



Para contestar cite:

Radicado ANI No.: 20181020201493



Fecha: 18-12-2018

MEMORANDO

Bogotá D.C.

PARA: **DR. LOUIS FRANCOIS KLEYN LOPEZ**
Presidente
DRA. POLDY PAOLA OSORIO ALVAREZ
Vicepresidenta de Estructuración

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

ASUNTO: Informe de seguimiento, Diagnóstico al proceso de Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte (PEI 192).

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 un informe de seguimiento al proceso de Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte, asociado a la materialización de riesgos del proceso, identificados a partir de las auditorías técnicas realizadas por esta Oficina a los proyectos de concesión que tiene a cargo la entidad.

Los aspectos revisados y los resultados del informe se presentan en el documento adjunto, así como las conclusiones para la Vicepresidencia de Estructuración, con el fin de coadyuvar al mejoramiento continuo de la gestión de las dependencias y contribuyendo a los logros de los objetivos que la ANI espera obtener de las mismas.

Para estos efectos y de acuerdo con lo previsto en el literal g del art. 4º 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 adopten las recomendaciones contenidas en el documento adjunto.

Cordial saludo,

GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO
Jefe Oficina de Control interno

Anexos: 12 folios y 1 CD





Agencia Nacional de
Infraestructura

Avenida Calle 24A Nro. 59-42 Torre 4 Piso 2.
PBX: 4848860 - www.ani.gov.co
Nit. 830125996-9. Código Postal ANI 110221.
Página 2 de 2

Para contestar cite:

Radicado ANI No.: **20181020201493**



Fecha: **18-12-2018**

MEMORANDO

cc: 1) POLDY PAOLA OSORIO ALVAREZ (VICE) Vicepresidencia de Estructuración BOGOTÁ D.C.

Proyectó: Iván Mauricio Mejía Alarcón – Contratista Oficina de Control Interno
VoBo: GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO (JEFE)
Nro Rad Padre:
Nro Borrador: 20181020054615
GADF-F-010



La movilidad
es de todos

Mintransporte



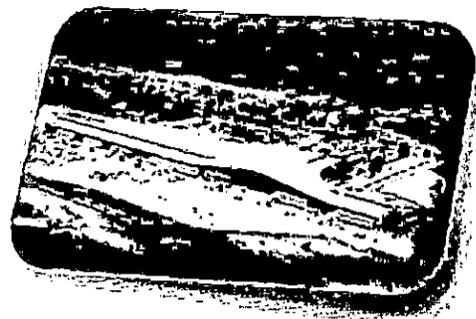
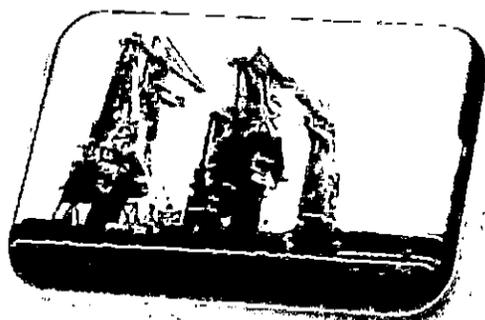
Agencia Nacional de
Infraestructura



GOBIERNO
DE COLOMBIA

INFORME DE SEGUIMIENTO

Ministerio de Transporte



Informe de seguimiento
Diagnóstico al proceso de Estructuración de Proyectos de
Infraestructura de Transporte (PEI 192)

2018



CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	4
2. OBJETIVOS.....	5
2.1 Objetivo general.....	5
2.2 Objetivos específicos.....	5
3. ALCANCE	5
4. METODOLOGÍA	5
5. DEFINICIONES	6
6. DESARROLLO DEL INFORME DE SEGUIMIENTO	8
6.1 Análisis de las no conformidades técnicas vigentes en el PMP.....	10
6.1.1 Balance de las no conformidades señaladas al proceso de Estructuración en el PMP vigente 10	
6.1.2 Categorización de las no conformidades señaladas al proceso de Estructuración de proyectos de Infraestructura de Transporte derivadas de las auditorías Técnicas.....	11
6.2 Hallazgos de Contraloría General De La República (CGR) asociados a la estructuración de proyectos del programa 4G	13
6.3 Actualización del mapa de riesgos asociado al proceso de la Gestión Contractual de la Entidad.....	15
6.4 Relación entre las no conformidades generadas en las auditorias técnicas y hallazgos de la CGR frente al mapa de riesgo del proceso de Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte	18
7. CONCLUSIONES.....	20
8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	23

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Balance PMP Técnico a diciembre de 2018.....	10
Tabla 2. Estado de las no conformidades (NC).....	11
Tabla 3. Hallazgos asociados a Estructuración.....	13
Tabla 4. Hallazgos de la Contraloría para la vigencia 2018.....	14
Tabla 5. Trazabilidad de la modificación de la Matriz de Riesgo al proceso de Estructuración.....	16
Tabla 6. Matriz de Riesgos vigente del sistema de la gestión contractual	18
Tabla 7. Indicador de uno de los riesgos de Estructuración.....	18

Tabla 8. Materialización de riesgos advertidos en las NC de las auditorias técnicas por subcategoría 20

INDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Distribución porcentual de categorías. 12

1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con los postulados constitucionales, la gestión de las entidades públicas debe cumplirse aplicando los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, adoptando sistemas de control interno que garanticen el cumplimiento de los objetivos institucionales y la satisfacción de la ciudadanía.

