56.210	28.831	67.714
	Equipos Bobcat	41.026	-	-	-	-
Tecnología	Actualización Tecnológica Vigan	36.024	22.000	88.525	290.859	-
	Circuito Cerrado de TV	19.000	-	-	-	-
TOTAL	TOTAL	343.178	187.834	294.735	558.049	110.588

DESCRIPCION ACTUALIZADA	DESCRIPCION	17 2023/24	18 2024/25	19 2025/26	20 2026/27
Infraestructura	Mejoras Estructura Muelle	-	182.000	60.000	-
	Instalación Servicios Higiénicos	-	13.000	-	-
	Señalización y Boyas	-	25.920	-	51.884
	Modernización Defensas del Muelle	-	-	-	-
	Dragado Área de Atraque	-	-	-	-
Equipos	Iluminación	25.000	-	-	-
	Mejoras Elevador	10.256	14.000	10.256	-
	Mejoras Sistema Eléctrico	-	-	125.000	-
	Banda Transportadora	34.886	126.574	42.212	98.273
	Equipos Bobcat	41.026	-	-	-
Tecnología	Actualización Tecnológica Vigan	65.600	58.574	288.667	234.920
	Circuito Cerrado de TV	-	-	-	-
TOTAL	TOTAL	176.768	420.068	526.135	385.077

Fuente: Otrosí No. 3 al contrato de concesión.

Al respecto, se reportó por parte de la supervisión que la reprogramación del plan de inversión del Otrosí No. 3 no modifica el Valor Presente del plan de inversión pactado inicialmente en el contrato de concesión y sus otrosíes, ni afecta las obligaciones del Concesionario de ejecutar en su totalidad las obras de dicho plan, para lo cual se realizaron los análisis correspondientes por parte de las áreas involucradas de la ANI y se expidieron las constancias respectivas.

Por otra parte, el proyecto tiene en curso actividades intensivas en materia de gestión social y ambiental, puesto que desde antes del inicio de la concesión se han tenido invasiones a los predios del Estado por parte de la comunidad del corregimiento de Pasacaballos y de otros particulares, las cuales se han incrementado con el tiempo. Lo anterior ha venido también acompañado de daños ambientales como la tala ilegal de mangle, quema, relleno de terrenos del manglar y disposición de residuos sólidos sobre el mismo.

Al respecto, actualmente se continúan denunciando tales comportamientos con las autoridades respectivas y se continúa trabajando con la comunidad en un programa de concientización, recuperación de espacios del manglar y resiembra de especies nativas.

5. TEMAS ABORDADOS DE MANERA ESPECÍFICA

En el marco del cumplimiento del objetivo específico del numeral 2.2.1. de este informe, referente al seguimiento general del proyecto, se abordaron con mayor detalle y de manera específica algunos temas que son considerados como altamente relevantes para garantizar el desarrollo esperado del proyecto.

5.1 Manejo de afectaciones ambientales sobre el manglar

El Concesionario tiene un plan de manejo ambiental (PMA) vigente que fue autorizado por la Corporación Autónoma Regional del Canal de Dique (CARDIQUE) en el año 1999⁵, el cual abarca la operación de la Maltería Tropical e incluye obligaciones sobre el área concesionada y en particular sobre la zona del manglar, según se cita a continuación:

"(...) MALTERÍAS TROPICAL DE CARTAGENA, al cumplir con el objetivo de recuperación del bosque de manglar es importante que realice las siguientes acciones para conservar este:

- o *Articular los programas realizados con el Plan de Manejo Ambiental de la Maltería.*
- o *Buscar mecanismos de control que limiten el acceso al bosque, protección y cuidados del mismo. La División de Educación Ambiental de Cardique supervisará tal labor.*
- o *Sensibilizar a la comunidad de Pasacaballos en la protección del bosque, y utilizar el Bosque recuperado como material didáctico para que la comunidad estudiantil conozca las diferentes especies de mangle, los diferentes estadios de vida y se sensibilice con el cuidado de los Manglares. La División de Educación Ambiental de Cardique, apoyará esta labor."*⁶

Sin embargo, el Concesionario ha buscado contar con un PMA para la operación portuaria separado de las actividades de la Maltería Tropical, lo cual ha sido también una de las sugerencias de la Interventoría ya que esto facilitaría la aplicación de indicadores objetivos para el área concesionada.

En consecuencia, el Concesionario solicitó a CARDIQUE los términos de referencia para la elaboración del plan, frente a lo que la autoridad ambiental respondió en agosto de 2017 que es necesario tramitar una cesión parcial del PMA vigente⁷, presentar una modificación para ajustar el

⁵ Resolución 0532 de 1999 de CARDIQUE.

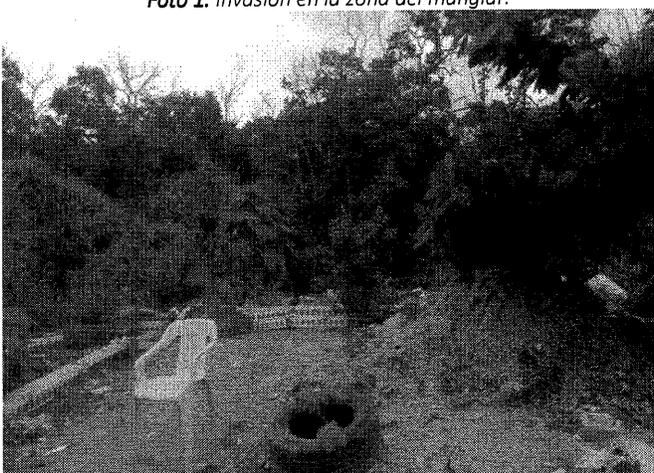
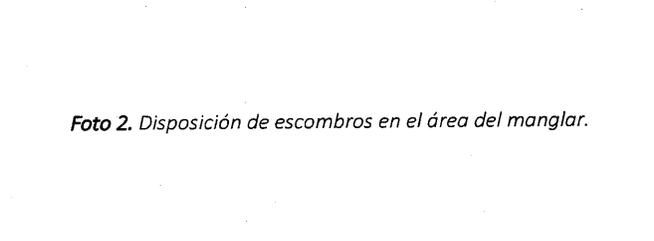
⁶ Artículo Séptimo de la Resolución 0532 de 1999 de CARDIQUE.

⁷ De acuerdo con la autoridad ambiental, el Concesionario deberá "presentar una modificación a dicho Plan de Manejo Ambiental con el objeto de armonizar las operaciones portuarias y sus actividades con la normatividad ambiental vigente puesto que este fue aprobado hace 15 años, involucrar nuevas tecnologías

plan a la normatividad y disposiciones ambientales vigentes, y tramitar un plan de manejo diferente para la Maltería Tropical con el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena que es la autoridad ambiental competente para este fin. Por su parte, el Concesionario radicó ante CARDIQUE en agosto de 2018 la solicitud de la cesión parcial del PMA de la Maltería Tropical a la Sociedad Portuaria Bavaria S.A.

Por otra parte, en cuanto a la conservación del manglar, desde el inicio de su contrato, la actual interventoría ha alertado sobre situaciones inconvenientes ocasionadas por terceros sobre esta área, coincidiendo con las observaciones hechas por la Interventoría anterior. Con el fin de detallar tales situaciones y su desarrollo en el tiempo, en la Tabla 4 se presenta la evolución de las gestiones adelantadas por el Concesionario en torno al manglar, según los reportes de la Interventoría.

Tabla 4. Avances en la gestión del Concesionario para la conservación y protección del manglar de acuerdo con los reportes de Interventoría.

<p>Desde el primer informe (octubre de 2017) hasta el séptimo (abril de 2018) la Interventoría reportó incrementos en las invasiones a los predios del Estado por parte de la comunidad aledaña al proyecto, "ocasionando la tala de manglar en los límites de la zona de concesión".</p>	<p>Foto 1. Invasión en la zona del manglar.</p> 
<p>En el informe No. 4 (enero de 2018) la Interventoría reportó la presencia de escombros depositados por los habitantes de Pasacaballos en la zona del manglar, alertando sobre el "posible objetivo de hacer relleno y ocupación ilegal de la zona de bajamar".</p>	<p>Foto 2. Disposición de escombros en el área del manglar.</p> 

adquiridas, además de no contemplar varios programas ambientales y medidas de frente al plan de contingencia".

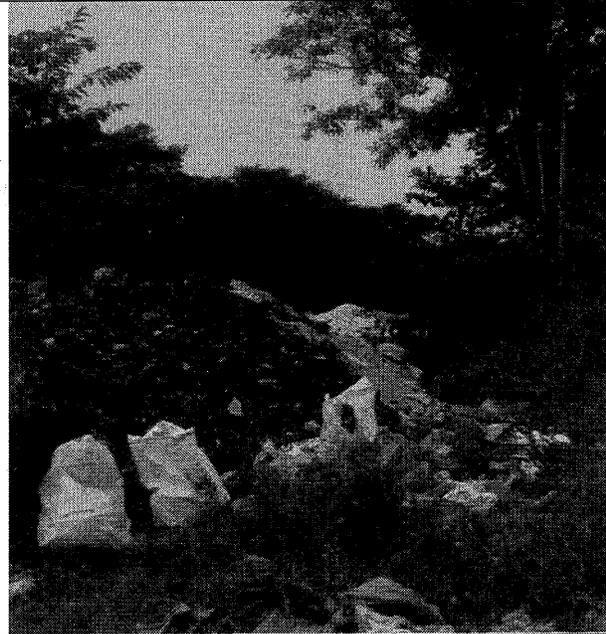


Foto 3. Zona de manglar rellenada.

En el informe No. 6 (marzo de 2018) la Interventoría registra con evidencia fotográfica un área de manglar rellenada por parte de las comunidades aledañas al proyecto. Adicionalmente, en el informe No. 7 (abril de 2018) la Interventoría reporta la recogida de escombros en la zona de manglar.



Foto 4. Jornada de limpieza de la zona del manglar.

A partir del informe No. 8 (mayo de 2018) y el informe No. 11 (agosto de 2018) la Interventoría ha reportado la contratación de la fundación FUNDASABER por parte del Concesionario, a partir de lo cual se han desarrollado estrategias para trabajar con la comunidad, con otras fundaciones y con la empresa Aseo Urbano en un programa de socialización, motivación, formación y capacitación de la comunidad, recuperación de espacios, reforestación y conservación del manglar.

Como resultado de este programa, la Interventoría ha reportado avances como actividades de limpieza de residuos sólidos (e.g. escombros, plásticos, desechos orgánicos, papel, cartón, vidrio, metales), creación de viveros para el cultivo de especies de mangle y siembra mangle en las zonas recuperadas del manglar.



Foto 5. Vivero comunitario de manglar.



Foto 6. Siembra de manglar con ayuda de la comunidad.



Fuente: Informes y registro fotográfico de la Interventoría del proyecto (3B Proyectos S.A.S.)

En el recorrido de auditoría, pudo ser evidenciado el avance en los programas llevados a cabo por el Concesionario y reportados por la Interventoría en sus informes mensuales.

Como se puede observar en la Tabla 4, varias situaciones inconvenientes de cara a la conservación del manglar han sido identificadas y reportadas por la Interventoría, sin que a la fecha ésta haya alertado sobre un posible incumplimiento por parte del Concesionario en torno a sus obligaciones con la autoridad ambiental sobre el manglar; sin embargo, es evidente que las acciones del Concesionario no siempre han sido tan intensivas ni han mostrado tantos resultados favorables como en los últimos meses, después de las intervenciones de FUNDASABER.