De esta manera el sistema de control interno es fundamental para asegurar una administración pública efectiva, para lo cual la Ley 87 de 1993, reglamentó su funcionamiento mediante el ejercicio del autocontrol en todas las instancias administrativas, con especial énfasis y responsabilidad en el nivel directivo; así mismo, previó su fortalecimiento continuo a través de las Oficinas de Control Interno, como un componente del sistema que se encarga de evaluarlo y de realizar las recomendaciones necesarias para el mejoramiento y efectividad de los controles, en el marco de una administración efectiva de los riesgos de gestión, que puedan afectar el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.

En consonancia con los principios de la función pública, el Modelo Integrado de Planeación y Gestión de las Entidades Públicas, adoptado mediante el Decreto 1499 de 2017, estableció las bases para articular los sistemas de control interno con los sistemas de gestión, a través de la dimensión de control interno, desarrollando la nueva estructura del Modelo Estándar de Control Interno-MECI, fundamentada en un esquema de asignación de responsabilidades y roles para la gestión del riesgo y el control, adaptado del Modelo de las Tres Líneas de Defensa del Instituto Internacional de Auditores - IIA, y de acuerdo con el cual se establecen responsabilidades específicas para el funcionamiento efectivo de cada uno de los cinco componentes del MECI (ambiente de control, administración del riesgo, actividades de control, información y comunicación y actividades de monitoreo), así:

- i. Línea estratégica, conformada por la alta dirección y el equipo directivo; responsables de establecer las políticas y directrices para el adecuado funcionamiento del sistema de control interno.
- ii. Primera Línea, conformada por los gerentes públicos y los líderes de proceso; encargados de implementar y aplicar los controles y aspectos relevantes de cada uno de los cinco componentes del sistema.
- iii. Segunda Línea, conformada por servidores responsables de monitoreo y evaluación de controles y gestión del riesgo (jefes de planeación, supervisores e interventores de contratos o proyectos, comités de riesgos donde existan, comité de contratación, entre otros).
- iv. Tercera Línea, conformada por la oficina de control interno, encargada de la evaluación de los cinco componentes del MECI, implementados, aplicados y monitoreados por las otras líneas de defensa.

En ese sentido, la Oficina de Control Interno (OCI) se constituye en control de controles y en uno de los instrumentos de alto nivel gerencial, contribuyendo al logro de los objetivos estratégicos y al mejoramiento continuo de la gestión institucional, a través de sus actividades de evaluación, seguimiento y enfoque hacia la prevención.

En esta oportunidad, la Oficina de Control Interno realizó un informe de seguimiento a las situaciones evidenciadas a partir de las auditorías técnicas realizadas, particularmente a los riesgos asociados al proceso de Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte a cargo de la Vicepresidencia de Estructuración de la ANI.

2. OBJETIVOS

2.1 Objetivo general

Analizar el cumplimiento del proceso de Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte, a partir de las no conformidades vigentes derivadas de las auditorías técnicas realizadas por la Oficina de Control Interno, de los hallazgos y observaciones señalados por la Contraloría General de la República (CGR) y de los riesgos asociados a dicho proceso.

2.2 Objetivos específicos

- 2.2.1. Analizar las no conformidades del Plan de Mejoramiento por Procesos (PMP) derivadas de las auditorías técnicas durante el año 2018 y abiertas a la fecha.
- 2.2.2. Analizar los hallazgos y observaciones señalados por la Contraloría General de la República (CGR) asociados a la estructuración de los proyectos del programa de cuarta generación de concesiones viales (4G).
- 2.2.3. Realizar un diagnóstico a los cambios que tuvo el mapa riesgos del proceso de Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte, entre 2017 y 2018.
- 2.2.4. Asociar las no conformidades generadas en las auditorías técnicas con el mapa de riesgos vigente en el proceso de Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte.

3. ALCANCE

El alcance de este informe se enmarca en las actuaciones de la Vicepresidencia de Estructuración, relacionadas con el seguimiento de las no conformidades vigentes en el Plan de Mejoramiento por Procesos - PMP y con el estado de los hallazgos establecidos por la Contraloría General de la República (CGR), asociados al proceso de Estructuración de proyectos de infraestructura de transporte, con corte a diciembre de 2018, asociadas al mapa de riesgos del proceso de Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte vigente.

4. METODOLOGÍA

A partir de las auditorías técnicas realizadas y la documentación recolectada de los proyectos, se han evidenciado dificultades en la gestión contractual, que provienen de la estructuración de los contratos de concesión. Por lo anterior, se plantea la consolidación de temáticas identificadas para el mejoramiento continuo y que obedecen al ejercicio permanente de auditorías de la Oficina de Control Interno.

En este sentido, la metodología adoptada para la elaboración del presente informe consistió en:

1. Identificar y recopilar la información contenida en el Plan de Mejoramiento por Procesos (PMP), en el Plan de Mejoramiento Institucional (PMI) y en el mapa de riesgos del proceso de Estructuración de proyectos de Infraestructura de Transporte.
2. Identificar y analizar la información relevante para cada uno de los objetivos definidos.
3. Relacionar las no conformidades técnicas (i.e. no conformidades asociadas a auditorías técnicas dentro del PMP vigente, así como hallazgos dentro del PMI vigente) con el mapa de riesgos del proceso de Estructuración de Proyectos de Infraestructura de transporte.
4. Concluir a partir de los aspectos analizados.

5. DEFINICIONES

En esta sección se presentan las definiciones de términos que serán utilizados recurrentemente en este informe para referirse a temas asociados con el quehacer de la Oficina de Control Interno.

- Plan de mejoramiento institucional - PMI: es un documento que agrupa todos los planes de mejoramiento formulados por la Entidad para superar las dificultades evidenciadas a partir de los hallazgos de las auditorías de la Contraloría General de la República. Este documento está disponible para consulta en: <https://www.ani.gov.co/planes/plan-de-mejoramiento-institucional-pmi-21719>.
- No conformidad: es una situación de incumplimiento contractual o de funciones, detectada a partir de una auditoría de la Oficina de Control Interno. En particular, si está en término el plan de mejoramiento asociado a una no conformidad, se dice que la no conformidad está abierta, mientras que, si el plan de mejoramiento ha culminado con éxito, se dice que la no conformidad está cerrada.
- Plan de mejoramiento por procesos - PMP: es un documento que agrupa todos los planes de mejoramiento formulados por la Entidad para superar las dificultades evidenciadas a partir de las no conformidades de las auditorías de la Oficina de Control Interno. En particular, se habla del PMP vigente cuando se hace alusión a los planes de mejoramiento de las no conformidades abiertas a la fecha a de referencia. Este documento está disponible para consulta en: <https://www.ani.gov.co/planes/plan-mejoramiento-procesos-pmp-21720>.
- Auditoría técnica: corresponde a una auditoría desarrollada por la Oficina de Control Interno, enfocada en evaluar y verificar los controles en los temas misionales de la Entidad. En el caso de este informe, las auditorías técnicas tenidas en cuenta son aquellas en las que se identificaron problemáticas en la gestión contractual de los proyectos del programa 4G debido a deficiencias en su estructuración. En particular, si en una de estas auditorías se emiten no conformidades, estas se denominan como no conformidades técnicas.
- Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG: es una herramienta que simplifica e integra los sistemas de desarrollo administrativo y gestión de la calidad y los articula con el sistema de control interno, para hacer los procesos dentro de la Entidad más sencillos y eficientes

(Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018).

- Líneas de defensa: obedece al modelo adoptado para la asignación de responsabilidades dentro del Modelo Estándar de Control Interno. Este, proporciona una manera simple y efectiva para mejorar las comunicaciones en la gestión de riesgos y control mediante la aclaración de las funciones y deberes esenciales relacionados. El modelo proporciona una mirada nueva a las operaciones, ayudando a asegurar el éxito continuo de las iniciativas de gestión del riesgo, y este modelo es apropiado para cualquier entidad – independientemente de su tamaño o complejidad (Presidencia de la República, 2018).
- Línea estratégica: a cargo de la Alta Dirección y Comité Institucional de Coordinación de Control Interno. Este nivel analiza los riesgos y amenazas institucionales al cumplimiento de los planes estratégicos, tendrá la responsabilidad de definir el marco general para la gestión del riesgo (política de administración del riesgo) y garantiza el cumplimiento de los planes de la entidad (Presidencia de la República, 2018).
- Primera línea de defensa: corresponde a los controles de Gerencia Operativa (Líderes de proceso y sus equipos). La gestión operacional se encarga del mantenimiento efectivo de controles internos, ejecutar procedimientos de riesgo y el control sobre una base del día a día. La gestión operacional identifica, evalúa, controla y mitiga los riesgos (Presidencia de la República, 2018).
- Segunda línea de defensa: corresponde a la media y alta gerencia: jefes de planeación o quienes hagan sus veces, coordinadores de equipos de trabajo, comités de riesgos (donde existan), comité de contratación, áreas financieras, de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), entre otros, que generen información para el aseguramiento de la operación. Asegura que los controles y procesos de gestión del riesgo de la 1ª Línea de Defensa sean apropiados y funcionen correctamente, supervisan la implementación de prácticas de gestión de riesgo eficaces (Presidencia de la República, 2018).
- Tercera línea de defensa: A cargo de la Oficina de Control Interno, auditoría interna o quién haga sus veces. La función de la auditoría interna, a través de un enfoque basado en el riesgo, proporcionará aseguramiento objetivo e independiente sobre la eficacia de gobierno, gestión de riesgos y control interno a la alta dirección de la Entidad, incluidas las maneras en que funciona la primera y segunda línea de defensa (Presidencia de la República, 2018).

6. DESARROLLO DEL INFORME DE SEGUIMIENTO

En 2016 y 2017 la Oficina de Control Interno adelantó informes de diagnóstico a los resultados de las estructuraciones adelantadas para el programa de Cuarta Generación de Concesiones (4G) por parte de la ANI, los cuales se reflejan en la concordancia que han tenido las condiciones inicialmente contempladas para esos proyectos y su ejecución¹.