Al respecto, se evidencia que a pesar de que la Interventoría lleva un control muy detallado de la gestión ambiental del Concesionario, hubiera sido oportuno que conceptuara de forma explícita sobre el cumplimiento o incumplimiento de cada una de las disposiciones de la autoridad ambiental por parte del Concesionario y la eficacia de gestión en torno al manglar, e hiciera recomendaciones a la ANI y al Concesionario sobre las acciones necesarias para superar las dificultades reportadas.

Finalmente, teniendo en cuenta los avances y la situación actual del manglar, y que de acuerdo con la autoridad ambiental el PMA deberá ser modificado y actualizado, la Oficina de Control Interno concluye que es importante fortalecer los controles de la gestión ambiental con el fin de determinar en todo momento el cumplimiento de las disposiciones ambientales vigentes en torno al manglar por parte del Concesionario.

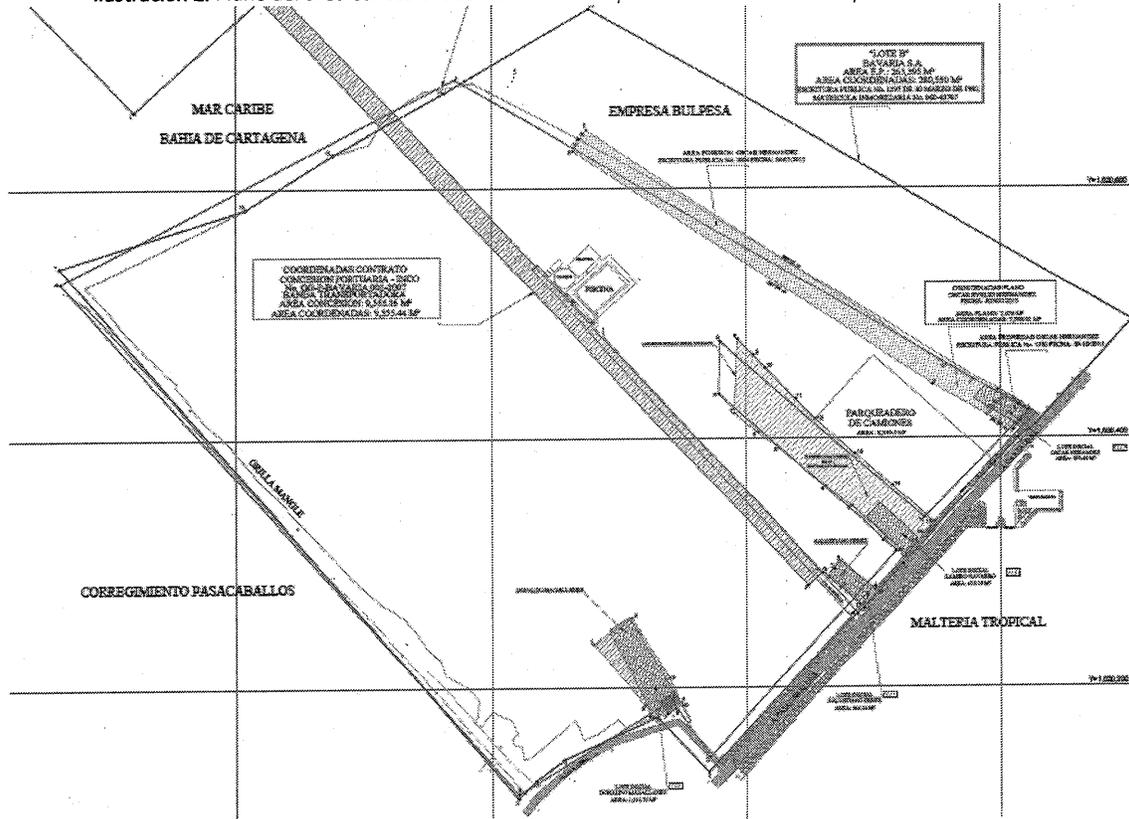
En este sentido, se recomienda a la supervisión solicitar a la interventoría que incluya dentro de su seguimiento ambiental un concepto sobre el cumplimiento de las disposiciones ambientales vigentes especificando el cumplimiento o incumplimiento de las mismas, acompañado de recomendaciones para los casos en los que se identifiquen situaciones de alerta. Una opción para lograrlo es mediante un listado de obligaciones ambientales priorizado con una calificación de cumplimiento, alerta temprana e incumplimiento (según corresponda) y un listado de observaciones y recomendaciones para las situaciones de alerta temprana e incumplimiento. Lo anterior aplica tanto para el PMA vigente como para su actualización.

5.2 Invasiones a los predios del Estado en el área concesionada

Siendo parte del área concesionada, el bosque de manglar se ha visto invadido en varias ocasiones por parte de terceros. En el recorrido de auditoría al proyecto, fue posible comprobar dichas situaciones y se mantuvo una interlocución con el Concesionario, el cual suministró documentación de soporte y una trazabilidad de las acciones llevadas a cabo al respecto.

En consecuencia, a continuación se describen las situaciones de invasión presentes actualmente diferenciadas en tres categorías, según el tipo de ocupante de los predios y se analiza la gestión de la supervisión e interventoría con base en la evidencia suministrada por el Concesionario y las entrevistas con la supervisión.

Ilustración 2. Plano del área concesionada. Las áreas con problemas de invasión se presentan achuradas.



Fuente: Información suministrada por la Interventoría del proyecto y generada por parte del Concesionario.

En la Ilustración 2 se presenta una delimitación del área concesionada, la ubicación de la banda transportadora, la planta de tratamiento de aguas residuales y las invasiones al bosque de manglar (achuradas en rojo, gris y amarillo).

5.2.1 Ocupantes con permanencia anterior al contrato de concesión

Según las entrevistas con el Concesionario, este en su momento adquirió los terrenos que hoy hacen parte de la concesión y posteriormente un área cercana de 7 hectáreas en la que desarrolló la urbanización Aragua⁸ y reubicó a los ocupantes del lote ubicados al margen de la vía Mamonal – Pasacaballos; sin embargo, tres de estos no accedieron a ser reubicados y permanecen hasta la fecha ocupando tres lugares diferentes del bosque de manglar, dos de ellos dentro del área concesionada de acuerdo con los reportes del Concesionario.

Posteriormente, se concesionó (entre otros bienes) el bosque de manglar al Concesionario, con excepción de algunos de los terrenos que se encontraban invadidos en ese momento y que continúan estándolo, pero no hacen parte del área concesionada.

⁸ Adquirida por Bavaria S.A. mediante Escritura Pública No. 1738 de 1984.

En los últimos años, se han venido presentado extensiones de los asentamientos de estos ocupantes, junto con daños ambientales de acuerdo con las denuncias del Concesionario (e.g. disposición de residuos, quemas, talas de mangle) frente a las autoridades competentes. En este sentido, se han tenido gestiones con la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (CARDIQUE) para denunciar daños ambientales, con la Policía Nacional y la Inspección local de Policía para atender perturbaciones y con la Alcaldía Local e industrial de la Bahía para tratar asuntos de restitución de terrenos.

En cuanto a la diligencia de restitución con la Alcaldía Local, esta Entidad determinó en su visita del 19 de julio de 2017 individualizar los procesos por cada uno de los ocupantes, por lo que el Concesionario le ha allegado nuevas denuncias. Por su parte, el Concesionario ha aportado al proceso dos evidencias: la primera consiste en un levantamiento topográfico (posteriormente avalado por la ANI) para determinar con precisión la ubicación de las invasiones y si estas estaban o no en el área concesionada, la segunda evidencia, consiste en la contratación de un perito oceanográfico para establecer si las invasiones estaban o no en las zonas de bajamar, lo cual es consistente con el concepto de la Dirección General Marítima (DIMAR) estableciendo que hay zonas de invasión que se encuentran dentro de los bienes de uso público concesionados.

A la fecha, el Concesionario se encuentra a la espera del pronunciamiento de la Alcaldía Local para continuar con el proceso de restitución de zonas de bajamar.

5.2.2 Nuevos ocupantes en el área del manglar

Adicional a los ocupantes que han estado en los predios de manglar desde antes del inicio de la concesión, en los últimos años, nuevos ocupantes han llegado a invadir estos predios ocasionando también impactos ambientales negativos. Este proceso inició por denuncias de los ocupantes contra el personal de seguridad del Concesionario frente a la Inspección de Policía local, la cual trasladó la competencia a la Alcaldía Local para evaluar la tenencia de los bienes.

Adicional a esto, en junio del presente año por denuncia del Concesionario, la inspección de policía local intervino para suspender actividades de tala de árboles y la presencia de volquetas de material de relleno y dio traslado de competencia a CARDIQUE, Entidad que ha iniciado el proceso sancionatorio respectivo y en agosto del presente año ha hecho visita al manglar con el objetivo de reconocer las invasiones y el impacto ambiental.

5.2.3 Ocupantes de la comunidad de Pasacaballos

En cuanto a la zona de manglar invadida en inmediaciones a la comunidad de Pasacaballos, se han registrado tanto invasiones por parte de la comunidad como disposición de residuos sólidos en el manglar tales como escombros y material de relleno de obra.

Frente a esto, la Interventoría reportó que en el mes de mayo el Concesionario dio inicio a un programa socio ambiental en cabeza de la fundación FUNDASABER (gestor contratado por el Concesionario), dirigido a la comunidad de Pasacaballos en el marco de la conservación del manglar. A partir de este programa, se han realizado actividades de socialización y motivación, formación y capacitación, recuperación de espacios y reforestación y conservación. Estas actividades han sido además apoyadas por alianzas con otras fundaciones y entidades como *Global C. Communities*, Fundación Amanecer, Urbaser y el Sena:

En este sentido, la Interventoría ha registrado la ejecución de varias actividades con la comunidad, como talleres de capacitación (generales y asociados con la preservación del manglar), entrega de donaciones a la comunidad, jornadas de limpieza del manglar, cultivo y resiembra de mangle, entre otros. Con estas actividades, a la fecha se viene avanzando en el objetivo de recuperar las zonas de manglar y promover su conservación.

Adicionalmente, el Concesionario también ha iniciado trabajos con la comunidad para crear una cerca natural al manglar que colinda con ciertos predios, con el fin de evitar que terceros ingresen al manglar a disponer residuos sólidos que afectan al manglar y la calidad de vida de la comunidad.

Con respecto a la intervención de CARDIQUE, esta Entidad realizó una visita al proyecto, producto del traslado de competencia de la policía local en relación con las nuevas invasiones en otras secciones del manglar. En esta visita, manifestó su intención de apoyar los programas socio ambientales que ha venido desarrollando el concesionario y trabajar con la comunidad con jornadas de capacitación.

5.2.4 Conclusiones sobre las invasiones a los predios del Estado

En general sobre las invasiones de los predios del Estado situados en el manglar, dentro y fuera del área concesionada, es posible evidenciar la gestión que ha desarrollado el Concesionario a la fecha y sus resultados en la recuperación de los espacios, en especial con la comunidad vecina del manglar.

Por otra parte, en la presente auditoría se evidenció que la Interventoría reporta en el área jurídica de sus informes la obligación del Concesionario de “Denunciar ante las autoridades competentes cualquier actividad que pueda constituir delito o que atente contra la ecología medio ambiente o la salud de las personas o animales” afirmando que “Durante la ejecución del contrato no se ha presentado alguna situación que haga necesario evaluar la presente obligación en este sentido”.