Inicialmente, en 2016 la Oficina de Control Interno generó alertas y recomendaciones ante situaciones que implicaron modificaciones a las condiciones consideradas en la estructuración técnica, financiera y legal de los proyectos de 4G, ante situaciones asociadas a la materialización de riesgos que podrían llegar a implicar la ejecución de recursos públicos con los que no contaba la Entidad y ante situaciones que podrían llegar a impactar negativamente la ejecución de los proyectos dentro de los plazos definidos contractualmente.

Dentro de las situaciones que implicaron modificaciones a las condiciones consideradas en la estructuración técnica, financiera y legal de los proyectos de 4G se identificó la recurrencia en la suscripción de otrosíes cuyo objeto se encontraba asociado a cambios en los plazos para la conformación del Mecanismo Alternativo para la Solución de Conflictos (MASC) denominado Amigable Compondedor y en las condiciones para que los concesionarios lograrán suscribir un convenio de cooperación con la Policía Nacional con el fin de garantizar una operación adecuada en los corredores concesionados. Asimismo, se identificaron modificaciones particulares al alcance de proyectos de la primera y segunda ola del programa 4G, así como al alcance de las iniciativas privadas. Se hizo énfasis en los cambios que sufrió el alcance de la iniciativa privada Cesar-Guajira, ocasionados por deficiencias en el acercamiento con las comunidades de la zona del proyecto, lo que llevó finalmente a que en julio de 2017 se suscribiera el Acta de Ocurrencia de una Causal de Terminación del Contrato y de Inicio de la Etapa de Reversión.

Respecto de situaciones que generaron alertas sobre la materialización de riesgos que podrían llegar a implicar la ejecución de recursos públicos con los que no contaba la Entidad, en 2016 la Oficina de Control Interno generó las alertas correspondientes para proyectos de la primera ola del programa 4G, tales como Autopista Conexión Pacífico 2 y Girardot-Honda-Puerto Salgar. Para estos dos casos, los sobrecostos que debía asumir el Estado se materializaron y llevaron a que, para el caso del proyecto Autopista Conexión Pacífico 2, previa aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), en agosto de 2018 se incrementaran los recursos de obligaciones contingentes y plan de aportes a ese proyecto². Con relación al segundo caso mencionado, proyecto Girardot – Honda – Puerto Salgar, en agosto de 2018 se evidenció que la Entidad se

¹ El informe elaborado en 2016 se puede consultar con el radicado ANI No. 20161020088273 del 15 de julio de 2016 y el elaborado en 2017 con el radicado ANI No. 20171020154913 del 9 de noviembre de 2017.

² Aprobación de la valoración de obligaciones contingentes y Plan de Aportes del Proyectos Prosperidad Conexión Pacífico 2: Radicado ANI No. 20184090811892 del 10 de agosto de 2018.

encuentra adelantando la gestión para obtener la aprobación de recursos adicionales por parte del MHCP³.

En cuanto a situaciones, también identificadas en 2016, que podrían llegar a impactar negativamente la ejecución de los proyectos dentro de los plazos definidos contractualmente, la Oficina de Control Interno hizo énfasis en la terminología utilizada en los contratos estándar de los proyectos 4G, como “tiempos estimados”, debido a que su interpretación podría perjudicar la normal ejecución de los proyectos. A manera de ejemplo, se tiene la materialización de los impactos negativos de esta terminología en el proyecto de la segunda ola del programa 4G Villavicencio – Yopal, en el cual, en septiembre de 2016, la Concesionaria Vial del Oriente S.A.S (Covioriente) radicó una demanda al respecto en el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, que dentro de sus pretensiones principales, estableció que el plazo estimado para la fase de preconstrucción, de 360 días contados desde la fecha de inicio (9 de septiembre de 2015), definido en la sección 3.8 de la parte especial del contrato de asociación público privada No. 010, no era un plazo fijo o máximo. Tras dirimir las controversias entre Covioriente y la ANI al respecto, se logró finalizar la etapa de preconstrucción en noviembre de 2018, la cual se dio en 38 meses cuando inicialmente estaba prevista desarrollar en 12 meses.

En 2017, la Oficina de Control Interno evidenció que en la ejecución de los proyectos 4G, adicional a que se continuaban materializando las situaciones identificadas en 2016, se materializaron dos situaciones que impedían la ejecución de proyectos conforme a lo contemplado en la etapa de estructuración debido a deficiencias en la estimación del recaudo y a la interferencia de terceros en la ejecución de los proyectos. Deficiencias en la estimación del recaudo, se evidenciaron, por ejemplo, en el proyecto de la segunda ola del programa 4G Transversal del Sisga ya que, con corte a julio de 2017, el comportamiento del tráfico se encontraba por debajo del escenario pesimista determinado en la factibilidad del proyecto, lo cual generó alertas sobre la materialización del riesgo comercial, el que debe ser asumido por la Entidad.