Además de lo mencionado, se ha evidenciado que el Concesionario tiene (entre otras) las obligaciones de “Mantener en buen estado de operación y mantenimiento, las zonas de uso público y la infraestructura portuaria y comprometerse a revertirlas a la Nación en los términos establecidos en este contrato y en las disposiciones legales vigentes para este efecto” (Cláusula 14.10) y de “Cumplir las prescripciones que en materia de gestión social adopte el Gobierno Nacional como normatividad vigente en relación con la administración de la infraestructura portuaria concesionada” (Cláusula 14.29).

Sin embargo, en la presente auditoría no se ha evidenciado el seguimiento de la Interventoría frente a la gestión del concesionario sobre las invasiones del manglar. Al respecto se espera que la Interventoría conceptúe sobre estas acciones del Concesionario en el marco del cumplimiento contractual y emita recomendaciones para la ANI sobre las situaciones que requiera de su intervención.

Finalmente, la Oficina de Control Interno concluye que, si bien se han evidenciado avances en las gestiones realizadas por el Concesionario, es importante mantener un seguimiento y control más rigurosos por parte de la Interventoría y de la supervisión en cabeza de la ANI. Para esto, se recomienda a la supervisión:

- Solicitar a la Interventoría un listado actualizado de las obligaciones contractuales asociadas con la ocupación de los predios del Estado y su conservación, reportando el estado de cumplimiento de dichas obligaciones. Además, solicitar un reporte actualizado de las actuaciones del Concesionario al respecto, acompañadas del concepto y recomendaciones de la Interventoría.
- Solicitar a la Interventoría llevar un registro detallado actualizable periódicamente del estado de los predios del Estado y de la gestión adelantada sobre cada predio.
- Solicitar a la Interventoría evaluar la gestión predial desarrollada por el Concesionario y conceptuar sobre su pertinencia y oportunidades de mejora con base en los lineamientos de la ANI en esta materia.
- Verificar qué competencia tiene la Entidad para hacer seguimiento a los predios del Estado que se encuentran fuera del área concesionada y con base en esta verificación, evaluar las acciones que se deben tomar al respecto de la restitución de dichos predios.

5.3 Verificaciones realizadas en campo

En el marco de la auditoría realizada a las funciones de supervisión e Interventoría del proyecto, se llevó a cabo recorrido al proyecto el día 10 de septiembre de 2018, verificando el inventario presentado por la Interventoría, el estado general del área concesionada y el estado de las áreas con invasiones a los predios del Estado o impactos ambientales negativos y su respectivo tratamiento.

A continuación, se presentan algunas de las verificaciones más relevantes.

Foto 7. Vista general del proyecto.



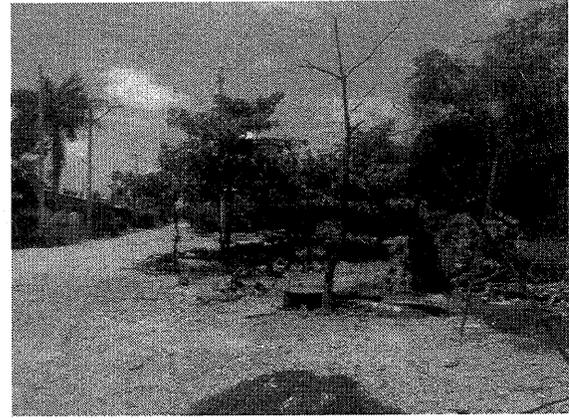
Se observa el manglar en toda su extensión, atravesado por la banda transportadora hasta llegar al puerto. También se puede observar un patio de maniobra de camiones y algunas de las invasiones en los predios del manglar.

Foto 8. Zona de manglar recuperada mediante la remoción de residuos sólidos y la resiembra de mangle.



Como en esta, en algunas zonas donde había disposición de residuos sólidos que han sido recogidos, al subir la marea, emerge nueva basura entre la tierra y es necesario continuar el proceso de limpieza.

Foto 9. Zona de manglar recuperada mediante la remoción de residuos sólidos y ocupada por la comunidad con fines recreativos.



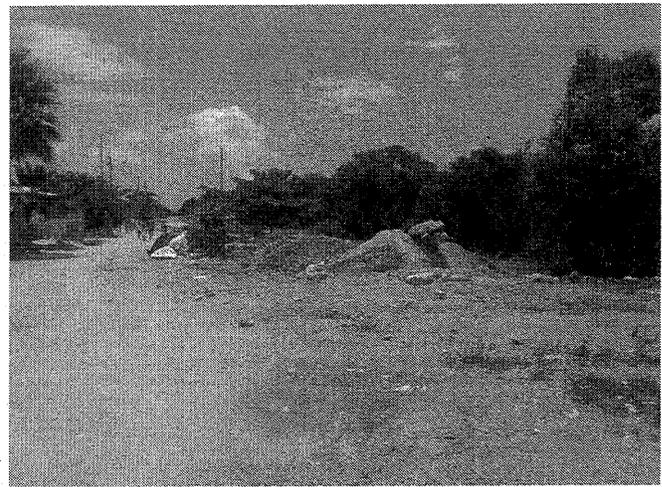
Este tipo de espacios se pudieron observar en diferentes ubicaciones de la calle del puerto, aledaña a la comunidad de Pasacaballos.

Foto 10. Trabajos de cerramiento a las zonas concesionadas de manglar.



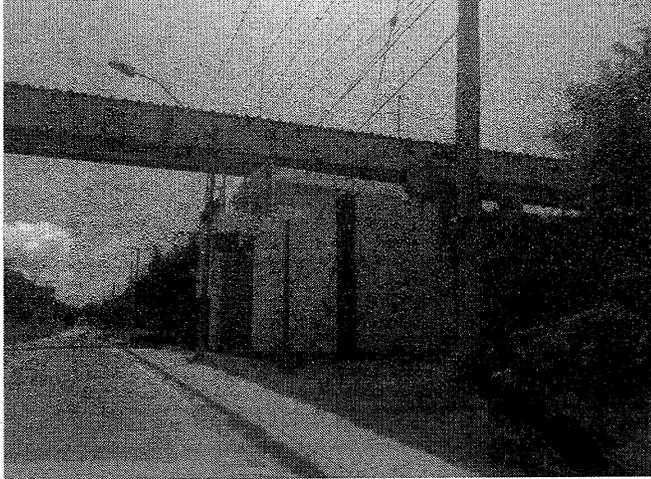
Para este cerramiento el Concesionario ha contratado personal de la comunidad, la cual ha solicitado este tipo de intervenciones con el fin de prevenir la disposición de residuos sólidos por parte de terceros.

Foto 11. Disposición de material de relleno en la zona del manglar.



No obstante, de los resultados obtenidos a la fecha en recuperación de espacios y resiembra de mangle, en la visita se pudo evidenciar este material de construcción dispuesto en el área del manglar.

Foto 12. Banda transportadora e invasión del manglar vistos desde la vía a Mamonal.



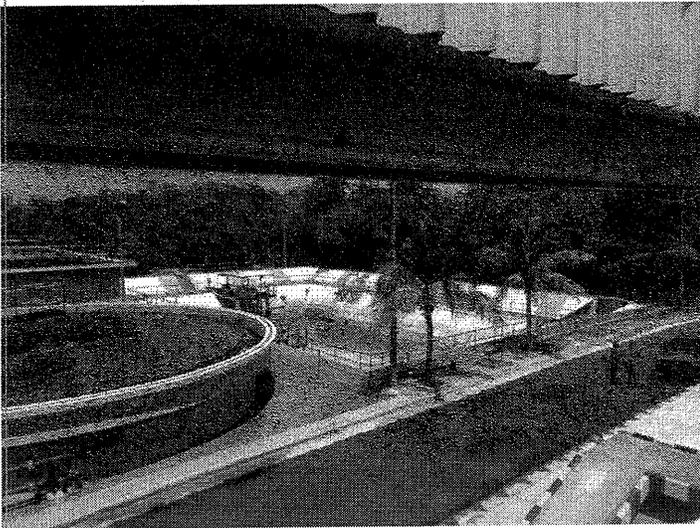
Se puede observar la banda transportadora elevada sobre la vía a Mamonal conectando la Maltería tropical y el puerto. También se observa la edificación de uno de los predios de invasión al margen de la vía.

Foto 13. Interior de la banda transportadora.



Se observa una captura interna de la pasarela y banda transportadora, así como las tuberías de energía.

Foto 14. Sección de la planta de tratamiento de aguas residuales.



Al interior del manglar y al margen de la banda transportadora se evidenció la presencia de una planta de tratamiento de agua residual a través de la cual se gestiona el permiso de vertimientos concedido por la autoridad

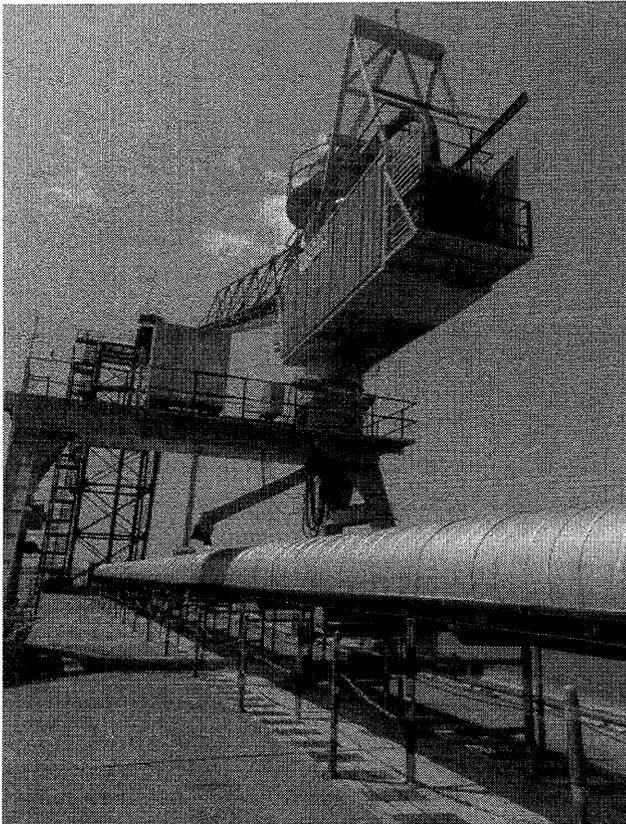
Foto 15. Vista de la plataforma del puerto.



Se puede observar el cuarto de máquinas donde se instaló una batería de baño en el marco del plan de inversión, la banda transportadora, el sistema Vigan y el elevador de Cangilones.

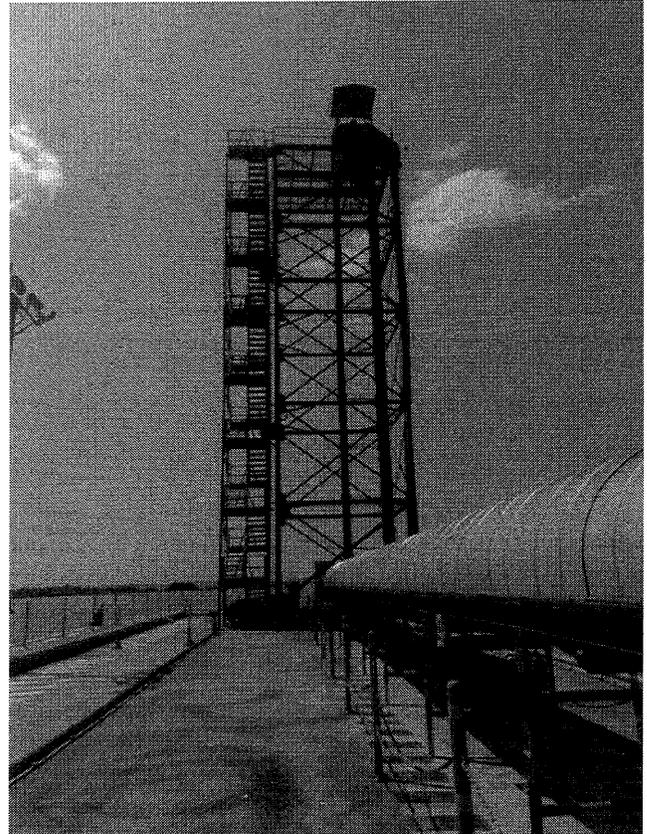
ambiental al Concesionario.

Foto 16. Sistema Vigan.



El sistema Vigan se usa para extraer la cebada de los buques que atracan en el puerto para descargar hacia la Maltería Tropical. Este sistema consiste en la generación de una presión negativa para succionar la carga hasta la banda transportadora.

Foto 17. Elevador de cangilones.



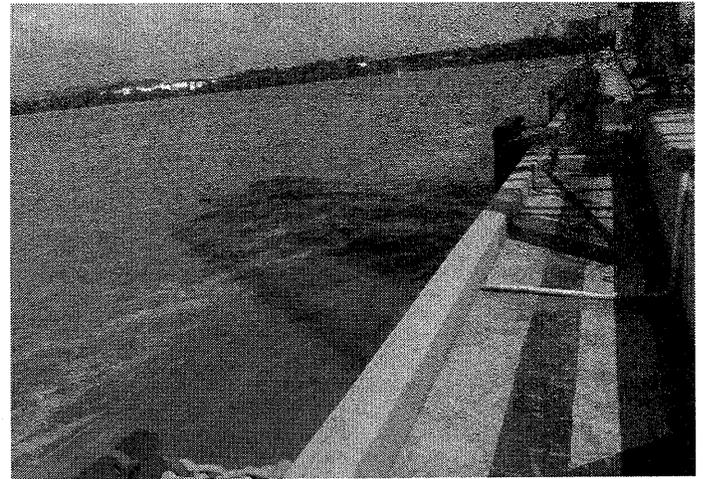
El elevador de cangilones se usa para llevar la carga desde la banda transportadora hasta una altura desde la cual se puede distribuir por gravedad a los buques que atracan en el puerto para cargar la malta.

Foto 18. Piña de amarre.



Se evidenció la presencia de las piñas de amarre que se usan para restringir el movimiento de los buques mientras se realizan las operaciones portuarias como carga y descarga.

Foto 19. Bita de amarre y defensas de la plataforma del puerto..



Se evidenció también la presencia de biras de amarre que son anclajes en tierra para restringir el movimiento del buque. Por otra parte, las defensas son elementos situados alrededor de la plataforma del puerto para protegerla del impacto con los buques.

En general se recorrió la infraestructura del puerto y se verificó su estado y la actualización y pertinencia de la información reportada por la Interventoría. También se verificó el tratamiento de las invasiones e impactos ambientales negativos sobre el bosque de manglar y se logró tener interlocución con el Concesionario aclarando varias dudas sobre el proyecto.

Al respecto de infraestructura y áreas visitadas en campo, la Oficina de Control Interno concluye que se ha evidenciado ejecución de diferentes inversiones en el área concesionada, al igual que el avance en las medidas de mitigación de impactos ambientales ocasionados por terceros y gestión frente a las invasiones detectadas.

5.4 Sobre el contrato de Interventoría

El contrato de Interventoría vigente inició en septiembre de 2017 y finaliza en noviembre de 2018 luego de una prórroga de cuatro meses y quince días, formalizada mediante el otrosí No. 1 del contrato de Interventoría, por lo que este no se puede prorrogar más y será necesario contratar a una nueva interventoría.

Lo anterior resulta inconveniente para la ANI pues la contratación de Interventorías durante periodos cortos de tiempos implica la contratación de mayor número de interventorías para un mismo proyecto, lo cual implica desgastes administrativos innecesarios para la Entidad. Por otra parte, las interventorías nuevas siempre necesitan un tiempo de adaptación mientras se apropian de la situación del proyecto y encuentran la mejor forma de dar cumplimiento a sus obligaciones,

por lo que incrementar este tipo de situaciones también puede resultar nocivo para el interventor y para la supervisión de la ANI que debe acompañarlo en su proceso inicial de aprendizaje y adaptación. Por último, en cuanto más cambios de interventoría se tienen, se aumenta la probabilidad de no conservar la memoria histórica del proyecto en los controles (interventoría y supervisión).

Al respecto, se recomienda fortalecer el proceso de planeación de la contratación de las interventorías con el fin de poderlas contratar durante periodos de tiempo más largos, para lo cual se puede recurrir a los mecanismos de solicitud de vigencias futuras de la misma manera como se hace en los proyectos férreos que maneja el mismo Grupo Interno de Trabajo.

Además, se recomienda celeridad en la gestión de la contratación de la nueva Interventoría, teniendo en cuenta que la actual finaliza su contrato en noviembre del presente año. Esto con el propósito de asegurar que el proyecto cuente con Interventoría en todo momento.

Por otra parte, en las revisiones de la auditoría fue posible evidenciar que algunos de los seguimientos que según el contrato de Interventoría están en cabeza del Interventor, ya se vienen haciendo por parte de la ANI o por parte de otras autoridades del sector. Frente a esto, la Oficina de Control Interno considera pertinente realizar un análisis exhaustivo de las obligaciones de la Interventoría consignadas en el contrato y sus anexos, con el fin de depurar las obligaciones y buscar la mejor forma de aprovechar el control ejercido por la Interventoría. Una opción para hacer la mencionada revisión es buscar en el contrato de Interventoría:

- Obligaciones no exigibles dado que están relacionadas con la vigilancia de aspectos que no son obligación del Concesionario (e.g. sistema de control interno, código de buen gobierno).
- Obligaciones de vigilancia y control que ejerzan otras autoridades y la interventoría solo deba reportar (e.g. control de ingresos de la actividad portuaria, revisión del cumplimiento de los reglamentos técnicos de operación).
- En general obligaciones que se puedan obviar por tener fuentes de información alternativas y que puedan ser reemplazadas por otras funciones que agreguen mayor valor al seguimiento y control del proyecto.

En general, las anteriores observaciones sobre el plazo del contrato de interventoría y sobre las obligaciones de su contrato (y anexos) ya habían sido anotadas en una auditoría realizada por esta Oficina en agosto del presente año⁹ a la Sociedad Portuaria Algranel, por lo que es posible que se trate de un tema generalizado más que de un tema puntual de cada proyecto.

Por lo anterior, se recomienda al Grupo Interno de Trabajo de proyectos Férreos y Portuarios de la Vicepresidencia de Gestión Contractual formular acciones de mejoramiento frente a estas observaciones de manera que se logren superar las dificultades evidenciadas simultáneamente en los dos proyectos auditados, así como en los demás que puedan presentar las mismas dificultades.

⁹ Radicado ANI No. 20181020131713.

Al respecto, esta Oficina recomienda (al igual que lo ha hecho en pasadas auditorías a diferentes proyectos) la creación de una herramienta o procedimiento que garantice la retroalimentación entre la gestión contractual y la estructuración de contratos portuarios de Interventoría, con el fin de incorporar las lecciones aprendidas a la estructuración de los próximos contratos.

5.5 Avance del plan de inversión y pago de contraprestación

Frente al plan de Inversión establecido en el contrato de concesión y modificado por el Otrosí No. 3, la Interventoría reporta que del año 12 del cronograma, correspondiente al periodo actual, el Concesionario ha ejecutado USD \$9.072 correspondientes a mejoras del elevador. Frente a esto, es importante tener en cuenta que el año 12 del plan de inversión va desde el 1 de marzo de 2018 hasta el 28 de febrero de 2019 y que contempla la inversión en 7 de los 12 ítems del plan por un total de USD \$343.178.

Por lo anterior, para dar cumplimiento al cronograma del plan de inversión el Concesionario deberá reportar la ejecución de cerca de USD \$334.106 correspondientes a más del 90% de lo estipulado para el año 12 antes del 28 de febrero de 2019; no obstante, en el recorrido de auditoría fue posible observar avances físicos en la ejecución de algunas de las inversiones correspondientes al año 12 como por ejemplo en los equipos Bobcat o en la señalización y boyas.

A juicio de la Oficina de Control Interno, actualmente la Interventoría ha hecho seguimiento a las inversiones reportadas por el concesionario y lo ha reportado a la ANI en sus informes mensuales; sin embargo, en campo se evidenció que es posible que la inversión esté más avanzada que lo que la Interventoría ha reportado desde el área financiera, por lo que se recomienda trabajar con el Concesionario para que éste reporte sus inversiones lo antes posible, con el fin de ajustar el control financiero a la ejecución real.

Por otra parte, teniendo en cuenta el cambio de Interventoría en el mes de septiembre, no se evidenció la certificación del cumplimiento del plan de inversión del año 11 del contrato, sino certificaciones de las inversiones ejecutadas por el Concesionario mes a mes por parte de la interventoría 3B Proyectos S.A.S durante su contrato (i.e. a partir de septiembre de 2017). Frente a esto, se recomienda a la supervisión en cabeza de la ANI solicitar este ejercicio a las interventorías con el fin de contar con un soporte de la ejecución financiera del contrato todos los años.

En cuanto al pago de contraprestación, se evidenció que la Interventoría lleva un seguimiento oportuno para el periodo y así mismo reporta un seguimiento histórico de estos pagos, con base en lo cual concluye que el Concesionario se encuentra cumplido con estas obligaciones. Al respecto, se recomienda continuar solicitando a los beneficiarios del pago el reporte del mismo con el fin de constatar su ingreso a las cuentas del Estado.

6. VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE LA INTERVENTORÍA

En el marco del desarrollo del objetivo específico del numeral 2.2.2., referente a la evaluación del desempeño de la interventoría, a continuación se presenta el análisis de los resultados encontrados a partir de la aplicación de la Matriz de Evaluación de Desempeño (MED) a la interventoría del proyecto, 3B Proyectos S.A.S.

Siendo esta la primera ocasión en la que se aplica la MED a la interventoría de este proyecto, se presenta a continuación el resultado de la evaluación hecha en esta auditoría y posteriormente, un análisis pormenorizado de cada uno de los componentes, resaltando los aspectos positivos y las oportunidades de mejora en los procesos de vigilancia y control que desarrolla la Interventoría. Para profundizar la explicación de los componentes evaluados y la metodología de calificación de la MED, consultar los anexos 4 y 5.

Tabla 5. Resultados de calificación MED aplicada en septiembre de 2018.

		Calificación desempeño de interventoría PORTUARIO			Cumplimiento contractual
		0-69	70-89	90-100	
Id	Componente	Bajo	Medio	Alto	
01	Gestión Administrativa	-	86	-	5/5 (100%)
02	Gestión Técnica	-	76	-	11/11 (100%)
03	Gestión Financiera	-	75	-	8/10 (80%)
04	Gestión Jurídica	70	-	-	6/8 (75%)
05	Gestión de Operativa	50	-	-	2/4 (50%)
06	Gestión Ambiental	-	77	-	5/6 (83%)
07	Gestión Social	-	76	-	5/5 (100%)
08	Gestión Predial	NA	NA	NA	NA

Calificación ponderada: 73/100

Cumplimiento contractual: 42/49 (86%)

Fuente: elaboración propia con base en la revisión documental con la Interventoría.