Respecto de situaciones que han impedido la normal ejecución de proyectos del programa 4G como consecuencia de incidencia de terceros, en 2017, por ejemplo, la Oficina de Control Interno alertó sobre las afectaciones que tuvo la iniciativa privada Vía al Puerto (Buga – Buenaventura) por la nulidad del Adicional No. 13 al contrato de concesión No. 005 de 1999, las cuales contribuyeron a que en septiembre de 2018 se suscribiera, para ese proyecto de iniciativa privada, el Acta de Ocurrencia de una Causal de Terminación del Contrato y de Inicio de la Etapa de Reversión.

Con base en los resultados obtenidos luego de adelantar los informes de diagnóstico al proceso de Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte en 2016 y 2017, la Oficina de Control Interno ha planteado propuestas que pueden contribuir a evitar la continuidad en la materialización de las situaciones que no han permitido que proyectos del programa 4G se ejecuten conforme a lo inicialmente previsto en las etapas de prefactibilidad y de factibilidad.

³ Ver sección 5.2 del informe de auditoría a las funciones públicas de Supervisión y de Interventoría asociadas al proyecto Girardot-Honda-Puerto Salgar. Radicado mediante comunicación ANI No. 20181020131723 del 30 de agosto de 2018.

Para estos efectos se recomienda que la Vicepresidencia de Estructuración fortalezca sus actividades de laboratorio como gestor de las grandes obras de infraestructura del país, privilegiándolas, respecto a las actividades de enlace entre los consultores externos que ejecutan y verifican los estudios de factibilidad de los proyectos de infraestructura de transporte y la ANI.

A partir de los resultados de las auditorías técnicas adelantadas por la Oficina de Control Interno a los proyectos del programa 4G se ha evidenciado que se debe revisar y ajustar el proceso, y los procedimientos, con los que se da cumplimiento a las funciones de la Vicepresidencia de Estructuración definidas en el artículo 14 del Decreto 4165 de 2011, con el fin de evitar la materialización de las situaciones que han dado lugar a las no conformidades y hallazgos establecidas por esta Oficina y por la Contraloría General de la República (CGR) respecto de los cuales se presenta un análisis en las secciones 6.1 y 6.2.

Los antecedentes descritos hacen parte de las bases para desarrollar los objetivos definidos en la sección 2.2, lo cual se presenta a continuación.

6.1 Análisis de las no conformidades técnicas vigentes en el PMP

El análisis inició con un balance de las no conformidades vigentes en el Plan de Mejoramiento por Procesos (PMP) que han sido señaladas al proceso de Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte en las auditorías técnicas adelantadas por parte de la Oficina de Control Interno a los proyectos del programa 4G. A partir de este balance, se categorizaron las no conformidades en temáticas recurrentes. El resultado de este ejercicio se presenta a continuación.

6.1.1 Balance de las no conformidades señaladas al proceso de Estructuración en el PMP vigente

A partir del seguimiento que realiza la Oficina de Control Interno al programa 4G, a través de las auditorías técnicas a las funciones públicas de Supervisión y de Interventoría de los proyectos a cargo de la Entidad, se han identificado situaciones consideradas en la etapa de estructuración que han generado dificultades en la ejecución de estos proyectos de APP, las cuales han sido señaladas como no conformidades al proceso de Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte.

Con corte a diciembre de 2018, en el PMP se tienen catorce (14) no conformidades asociadas a ese proceso derivadas de auditorías técnicas adelantadas por la Oficina de Control Interno, cuyo estado se distribuye de la siguiente manera:

Tabla 1. Balance PMP Técnico a diciembre de 2018.

NO CONFORMIDADES	CANTIDAD	DISTRIBUCIÓN PROCENTUAL
Cerradas	13	93%
Abiertas con plan	1	7%
Abiertas sin plan	0	0%

NO CONFORMIDADES	CANTIDAD	DISTRIBUCIÓN PROCENTUAL
TOTAL	14	100%

Fuente: PMP de la ANI, disponible en: <https://www.ani.gov.co/planes/plan-mejoramiento-procesos-pmp-21720>.

Asimismo, se presenta la distribución temporal de las no conformidades señaladas al proceso de Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte vigentes en el PMP, evidenciando que el 93% de estas fueron señaladas en auditorías técnicas realizadas en 2017:

Tabla 2. Estado de las no conformidades (NC).

AÑO	CANTIDAD DE NC GENERADAS	NC CERRADAS	NC ABIERTAS CON PLAN	NC ABIERTAS SIN PLAN
2017	13	12	1	0
2018	1	1	0	0
TOTALES	14	13	1	0

Fuente: PMP de la ANI, disponible en: <https://www.ani.gov.co/planes/plan-mejoramiento-procesos-pmp-21720>.

6.1.2 Categorización de las no conformidades señaladas al proceso de Estructuración de proyectos de Infraestructura de Transporte derivadas de las auditorías Técnicas

Al analizar las catorce (14) no conformidades señaladas al proceso de Estructuración de proyectos de Infraestructura de Transporte, derivadas de las auditorías técnicas, vigentes en el PMP de la Entidad, se evidenció que se mantienen los patrones de comportamiento identificados por esta Oficina en los informes previos de seguimiento adelantados a ese proceso⁴, lo cual permite agrupar las no conformidades en las siguientes cinco (5) categorías:

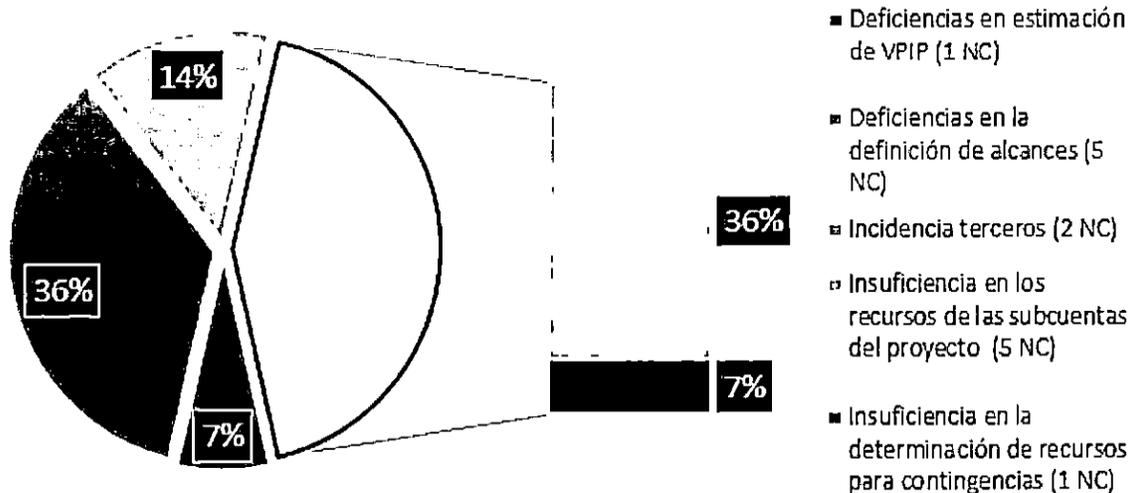
1. Deficiencias en la estimación del ingreso esperado por peajes, relacionado con el VPIP de los proyectos.
2. Deficiencias en la definición de alcances.
3. Incidencia terceros.
4. Insuficiencia en los recursos de las subcuentas del proyecto.
5. Insuficiencia en la determinación de recursos para contingencias.

La distribución de las catorce (14) no conformidades, por categoría, se muestra a continuación:

⁴ Ver sección 5.3.2 Diagnóstico a partir de los resultados de las auditorías técnicas del Informe de Seguimiento a las Dificultades, avances y Propuestas para la Estructuración de proyectos en la ANI (PEI 173), radicado mediante comunicación ANI No. 20171020154913 del 9 de noviembre de 2017.

Gráfica 1. Distribución porcentual de categorías.

Categorías de las no conformidades (NC) técnicas



Fuente: PMP de la ANI, disponible en: <https://www.ani.gov.co/planes/plan-mejoramiento-procesos-pmp-21720>.

Con base en la gráfica precedente, se evidencia que predominan, con igual distribución porcentual (36%), no conformidades asociadas a problemáticas identificadas por una inadecuada definición de alcances en la etapa de estructuración y no conformidades asociadas a deficiencias en la estimación de los recursos de las subcuentas del patrimonio autónomo.

No obstante lo anterior, la no conformidad que continua abierta en el PMP vigente hace referencia a una categoría con menor recurrencia: *Incidencia de terceros*. Esta se identificó en la auditoría técnica adelantada en noviembre de 2017 al proyecto de iniciativa privada Accesos Norte a Bogotá⁵ ya que allí se evidenció que en el contrato de APP se planteó el condicionamiento de la realización de las obras de la UF1 (carrera séptima calle 245 hasta La Caro) a la aprobación de la Alcaldía de Bogotá de las obras subsiguientes (entre la calle 245 y calle 183).

Por último, a pesar de que únicamente se tengan catorce (14) no conformidades, vigentes en el PMP, asociadas al proceso de Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte señaladas en auditorías técnicas de la Oficina de Control Interno, en la ejecución de los proyectos del programa 4G se han materializado problemáticas que se pueden ubicar dentro de las cinco (5) categorías aquí expuestas y que han significado la declaración de la terminación anticipada de proyectos. Por ejemplo, como se mencionó anteriormente, las deficiencias en la definición del alcance de la iniciativa privada Cesar – Guajira condujo que en julio de 2017 se suscribiera el Acta de Ocurrencia de una Causal de Terminación del Contrato y de Inicio de la Etapa de Reversión, acta que en septiembre de 2018 también se suscribió para la iniciativa privada Vía al Puerto (Corredor

⁵ El informe de seguimiento a las funciones públicas de Supervisión y de Interventoría asociadas al proyecto carretero IP Accesos Norte (PEI 175) se radicó por medio de la comunicación ANI No. 20171020167023 del 30 de noviembre de 2017.

Buga – Buenaventura), en este caso debido a las consecuencias que trajo la suscripción del Adicional No. 13 al contrato de concesión No. 005 de 1999, es decir por un tercero.

El detalle de las catorce (14) no conformidades vigentes en el PMP, asociadas al proceso de Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte señaladas en auditorías técnicas de la Oficina de Control Interno, se presenta en el Anexo 1.