A nivel general, se observó una interventoría con cumplimiento contractual (42 de 49 criterios evaluados, ver columna 6 de la Tabla 5) y algunas oportunidades de mejora. Adicionalmente, se observó que la interventoría aporta valor agregado en varias de sus actividades a través de las áreas de su competencia, pues obtuvo la máxima calificación en 5 criterios contractuales de 49 evaluados (10%) y se identificó la aplicación de 6 buenas prácticas de las registradas en la MED.

En las visitas de auditoría realizadas los días 10 y 11 de septiembre de 2018 al proyecto y a la interventoría respectivamente, el equipo de interventoría dio a conocer la situación actual del proyecto y evidenció los controles que viene aplicando en cada uno de los componentes referidos al contrato. A continuación, se analiza en detalle cada componente evaluado para la auditoría realizada:

Tabla 6. Calificaciones obtenidas en la MED, aspectos positivos y oportunidades de mejora discriminados por componente.

CALIFICACIÓN COMPONENTE	ASPECTOS POSITIVOS O DE VALOR AGREGADO	OPORTUNIDADES DE MEJORA O RECOMENDACIONES
Administrativo 86/100	La Interventoría cuenta con personal adicional a la plantilla mínima requerida,	Implementar un sistema de gestión de calidad enfocado en el desarrollo del

CALIFICACIÓN COMPONENTE	ASPECTOS POSITIVOS O DE VALOR AGREGADO	OPORTUNIDADES DE MEJORA O RECOMENDACIONES
	<p>velando por complementar y cumplir de la mejor forma sus obligaciones contractuales.</p> <p>La Interventoría adelanta capacitaciones al interior de su equipo generando valor agregado en el mismo, lo cual puede generar la aplicación de nuevos conocimientos en beneficio del control y seguimiento del Interventoría del proyecto.</p> <p>La Interventoría cuenta con un software de gestión documental donde organiza el archivo y asigna tareas y responsables, lo cual le permite llevar mayor control sobre sus actividades.</p>	<p>contrato de Interventoría (diferente del de la firma), a partir del cual sea posible establecer claramente los objetivos de calidad, formular y medir indicadores que permitan monitorear la calidad de los productos e identificar nuevas oportunidades de mejora.</p> <p>Realizar periódicamente socializaciones internas del avance del proyecto entre los profesionales de las diferentes áreas, con el fin de que todo el equipo de Interventoría esté enterado en todo momento de los temas de coyuntura del proyecto y los pueda atender de la mejor manera.</p>
<p>Técnico 76/100</p>	<p>La Interventoría actualiza una ficha técnica del proyecto en los informes mensuales, lo cual permite ubicar rápidamente al lector sobre aspectos clave como los plazos y objetos contractuales, áreas e infraestructura concesionada o tipo de operación.</p>	<p>Fortalecer la parte ejecutiva del contrato incluyendo la ficha técnica que actualiza la interventoría y nuevos reportes ejecutivos relevantes como por ejemplo la curva S del proyecto (inversión programada vs ejecutada a la fecha), y con base en esta explicar y conceptualizar sobre la ejecución (e.g. retrasos, desfases).</p> <p>Realizar una revisión exhaustiva para actualizar el inventario de bienes de uso público pues se evidenció que este no incluyó las bitas y piñas de amarre que hacen parte de la infraestructura portuaria.</p>
<p>Financiero 75/100</p>	<p>Además de contar con los soportes aportados por el Concesionario, la Interventoría se remite a los beneficiarios del pago de contraprestación para confirmar el recibo de dicho pago.</p>	<p>Realizar seguimiento a los ingresos y costos de la actividad portuaria, analizar dicha información y reportar las conclusiones a la ANI y al Concesionario cuando se identifiquen aspectos susceptibles de corrección o mejora.</p> <p>En caso de que no toda la información del mes inmediatamente anterior esté disponible para analizar, se recomienda precisar el alcance temporal de las</p>

CALIFICACIÓN COMPONENTE	ASPECTOS POSITIVOS O DE VALOR AGREGADO	OPORTUNIDADES DE MEJORA O RECOMENDACIONES
		fuentes de información consultadas. Continuar revisando los reportes del Concesionario con el fin de diferenciar los gastos y las inversiones imputables al plan de inversión contractual y reportar a la ANI en los casos en que se hagan ajustes a las inversiones por tratarse de gastos.
Jurídico 70/100	<p>La Interventoría verifica el cumplimiento contractual del Concesionario a partir de un tablero de control de varias de sus obligaciones certificando el cumplimiento de cada una de ellas.</p> <p>La Interventoría cuenta con una matriz de riesgos de la firma de ingeniería a la que pertenece, a través de la cual identifican posibles situaciones de incumplimiento.</p>	<p>Ampliar la lista de chequeo de obligaciones contractuales del concesionario a un listado exhaustivo que sea transversal a todas las áreas de la Interventoría y con base en este continuar concluyendo sobre el cumplimiento contractual del Concesionario.</p> <p>A partir del listado actualizable de obligaciones contractuales que lleva la Interventoría, se recomienda emitir alertas tempranas al Concesionario y a la ANI cuando se encuentren riesgos o se anticipen situaciones que puedan desencadenar en incumplimientos.</p> <p>Solicitar y hacer seguimiento del cumplimiento del sistema de control interno del Concesionario a fin de analizar la eficiencia de sus controles para garantizar el éxito del proyecto.</p>
Operativo 50/100	La Interventoría no reporta información operativa del puerto.	<p>Actualizar un registro histórico sobre las operaciones reportadas por el Concesionario y hacer un análisis estadístico sobre la tendencia y sus posibles implicaciones en el desarrollo del proyecto.</p> <p>Consignar un seguimiento actualizado del cumplimiento de los reglamentos técnicos de operación en los reportes que se presentan a la ANI.</p> <p>Concluir sobre la operación portuaria, el cumplimiento de las normas asociadas y su impacto en el desarrollo</p>

CALIFICACIÓN COMPONENTE	ASPECTOS POSITIVOS O DE VALOR AGREGADO	OPORTUNIDADES DE MEJORA O RECOMENDACIONES
		del contrato de concesión.
Ambiental 77/100	<p>La interventoría hace seguimiento a indicadores ambientales del Concesionario en diferentes áreas de la gestión ambiental.</p> <p>La Interventoría implementó un formato que le permite hacer un control sistemático y periódico del Plan de Manejo Ambiental del proyecto.</p> <p>La Interventoría lleva un seguimiento a algunos componentes de salud ocupacional y seguridad industrial del Concesionario.</p>	<p>Llevar un listado exhaustivo de permisos y obligaciones ambientales, actualizable periódicamente, a partir del cual se pueda monitorear el cumplimiento y emitir alertas tempranas sobre incumplimiento.</p> <p>Informar el cumplimiento o incumplimiento de todas y cada una de las obligaciones ambientales del Concesionario y recomendar oportunidades de mejora en caso de identificar incumplimientos o alertar sobre riesgos de incumplimiento.</p>
Social 76/100	<p>La Interventoría hace seguimiento a las acciones de responsabilidad social empresarial implementadas por parte del Concesionario, que son adicionales al cumplimiento de sus obligaciones en materia social con la ANI y con las autoridades ambientales competentes.</p>	<p>Identificar y hacer seguimiento a las necesidades de la comunidad expresadas al Concesionario en el marco de las afectaciones sociales que provengan del desarrollo del proyecto concesionado.</p> <p>Implementar un listado exhaustivo de obligaciones sociales del Concesionario a partir del cual se informe el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones y se alerte sobre los riesgos de incumplimiento.</p>

7. VERIFICACION DE ANTECEDENTES

En el marco del cumplimiento del objetivo específico del numeral 2.2.3. de este informe, referente a la verificación de mejoras derivadas de los diferentes controles del proyecto, a continuación se presentan los antecedentes en materia del Plan de Mejoramiento Institucional (generado a partir de los hallazgos de la Contraloría General de la República - CGR), de las solicitudes recientes de los organismos de control del Estado y de los planes vigentes de mejoramiento por procesos, los cuales se generan a partir de no conformidades establecidas por la Oficina de Control Interno en auditorías pasadas sobre este proyecto.

7.1 Avances en el Plan de Mejoramiento Institucional (hallazgos de la Contraloría General de la República)

Actualmente no se tienen hallazgos abiertos ni cerrados por lo tanto no hay plan de mejoramiento institucional para este proyecto.

7.2 Verificación del Plan de Mejoramiento por Procesos (PMP)

Actualmente no se tienen no conformidades abiertas dado que esta es la primera ocasión en la que se audita el proyecto por parte de la Oficina de Control Interno, por lo tanto, no hay plan de mejoramiento por procesos para este proyecto.

7.3 Verificación atención a organismos de control del Estado

Se consultó ORFEO¹⁰; Pagina Web – planes, con el fin de conocer la existencia de solicitudes, peticiones, quejas o reclamos de la comunidad y la existencia de actuaciones por parte de los órganos de control interno y externo, en el tiempo definido para la presente auditoría.

Se evidencia que a partir de agosto del año 2017 y lo corrido de 2018 por parte de los entes de control se recibieron cuatro (4) comunicaciones provenientes de los organismos de control y una (1) comunicación por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte, de lo cual se puede destacar lo siguiente:

- La Contraloría General de la Republica allegó tres (3) comunicaciones, todas ellas en relación con la Auditoria de Cumplimiento a Puertos de la vigencia del 2017.
- La Superintendencia de Puertos y Transporte allegó una (1) comunicación emitiendo concepto favorable al Reglamento de Condiciones Técnicas de Operación de la Sociedad Portuaria Bavaria para continuar con el trámite de aprobación.

8. CIERRE DE LA AUDITORÍA, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Luego de analizar los diferentes componentes verificados y en general auditados por la Oficina de Control Interno en las oficinas de interventoría y en el recorrido realizado, se llevó a cabo la reunión de cierre de la auditoría el día 11 de septiembre de 2018 con la Interventoría del proyecto, transmitiéndose las conclusiones a la Supervisión y a la Interventoría, mediante correo electrónico de fecha 14 de septiembre de 2018. Estas conclusiones fueron revisadas y comentadas por la Interventoría mediante correo electrónico del 19 de septiembre de 2018.

Posteriormente, los comentarios de Supervisión y de la Interventoría fueron tenidos en cuenta por el equipo de auditoría para la redacción del presente informe.

A continuación, se presentan las siguientes recomendaciones y no conformidades para tener en cuenta a manera de retroalimentación, tanto para la Interventoría como para la Supervisión, todas estas formuladas en beneficio del desarrollo del proyecto.

8.1 No Conformidades

En esta sección se presentan las no conformidades generadas en esta auditoría, las cuales deben atenderse de manera inmediata para subsanar acontecimientos de incumplimiento contractual.

En este sentido, el responsable del proceso debe dar aplicación al procedimiento PD- 26 – que consiste en diligenciar el formato **EVCI-F-004 "PLAN DE MEJORAMIENTO POR PROCESO (ACCION**

¹⁰ Sistema de gestión documental Interno - ANI

PREVENTIVA, ACCION CORRECTIVA)", para lo cual la Oficina de Control Interno, en cumplimiento de su rol de asesoría y acompañamiento puede programar una mesa de trabajo para el apoyo respectivo.

Es necesario precisar que para la presentación de dicha matriz y su plan de acción se cuenta con 30 días calendario posteriores a la radicación del informe para que el supervisor y la interventoría formulen las acciones de mejoramiento respectivas a las no conformidades señaladas; estos deben ser remitidos al correo electrónico csanchez@ani.gov.co, para su revisión y formalización. A continuación se presentan las no conformidades de acuerdo con el responsable de cada proceso.

8.1.1 Para la Interventoría

1. No se evidenció que las bitas y las piñas de amarre estén incluidos en el inventario levantado por la Interventoría; sin embargo, esta infraestructura hace parte de los bienes de la Nación. En este sentido, no se evidenció cabal cumplimiento de las obligaciones de la interventoría consignadas en el anexo 3 del contrato de interventoría, numeral 1.1.1 y numeral 1.1.2.1, literal a, las cuales se citan a continuación:

"Actualizar cada año el inventario de los bienes de uso público realizado en la etapa de seguimiento y planeación de la interventoría de conformidad con el Plan de inversiones ejecutado."

"Realizar un inventario de los bienes de uso público entregados en concesión y de las inversiones ejecutadas por los concesionarios de acuerdo a la normatividad vigente, reportando su estado al inicio de la interventoría."

2. No se evidenció que la Interventoría haga seguimiento a las operaciones portuarias que desarrolla el Concesionario; sin embargo, esta es una de sus obligaciones consignada en el Anexo 3 del contrato de Interventoría, numeral 1.1.2.1., literal a:

"Informe de las operaciones portuarias y logísticas desarrolladas en el terminal"

3. No se evidenció que la Interventoría haga seguimiento a los ingresos y costos de la actividad portuaria a través de la creación y actualización de una base de datos, según una de sus obligaciones contractuales descritas en el Anexo 3 del contrato de Interventoría, numeral 1.1.2.1., literal d:

"Crear una base de datos que recopile información periódica (trimestralmente) de ingresos y costos propios de la actividad portuaria".

4. No se evidenció que la Interventoría haga control y seguimiento a la gestión del Concesionario para denunciar invasiones y daño ambiental en los predios del Estado, lo anterior, en el marco del cumplimiento de la obligación del contrato de concesión consignada en la Cláusula 14.9:

"Denunciar ante las autoridades competentes cualquier actividad que pueda constituir delito o que atente contra la ecología medio ambiente o la salud de las personas o animales"

Lo anterior, teniendo en cuenta que el Concesionario ha denunciado varias veces ante las autoridades competentes situaciones de daño ambiental e invasión a los predios del Estado y la Interventoría frente a esta obligación ha reportado en sus informes mensuales que “Durante la ejecución del contrato no se ha presentado alguna situación que haga necesario evaluar la presente obligación en este sentido”.

8.1.2 Para la supervisión y equipo de apoyo

1. Se evidenció que el proyecto no cuenta con la valla informativa de la que trata la Resolución 1219 de 2015 del Ministerio de Transporte en su Artículo 5°, literal b; sin embargo, de acuerdo con la Resolución, su cumplimiento es responsabilidad de la ANI. Lo anterior, se estipula en el Artículo 9° de la mencionada Resolución y se cita a continuación:

“CUMPLIMIENTO. EL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVÍAS-, la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA y la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL -AEROCIVIL, según el caso, serán responsables de que se dé cumplimiento a lo dispuesto en la presente Resolución”.

2. Teniendo en cuenta los incumplimientos a las obligaciones de la Interventoría, no se evidencia la gestión por parte de la supervisión para velar por que el Interventor cumpla con varios de los apartes del contrato de interventoría. En consecuencia, la supervisión no cumple a cabalidad con sus funciones de exigir al interventor el cumplimiento de sus funciones de conformidad con el contrato y de velar porque el Interventor esté desarrollando correctamente el control a las actividades y obligaciones del Contrato de Concesión.

8.1.3 Para la Vicepresidencia de Gestión Contractual

1. Se evidenció que en la estructuración del contrato de Interventoría se incluyeron obligaciones de difícil cumplimiento (e.g. que no se están exigiendo, que no son exigibles, que están en cabeza de otra entidad) por parte de la Interventoría, generando que el contrato de Interventoría no se cumpla a cabalidad. Estas obligaciones se mencionan a continuación:
 - a. “Igualmente como función administrativa corresponde a la interventoría analizar e informar a la Agencia Nacional de Infraestructura respecto de la eficiencia y eficacia de los sistemas de control Interno adoptados por el CONCESIONARIO para el desarrollo de las actividades propias del plan de inversiones, verificando especialmente si los citados sistemas son idóneos para asegurar la efectividad y eficacia de la ejecución del plan de inversiones, la suficiencia y confiabilidad de la información financiera y el cumplimiento del plan de inversiones, y de las leyes y regulaciones especiales” (en este caso el Concesionario no está obligado a adoptar un sistema de control interno).
 - b. “Constatar el estado y cumplimiento de los Reglamentos Técnicos de Operación.”
 - c. “(...) Así mismo, para cada uno de los aspectos del Diagnóstico Estratégico, el Interventor hará un análisis especial en la matriz de riesgos existente en el contrato de concesión. De no existir dicha matriz, deberá elaborar una con estricta sujeción

al contrato de concesión correspondiente, en la cual se logren enmarcar cada uno de los aspectos tratados en el Diagnóstico Estratégico que se presente.”

- d. “Verificar que el concesionario cumpla con el código de buen gobierno.”
- e. Plazo de entrega de informes de Interventoría: se evidenció una contradicción entre el contrato de Interventoría estructurado por la Vicepresidencia de Gestión Contractual y su anexo 3 (Metodología y Plan de Cargas de Trabajo), referente al plazo máximo de entrega de informes mensuales de Interventoría: en el literal iii de la cláusula 4.2 del contrato se establece que este plazo es de los 5 primeros días hábiles de cada mes, mientras que en la sección 2.4.1. del Anexo 3 se establece que el plazo es los 8 primeros días calendario de cada mes.

8.2 Recomendaciones

A continuación, se presentan las recomendaciones a la gestión realizada por parte de la interventoría y de la supervisión, todas formuladas con el propósito de asegurar el éxito del proyecto.

8.2.1 Para la Interventoría

1. Teniendo en cuenta que se han evidenciado casos con ejecución técnica completa y menores valores en inversiones del concesionario en algunos rubros del plan de inversión, y que los mayores valores en inversiones de un rubro no son imputables a otro, se recomienda llevar un seguimiento parcial y periódico del Valor Presente Neto del contrato con el fin de determinar si en cada periodo la ejecución del plan de inversión está de acuerdo con lo planeado.
2. Fortalecer la parte ejecutiva del informe mensual de Interventoría incluyendo una gráfica de la ejecución planeada y real del proyecto (curva S), conceptuar al respecto e informar los riesgos de retraso del contrato a partir del análisis de la ruta crítica. En general, se puede fortalecer la parte ejecutiva del mencionado informe con base en lo dispuesto en el contrato de interventoría, Cláusula 4.2. Informes, (iii) Informes mensuales:

“La parte ejecutiva contendrá indicadores de gestión presentados de forma visual, gráficos u otras herramientas que permitan comprender rápidamente el estado del Proyecto, indicando las conclusiones y recomendaciones de la interventoría.”
3. Incluir en el informe mensual de interventoría una reseña sobre las modificaciones contractuales del contrato de concesión.
4. Implementar controles para asegurar la entrega en tiempo de los informes de interventoría, pues en la presente auditoría se evidenció la entrega con un día de retraso en uno de los informes mensuales.
5. Incluir dentro de los indicadores del sistema de gestión de calidad de la Interventoría, la medición del cumplimiento de tiempos en respuesta en comunicaciones y en presentación de documentos contractuales.

6. Dado que se evidenció la formulación de una matriz de riesgos para la organización que lleva a cabo la Interventoría (3B Proyectos S.A.S), se recomienda monitorear periódicamente los riesgos aplicables al contrato de Interventoría con el fin de prevenir posibles incumplimientos a partir de alertas tempranas y planes de acción.
7. Hacer seguimiento al control de invasiones a los predios del Estado que adelanta el Concesionario y registrar este seguimiento con conclusiones y recomendaciones al respecto en la sección social del informe mensual de Interventoría.
8. Dado que en la presente auditoría no se evidenció completitud en los contenidos del informe diagnóstico, se recomienda implementar controles para garantizar a futuro el cabal cumplimiento del contenido de todos los informes que exige el contrato de interventoría, en especial en la cláusula 4.2 del contrato y en el Anexo 3, numeral 2.4.1.
9. Complementar el informe mensual con el concepto de la interventoría sobre el cumplimiento de las obligaciones por parte del Concesionario en cada una de las áreas de su competencia. En caso de que se presenten presuntos incumplimientos, recomendar opciones de mejoramiento.
10. Consolidar una sección del informe mensual de Interventoría donde se haga seguimiento a las alertas presentadas en informes pasados, describiendo las correcciones implementadas al respecto hasta que se superen las dificultades o riesgos identificados. En caso de que no se cuente con alertas pendientes en el periodo del informe y posteriores, concluir en la sección ejecutiva del informe que no se identificaron incumplimientos ni riesgos para en el desarrollo del contrato de concesión.
11. Consolidar una sección operativa en el informe mensual, donde se hable del cumplimiento de los reglamentos técnicos de operación, se reporte la operación portuaria y las actividades realizadas en el periodo, y se analice desde un punto de vista estadístico la evolución de la operación del puerto.
12. Como conclusión de las secciones ambiental y social del informe mensual de Interventoría, conceptuar sobre el cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental y en caso de que se evidencien alertas o incumplimientos (como en el caso de las alertas emitidas por la Interventoría en torno a la conservación del manglar), recomendar a la ANI las acciones a tomar en el marco del contrato de concesión.
13. Hacer seguimiento a las inquietudes y peticiones manifestadas por la comunidad afectada por el proyecto y a su tratamiento por parte del Concesionario, y concluir al respecto.
14. Además de continuar presentando el formato GCSP-F-099 "Inventario Puerto", se recomienda detallar el estado de la infraestructura a partir de un registro fotográfico, localización y descripción del estado de los bienes de uso público inventariados.
15. Dado que en materia ambiental se cuenta con diferentes permisos, concedidos por diferentes autoridades, se recomienda llevar un listado exhaustivo de las obligaciones ambientales del Concesionario actualizable mensualmente y hacerle seguimiento en el que se reporte la cantidad de obligaciones ambientales cumplidas, incumplidas, con riesgo de incumplimiento o con otras observaciones por parte de la Interventoría.

8.2.2 Para la Supervisión y equipo de apoyo

1. Solicitar a la Interventoría un informe parcial sobre el estado actual del Valor Presente Neto del proyecto, con el fin de determinar si su ejecución se encuentra de acuerdo con lo esperado.
2. Dado que la Interventoría no ha llevado a cabo la medición del área concesionada con equipos de alta precisión, se recomienda solicitar la programación del cumplimiento de esta obligación cuando sea oportuno, antes del final de la interventoría previsto en noviembre de 2018.
3. Dado que se evidenció una falta de contenido en el informe diagnóstico presentado por la Interventoría, se recomienda fortalecer los controles de revisión de los productos recibidos, con el fin de contar con toda la información necesaria para la supervisión del contrato, o en su defecto, con el fin de ajustar nuevos contratos de Interventoría para no solicitar información innecesaria dentro de los diferentes informes de Interventoría.
4. Mejorar los controles para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del Ministerio de Transporte y en general de todas las disposiciones del Estado de cuyo cumplimiento es responsable la ANI. Lo anterior, teniendo en cuenta que en la presente auditoría se evidenciaron dificultades para exigir el cumplimiento de la Resolución 1219 de 2015 referente a la instalación de vallas informativas en proyectos de infraestructura de transporte.
5. Dado que se evidenció que la Interventoría no cumple a cabalidad con sus obligaciones en materia de monitoreo de los riesgos del proyecto y que la supervisión actualiza y monitorea por su cuenta una matriz de riesgos del proyecto, se recomienda que para la contratación de la siguiente interventoría del proyecto se designe esta tarea en la Interventoría y se conserve su supervisión en cabeza de la ANI, toda vez que es la Interventoría quien está permanentemente monitoreando el proyecto y por consiguiente es quien mejor puede desarrollar el monitoreo de riesgos.