6.2 Hallazgos de Contraloría General De La República (CGR) asociados a la estructuración de proyectos del programa 4G

La Contraloría General de la República (CGR), audita la gestión de la ANI y particularmente los proyectos que se ejecutan a través de la Entidad; con respecto a esto se puede evidenciar que, en las auditorías de los años 2017 y 2018, referidas a la gestión predial en algunos proyectos, si bien se tienen pocos hallazgos asociados, son muy significativos por el trasfondo que se plantea.

A continuación se presenta lo encontrado:

Tabla 3. Hallazgos asociados a Estructuración

HALLAZGO	PROYECTO	VIGENCIA	CUMPLIMIENTO
<p>Hallazgo 25. Administrativo — Montos estimados para predios, compensaciones ambientales y redes</p> <p>Se evidenció que en los contratos de concesión 4G, Autopistas para la Prosperidad, Pacifico I y II, los estudios efectuados para determinar los montos de las subcuentas de predios, compensaciones ambientales y redes, tendientes a compensar y adquirir los predios o compensaciones socioeconómicas, pago de estudios de impacto, sustracción de reserva y traslados de redes entre otros, presentan déficits, para el caso de Pacifico II en la subcuenta predios que superan el 85%, en la subcuenta compensaciones ambientales el 212% y en la subcuenta redes el 6.562% del valor estimado de los aportes que debe realizar el concesionario y de Pacifico I, del 232% en la subcuenta predios.</p>	Autopista Pacifico 1 y autopista Pacifico 2	2017	Cumplido en junio de 2017, pendiente de revisión por parte de la CGR

Fuente: Plan de Mejoramiento Institucional – PMI, corte a noviembre de 2018.

Como se evidencia en la Tabla 3 el hallazgo que generó la CGR está asociado a la materialización de incrementos de las subcuentas predial, ambiental y de redes lo cual evidencia una posible falencia en la estimación de los costos asociados a dichos componentes en la estructuración del proyecto.

En cuanto a la auditoria que realizó la CGR para la vigencia 2018,⁶ se identificaron los siguientes hallazgos, que están asociados con la estructuración de proyectos:

⁶ Informe de auditoría CGR – CDSIFTCEDR No. 077 DE 2018, ANI predios. Radicado mediante comunicación 20184091302302 del 12 de diciembre de 2018.

Tabla 4. Hallazgos de la Contraloría para la vigencia 2018

NO. HALLAZGO	HALLAZGO DE LA CGR	PROYECTO
9	<p>Diferencias recursos adquisición predial, Contrato de Concesión 005 de 2014. Autopista Conexión Pacífico 3. Administrativa.</p> <p>En la fase de estructuración del proyecto, la Agencia realizó la valoración de los terrenos requeridos para el proyecto, a través de la metodología de "Zonas Homogéneas Físicas y Geoeconómicas", de esta manera, se determinó el valor para la adquisición predial el cual fue establecido en \$85.117 millones. Sin embargo, se observa una diferencia considerable de lo inicialmente establecido frente al monto actual estimado por el concesionario, el cual asciende a \$138.168 millones, lo que equivale a un incremento aproximado del 62% del valor establecido en la fase de estructuración.</p>	Autopista Pacífico 3
17	<p>Determinación del Riesgo Predial - Transversal del Sisga – Administrativa con Presunta Incidencia Disciplinaria.</p> <p>A diciembre de 2017 según reporte mensual de la Fiduciaria la Previsora S.A. no se registraban aportes, ni se presentaba saldo acumulado que estuviese relacionado a riesgos por sobrecostos derivados de la gestión predial y que en concordancia con los Artículos 4, 7, 8 y 45 del Decreto 423 del 14 de marzo de 2001, teniendo en cuenta la materialización de riesgos en la gestión predial no estimados para el Proyecto Transversal del Sisga a través del Fondo de Contingencias Contractuales, debido a que la cantidad y el valor de los predios a ser adquiridos en el proyecto vial no fueron considerados inicialmente en los estudios técnicos de estructuración.</p>	Transversal del Sisga
27	<p>Materialización de riesgos en la gestión predial por mayores costos a los estimados a través del Fondo de Contingencias Contractuales, proyectos viales de APP. Administrativo.</p> <p>A septiembre de la vigencia de 2018, la ANI, aprobó mediante actas el reconocimiento de riesgos asociados a la gestión predial, sobrecostos en su adquisición por un monto de \$24.047.190.385,31 correspondiente a los proyectos: Conexión Pacífico 1, Conexión Pacífico 2 y Cartagena-Barranquilla, Circunvalar de la Prosperidad.</p> <p>Si bien los proyectos no son ajenos a la vulnerabilidad e incertidumbre, no se observan mecanismos tendientes a disminuir o mitigar lo que se traduce en debilidades de control entendido esto desde las diferentes fases del proyecto, que finalmente conllevan a la asunción por parte del Estado de este riesgo afectando los recursos públicos involucrados cuando se superan los porcentajes máximos establecidos contractualmente.</p>	Conexión Pacífico 1, Conexión Pacífico 2 y Cartagena-Barranquilla, Circunvalar de la Prosperidad.