8.2.3 Para la Vicepresidencia de Gestión Contractual

1. Compartir los logos del nuevo gobierno con los interventores de todos los proyectos de concesión, con el fin de que los incorporen en todos los documentos que produzcan.
2. Teniendo en cuenta que en esta auditoría se ha identificado que el contrato de Interventoría cuenta con diferencias entre los anexos y el contrato matriz, se recomienda diseñar una herramienta o proceso que permita la retroalimentación y garantice el registro e implementación de lecciones aprendidas en la estructuración de contratos de Interventoría, que surjan como producto de la gestión contractual de dichos contratos.

Lo anterior, aprovechando que es la misma Vicepresidencia la que estructura estos contratos y luego los administra, teniendo la opción de detectar oportunidades de mejora e implementarlas en futuros contratos. Para esto, una opción es la creación de una bitácora en cada proyecto, en la cual se registren las fallas identificadas (e.g. contradicciones, obligaciones no exigibles, obligaciones faltantes) y la creación de mesas de trabajo

periódicas conformadas por los estructuradores y los supervisores de los contratos de Interventoría, en las que se revisen e implementen los cambios a los que haya lugar.

Esta recomendación es coherente con la recomendación hecha por esta Oficina en otros informes de auditoría, sobre diseñar un instrumento similar entre las Vicepresidencias Ejecutiva, de Gestión Contractual y la Vicepresidencia de Estructuración en torno a los contratos de concesión, por lo que, al aceptar esta recomendación, la Vicepresidencia de Gestión Contractual se convertiría en un ejemplo de mejoramiento continuo de la estructuración de contratos al interior de la Entidad. Al respecto, esta Oficina en el marco de su rol de asesoría y acompañamiento, manifiesta su disposición para aportar su experiencia en la identificación de oportunidades de mejora de contratos de Interventoría y de concesión para fortalecer este nuevo instrumento.

3. Hacer una revisión exhaustiva del contrato de Interventoría con el fin de determinar si hay obligaciones de la Interventoría que constituyan funciones en cabeza de diferentes autoridades nacionales (e.g. DIMAR; Superintendencia de Puertos y Transporte) y que por consiguiente el seguimiento de la Interventoría no sea necesario; ya que se cuenta con soportes de seguimiento de otras autoridades.

Elaboró:



Ing. Carlos Felipe Sánchez Pinzón
Auditor Oficina de Control Interno

Revisó:



Ing. Iván Mauricio Mejía Alarcón
Auditor Oficina de Control Interno

Aprobó:



Gloria Margoth Cabrera Rubio
Jefe de Oficina de Control Interno

ANEXOS

A continuación se presenta una lista de los documentos que se anexan más adelante:

- Anexo 1: Componentes analizados
- Anexo 2: Metodología de la auditoría
- Anexo 3: Metodología de calificación de la Matriz de Evaluación de Desempeño
- Anexo 4: Hoja de calificaciones de la MED

Anexo 1: Componentes analizados

Teniendo en cuenta los antecedentes estudiados del proyecto de concesión, se analiza la ejecución y estado actual de las inversiones del plan de inversión y la coyuntura actual de la gestión social y ambiental por parte del Concesionario. Se tuvieron en cuenta los componentes particulares que se encuentran en un proyecto de concesión portuaria: administrativo, técnico, jurídico, financiero, operativo, ambiental y social. El componente predial no se evaluó pues todos los predios objeto de la concesión se encuentran saneados y a favor del Estado; sin embargo, se hizo un análisis particular sobre los predios que presentan invasiones.

Se verifica la labor de vigilancia y control ejercida por el Consorcio 3B Proyectos S.A.S., en virtud del contrato 387 de 2017 y las decisiones adoptadas por la supervisión del proyecto como orientador del contrato, fungiendo como directriz de la ANI.

Se realiza la aplicación de la matriz de evaluación de desempeño MED por primera ocasión en este proyecto a la Interventoría 3B Proyectos S.A.S, lo cual permite ver el comportamiento de la Interventoría en un ejercicio de verificación de los diferentes componentes que tiene la MED para esta etapa del proyecto.

Vale la pena resaltar que estos criterios de evaluación se encuentran sustentados en los documentos de trabajo elaborados por la Oficina de Control Interno de la ANI y obedecen a parámetros allí descritos, por lo cual las calificaciones dispuestas y aplicadas obedecen a la aplicación de la metodología señalada en los documentos:

- Manual de Evaluación del Desempeño de Interventorías EVCI-M-001, versión 3; año 2018.
- Manual de buenas prácticas de interventorías EVCI-M-002, versión 3; año 2018.
- Criterios de la matriz de evaluación de desempeño – MED – para los modos: carretero, aeroportuario, portuario y férreo EVCI-M-003, versión 4; año 2018.
- Guía para la construcción de informes de interventorías EVCI-I-001, versión 1; año 2015.
- Manual de Interventoría y Supervisión GCSP-M-002; versión 1, año 2015.
- Guía para Elaboración de Informes de Auditoría Técnica, EVCI-I-006, versión 1; año 2016.
- Procedimiento auditorías técnicas, EVCI-P003, versión 5. ANI, 2016.
- Decreto 648 de 2017, por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1083 de 2015, Reglamento Único del Sector de la Función Pública.

Estos documentos pueden ser consultados en la página de internet de la ANI, www.ani.gov.co en el link "Sobre la ANI – Sistema Integrado de Gestión – Manuales/Instructivos".

Anexo 2: Metodología de la auditoría

Como parte del programa de Evaluación y Control Institucional, contenido en el sistema integrado de gestión, la ANI cuenta con el procedimiento de auditoría técnica (Procedimiento EVCI-P-003). Su implementación, por parte del auditor designado por la oficina de control interno, para el proyecto denominado Sociedad Portuaria Bavaria S.A., se resume en las siguientes actividades:

Solicitud de Información: El 22 de agosto de 2018, por medio de correo electrónico, se solicitó información referente al contrato de concesión y contrato de interventoría al supervisor del proyecto; adicional a esta, se procedió a requerir evidencias documentales durante la reunión de auditoría con la supervisión a medida que se abordaba cada tema.

Revisión documental: Se verificó el contenido de la información enviada por el líder del equipo de apoyo a la supervisión, aportada por correo electrónico el 29 de agosto de 2018.

Diligenciamiento de papeles de trabajo: Se diligenció el acta de apertura de auditoría, registros de asistencia y la matriz de evaluación de desempeño.

Entrevistas: Se asistió a reunión de presentación del proyecto y aclaración de dudas en la Oficina de Control Interno el viernes 31 de agosto de 2018, se contó con la asistencia del líder de apoyo a la supervisión. Posteriormente, se llevó a cabo entrevista con el líder de apoyo a la supervisión del proyecto y los apoyos ambiental, social, jurídico financiero del proyecto, el 7 de septiembre de 2018, referida a temas específicos de profundización para la auditoría.

Validación documental: Se procedió a validar la información suministrada, y relacionada en el inventario documental el día 11 de septiembre de 2018.

Visita de campo: Se llevó a cabo visita al proyecto, el día 10 de septiembre de 2018, verificando el estado de la infraestructura del proyecto. Se verificó el estado general y la operación de los equipos y demás infraestructura del proyecto, así como el avance de las intervenciones en ejecución.

Análisis y conclusiones: Como resultado de los anteriores puntos se generan no conformidades y recomendaciones, que se amplían en el capítulo 8 del presente informe.

A continuación, se presenta la programación definitiva para la auditoría a la interventoría del proyecto:

Programa de la Auditoría:	Día	Hora	Ubicación
Recorrido al proyecto Sociedad Portuaria Bavaria S.A.	10/09/2018	09:30 a.m.	Cartagena
Reunión de apertura documental	11/09/2018	8:00 a.m.	Bogotá
Presentación interventoría acerca del avance actual del proyecto	11/09/2018	8:20 a.m.	
Aplicación de la MED: gestión administrativa, técnica, jurídica y financiera	11/09/2018	8:40 a.m.	
Aplicación de la MED: gestión operativa, ambiental, social y predial (si aplica)	11/09/2018	2:00 p.m.	
Reunión y conclusiones de cierre parte documental	11/09/2018	4:30 p.m.	

MED: Matriz de Evaluación de Desempeño

La revisión documental de la auditoría tuvo lugar en las oficinas de la Interventoría 3B Proyectos S.A.S, en la ciudad de Bogotá. Tal como fue programada la jornada, se abordaron la totalidad de las actividades que



ejerce la interventoría dentro del contrato suscrito con la ANI y la información analizada es concerniente al periodo de tiempo referido en el alcance de esta auditoría técnica.

De esta manera, se requirió al personal disponible de la interventoría, la información del seguimiento a cada área (i.e. administrativa, técnica, financiera, jurídica, operativa, ambiental y social), junto con la documentación necesaria para soportar el cumplimiento de varios de los criterios de la MED, seleccionados a criterio del auditor técnico y para confirmar las actuaciones de la interventoría en los temas de mayor análisis.

Los temas de mayor análisis que se buscaba precisar fueron los siguientes:

- Avance en la ejecución del plan de inversiones.
- Gestión social, enfatizada en el trabajo sobre las invasiones a los predios del Estado
- Gestión ambiental, enfatizada en el manejo del impacto sobre el manglar ubicado dentro del área de concesión.
- Implicaciones del plazo del contrato de Interventoría.
- Ejecución del plan de inversiones vigente.

A lo largo de la reunión desarrollada en las oficinas del interventor, se pudo corroborar la información suministrada con documentos de soporte e inspección visual del auditor en campo.



Anexo 3: Metodología de calificación de la Matriz de Evaluación de Desempeño

En el marco del desarrollo de la auditoría técnica, se aplicó la matriz de evaluación de desempeño (MED) a la gestión de la interventoría. A continuación, se presenta el análisis de la calificación obtenida por la interventoría en los aspectos que evalúa la MED (i.e. administrativo, técnico, financiero, jurídico, operativo, ambiental y social).

Preparación de listas de chequeo para el trabajo de campo y diligenciamiento de la Matriz de Evaluación de Desempeño– MED

Con el propósito de analizar el grado de cumplimiento de las obligaciones contractuales de la Interventoría, se realizó una lista de chequeo de los compromisos mínimos exigibles a la concesión por parte de la ANI. Esta lista de chequeo presenta algunas observaciones con el fin de acompañar y prevenir al supervisor y al interventor sobre posibles falencias en el ejercicio de sus funciones. Los formatos señalados son parte de la matriz de evaluación de desempeño, elaborados por la Oficina de Control Interno.¹¹

Resultados de la medición con la MED

La calificación global es calculada con base en el promedio ponderado de las calificaciones individuales de cada uno de los ocho componentes; mientras tanto, la calificación de cada componente se calcula como el promedio simple de entre las calificaciones de los criterios del componente. La calificación de cada criterio se hace con base en la tabla de calificación de la MED.

Tabla de calificaciones de la MED.

Calificación	Cod.	Asignación	Explicación para la asignación de calificación
Excelente	E	100	El auditor verifica documental y operativamente que el Interventor tiene implementado sistemas novedosos, claros y gerenciales con alcances muy superiores a las condiciones contractuales o de BP previstas para el criterio evaluado.
Bueno	B	75	El auditor verifica documental y operativamente que el Interventor cumple con los alcances totales de las condiciones contractuales o de BP previstas para el criterio evaluado.
Regular	R	50	El auditor verifica documental y operativamente que el Interventor cumple parcialmente con los alcances totales de las condiciones contractuales o de BP previstas para el criterio evaluado.
Malo	M	25	El auditor verifica documental y operativamente que el Interventor realiza de forma incompleta y poco organizada , los alcances totales de las condiciones contractuales o de BP previstas para el criterio evaluado.
No tiene Nada	N	0	El interventor no tiene ningún trabajo y resultados evidenciales en la Auditoría, del criterio evaluado.

Dentro de esta evaluación se tuvieron en cuenta criterios contractuales (C) y de buenas prácticas (BP) que la Oficina de Control Interno ha venido estructurando dentro de la MED de Interventorías lo largo de sus años de gestión.

¹¹ Papeles de trabajo de la auditoría. Matriz de Evaluación de Desempeño aplicada el 14 y 15 de junio de 2018.

Evaluación del desempeño de la Interventoría

Dentro de la auditoría que se realizó a la firma interventora, se efectuó seguimiento a los siguientes aspectos propios de verificación:

- 1. Administrativo:** Componente profundamente ligado al correcto funcionamiento de la interventoría, todo dentro de un marco asociado a la apropiada implementación de un sistema de gestión de calidad y de personal idóneo que garantice el efectivo seguimiento a todas las funciones ejecutadas por el contratista; lo anterior debe acompañarse de la adopción de unas buenas prácticas de información y comunicación con la Agencia Nacional de Infraestructura y con la firma concesionaria. En la revisión de este componente se evalúa la presentación de los informes mensuales, trimestrales y semestrales o el que corresponda, dependiendo de la entrega de cada hito dentro de los términos establecidos y bajo criterios de calidad de información que permita la toma de decisiones acertadas por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura.
- 2. Social:** Este componente permite verificar el seguimiento efectivo que se realiza a la relación usuario – concesión – interventoría, mediante la aplicación del Plan de Gestión Social Básico y de cada uno de los programas que lo conforman. Se audita el cumplimiento de leyes en materia de atención al usuario, verificación del trámite que da el concesionario a PQR's de las comunidades con respecto al manejo social de la concesión, el estado de consultas previas, entre otros factores.
- 3. Técnico:** El componente técnico comprende los procesos y actividades relacionadas con la medición, pruebas, evaluación y verificación de procedimientos, intervenciones y desempeño del concesionario en el área técnica durante la ejecución de actividades de pre-construcción, construcción, operación y mantenimiento, según aplique a cada contrato de concesión, así como la terminación del contrato de interventoría y/o reversión del contrato de concesión.
- 4. Financiero:** La verificación al componente financiero, busca la implementación de procesos y actividades relacionadas con la revisión y control financiero del contrato de concesión, incluyendo el seguimiento al manejo de recursos a través de la fiducia constituida para el respectivo contrato. Por otro lado, permite verificar el estado del proyecto en relación con los ingresos generados por recaudo o recibidos por presupuesto Nación, arrojando un balance en términos de ingreso, a lo largo del periodo concesionado.
- 5. Jurídico:** Es uno de los componentes más importantes dentro del espectro de vigilancia y control del contrato de concesión. Este consiste en la realización de procesos y actividades enfocadas en verificar la aplicación y cumplimiento de los aspectos regulatorios y contractuales relacionados con el respectivo contrato de concesión, así como en apoyar a la ANI en todos los aspectos jurídicos que se susciten en el desarrollo del contrato.
- 6. Operación y estadísticas:** En este componente la interventoría deberá realizar seguimiento al estado y funcionamiento de la infraestructura disponible y de las operaciones que se prestan en el puerto operado por el Concesionario.
- 7. Ambiental:** El actuar de la interventoría dentro del componente ambiental consiste en realizar los procesos y actividades enfocadas a controlar el cumplimiento de las medidas de mitigación de impactos, en realizar planes de manejo ambiental y en la obtención —por parte del Concesionario— de licencias o permisos sobre las obras incluidas en el contrato de concesión.

Anexo 4: Hoja de calificaciones de la MED

01 Componente Administrativo				02 Componente Técnico			
Id	Ítem	Calificación	C / BP	Id	Ítem	Calificación	C / BP
1	Organización de la interventoría	E	C	1	Diagnóstico inicial de inversiones ejecutadas y obras en ejecución	B	C
2	Sistema de gestión de calidad interventoría	B	C	2	Inventario de bienes de uso público entregados en concesión y de las inversiones ejecutadas por los concesionarios	B	C
3	Capacitación equipo de interventoría	E	BP	3	Actualización de inventario de bienes de uso publico	B	C
4	Gestión documental y archivo de la interventoría	E	C	4	Verificación de los estudios y diseños previos de las obras e inversiones en la terminal portuaria	NA	C
5	Disponibilidad mínima de recursos físicos	B	C	5	Verificación de cumplimiento de cronograma previsto en el plan de inversiones	B	C
6	Actualización de herramienta project online	NA	C	6	Verificación de ejecución de obras descritas y aprobadas en los planes de inversión y de acuerdo a especificaciones técnicas	B	C
7	Aplicaciones online de seguimiento a proyectos	NA	BP	7	Realización de ensayos de laboratorio	NA	C
8	Entrega de informes de interventoría	B	C	8	Revisión de señalización de obra en frentes de construcción en zonas de cesión	NA	C
9	Proceso de planeación en reversión	NA	BP	9	Verificación del área de uso público entregada en concesión	NA	C
10	Conformación equipos de trabajo en reversión	NA	BP	10	Verificación de profundidad del canal de acceso al puerto mediante batimetría	B	C
11	Formatos exigidos para la reversión por el SGC	NA	C	11	Verificación de mantenimiento de infraestructura	B	C
12	Entrega de documentación	NA	C	12	Verificación de mantenimiento de equipos	B	C
13	Copias de seguridad, bases de datos y/o software informáticos	NA	C	13	Recorridos de verificación en compañía de la ANI y del concesionario	NA	C
				14	Alertas acompañadas de conceptos y análisis de carácter preventivo	B	C
				15	Planteamiento de soluciones al concesionario a problemáticas detectadas	B	C
				16	Ficha Técnica del Proyecto actualizada por la interventoría	E	BP

01 Componente Administrativo				02 Componente Técnico			
Id	Ítem	Calificación	C / BP	Id	Ítem	Calificación	C / BP
				17	Contenido técnico en el informe mensual de interventoría	B	C
				18	Recorrido final	NA	C

03 Componente Financiero				04 Componente Jurídico			
Id	Ítem	Calificación	C / BP	Id	Ítem	Calificación	C / BP
1	Seguimiento a patrimonio autónomo de la concesión	NA	C	1	Diagnóstico de obligaciones contractuales del concesionario	R	C
2	Control de ingresos y costos de la actividad portuaria	R	C	2	Estado de cumplimiento del concesionario	B	C
3	Actualización de inventario de activos	B	C	3	Cumplimiento de las políticas establecidas por la ANI	B	C
4	Seguimiento a la aprobación y ejecución de los planes de inversión	B	C	4	Apoyo jurídico a la ANI con relación a modificaciones	B	C
5	Seguimiento y control del plan de inversiones	B	C	5	Verificación en cambios en la composición accionaria	NA	BP
6	Verificación al cálculo y pagos de contraprestación y de tasas de vigilancia del concesionario	E	C	6	Gestión ante presuntos incumplimientos	NA	C
7	Verificación del código de buen gobierno del concesionario	R	C	7	Trámites de procesos judiciales o mecanismos de solución de conflictos	NA	BP
8	Acciones frente a modificaciones contractuales	B	C	8	Planteamiento de soluciones al concesionario a problemáticas detectadas	NA	C
9	Modelaciones financieras por cambios en el alcance del proyecto	NA	BP	9	Seguimiento a la cobertura de garantías y seguros	B	C
10	Alertas acompañadas de conceptos y análisis de carácter preventivo	B	C	10	Análisis de riesgos relacionados con el contrato de concesión	NA	C
11	Planteamiento de soluciones al concesionario a problemáticas detectadas	B	C	11	Matriz de riesgos interventoría	B	BP
12	Contenido financiero en el informe mensual de interventoría	E	C	12	Sistemas de control interno adoptados por el concesionario (SCI)	R	C
13	Entrega de activos	NA	C	13	Atención a entidades de control del Estado	NA	C

03 Componente Financiero				04 Componente Jurídico			
Id	Ítem	Calificación	C / BP	Id	Ítem	Calificación	C / BP
14	Seguimiento a activos en leasing	NA	C	14	Alertas acompañadas de conceptos y análisis de carácter preventivo	B	C
				15	Contenido Jurídico en el informe mensual de interventoría	B	C
				16	Proceso de transferencia de los bienes muebles e inmuebles	NA	C
				17	Verificación de paz y salvos necesarios dentro del proceso de reversión	NA	C

05 Operativo				06 Componente Ambiental			
Id	Ítem	Calificación	C / BP	Id	Ítem	Calificación	C / BP
1	Constatar el estado y cumplimiento de los reglamentos técnicos de operación	R	C	1	Diagnóstico inicial ambiental	R	C
2	Seguimiento a las operaciones portuarias y logísticas desarrolladas en la terminal	N	C	2	Control de obligaciones ambientales del concesionario	B	C
3	Seguimiento a información de Muellaje y almacenamiento.	NA	BP	3	Seguimiento a los trámites de actualización o modificación de la licencia ambiental	NA	C
4	Seguimiento a información de estadística de operaciones	NA	BP	4	Seguimiento a indicadores ambientales del concesionario	E	BP
5	Alertas acompañadas de conceptos y análisis de carácter preventivo	B	C	5	Verificación de cumplimiento de requerimientos de la autoridad ambiental en los seguimientos periódicos que esta hace al proyecto	B	C
6	Planteamiento de soluciones al concesionario a problemáticas detectadas	B	C	6	Revisión del informe de cumplimiento ambiental ICA	NA	C
7	Contenido Operativo en el Informe Mensual	NA	C	7	Ejecución de ensayos de laboratorio de aire, agua y ruido	NA	BP
				8	Control de obligaciones del componente SG-SST del concesionario	E	BP
				9	Alertas acompañadas de conceptos y análisis de carácter preventivo	B	C
				10	Planteamiento de soluciones al concesionario a problemáticas detectadas	B	C
				11	Contenido ambiental en el informe mensual de interventoría	E	C



05 Operativo				06 Componente Ambiental			
Id	Ítem	Calificación	C / BP	Id	Ítem	Calificación	C / BP
				12	Necesidad de cesión del PMA o de la licencia ambiental	NA	C
				13	Identificar y cuantificar pasivos ambientales	NA	C

07 Componente Social			
Id	Ítem	Calificación	C / BP
1	Diagnóstico inicial social	B	C
2	Verificación del cumplimiento de las obligaciones requeridas en las licencias ambientales y o PAGAS	B	C
3	Seguimiento a tramites de PQR tratadas por el concesionario	NA	C
4	Seguimiento a Gestión Social asociadas a responsabilidad social empresarial	E	BP
5	Alertas acompañadas de conceptos y análisis de carácter preventivo	B	C
6	Planteamiento de soluciones al concesionario a problemáticas detectadas	B	C
7	Contenido Social en el Informe Mensual	B	C
8	Identificar y cuantificar pasivos sociales	NA	C