Fuente: Informe de auditoría CGR – CDSIFTCEDR No. 077 DE 2018, ANI predios. Radicado mediante comunicación 20184091302302 del 12 de diciembre de 2018.

De acuerdo con la Tabla 4, se puede concluir que los hallazgos de la CGR, donde se precisa que la estimación en la cuantificación de recursos asociados a la gestión predial de los proyectos del programa 4G Autopista Conexión Pacífico 1, 2 y 3, Transversal del Sisga y Cartagena – Barranquilla, Circunvalar de la Prosperidad, no fue debidamente estimada; por lo tanto, es insuficiente para acometer las obras previstas en los alcances de los proyectos lo cual genera una mayor necesidad de recursos para su ejecución, están asociados con la materialización del riesgo de *Estructuración técnica, legal y financiera inadecuada o insuficiente* previsto en el mapa de riesgos del proceso Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte de la Entidad.

Tanto en el hallazgo de la auditoría de 2017, como en los hallazgos generados en el marco de la auditoria (regular) para el año 2018, siguen presentándose situaciones que enmarcan una deficiente estimación de las subcuentas de los proyectos de 4G; esto advierte situaciones que requieren atención cuidadosa por parte de la Entidad ante la necesidad de buscar recursos adicionales que suplan la necesidad identificada lo cual plantea insuficiencia en las contingencias previstas y afecta el principio de una adecuada planeación respecto a la estimación de costos que debe realizarse para estos proyectos. Al respecto, es importante precisar que la Entidad es consciente de esta situación y a través de la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno (VPRE) ha compartido con el MHCP las variaciones que tienen los riesgos compartidos en el programa 4G que pueden afectar recursos públicos⁷.

6.3 Actualización del mapa de riesgos asociado al proceso de la Gestión Contractual de la Entidad

El mapa de riesgos del proceso de Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte fue actualizado en marzo de 2018 por parte de las vicepresidencias de Estructuración y de Planeación Riesgos y Entorno. El objetivo de este proceso es estructurar y evaluar técnica, financiera y legalmente los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público-Privada de infraestructura de transporte, servicios conexos y relacionados y otro tipo de infraestructura pública que determine el Gobierno Nacional.

En la versión 2017 del mapa de riesgos del proceso de Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte se contaba con siete (7) riesgos, dos (2) de ellos fueron fusionados, tres (3) se eliminaron, dos (2) se mantuvieron y se incluyó un (1) nuevo riesgo. Los principales cambios efectuados se muestran a continuación:

Tabla 5. Trazabilidad de la modificación de la Matriz de Riesgo al proceso de Estructuración

NO.	RIESGOS AÑO 2017	ACCION DE MODIFICACION	JUSTIFICACION DE LOS CAMBIOS 2018	RIESGOS 2018
1	Estructuración legal inadecuada o insuficiente.	Se fusiona el riesgo 1 y 2	Teniendo en cuenta los diferentes escenarios a tener en cuenta en el proceso de estructuración el riesgo se modifica por lo siguiente: Estructuración técnica, legal y financiero inadecuada o insuficiente.	Estructuración técnica, legal y financiera inadecuada o insuficiente
2		Se fusiona el	Teniendo en cuenta los diferentes	

⁷ Ver comunicación con radicado ANI No. 20186020162761 del 29 de mayo de 2018.

NO.	RIESGOS AÑO 2017	ACCION DE MODIFICACION	JUSTIFICACION DE LOS CAMBIOS 2018	RIESGOS 2018
	Estructuración financiera, técnica, social, predial y ambiental deficiente o inadecuada.	riesgo 1 y 2	escenarios a tener en cuenta en el proceso de estructuración el riesgo se modifica por lo siguiente: Estructuración técnica, legal y financiero inadecuada o insuficiente.	
3	Conflicto entre proyectos de iniciativa privada e iniciativa pública.	Eliminado	Cuando se identificó este riesgo en el 2013 no se tenían herramientas suficientes para elegir entre una iniciativa pública y una privada, a la fecha la Entidad ya cuenta con estas un comparador público y privado el cual fue establecido al DNP.	-
4	Seleccionar entre una iniciativa pública y una iniciativa privada un proyecto que no sea el óptimo	Eliminado	Cuando se identificó este riesgo en el 2013 no se tenían herramientas suficientes para elegir entre una iniciativa pública y una privada, a la fecha la Entidad ya cuenta con estas un comparador público y privado el cual fue establecido al DNP.	-
5	Posibilidades de filtración de la información	Se mantiene	Se mantiene para el 2018. No se evidencia en la matriz de riesgos vigente.	
6	Falta de interventoría al inicio del contrato de concesión.	Eliminado		-
7	Falta de información para realizar valoraciones de riesgos.	Se mantiene	Se mantiene para el 2018	Falta de información para realizar valoraciones de riesgos
8		Nuevo		Inadecuada socialización de los proyectos.

Fuente: Mapa de riesgos del Proceso de Estructuración. <https://www.ani.gov.co/r-institucionales-y-por-procesos>.

Como se ve en la Tabla 5, las principales modificaciones de la matriz consistieron en:

- Se fusionaron los riesgos No. 1, Estructuración legal inadecuada o insuficiente y el No. 2.

Estructuración financiera, técnica, social, predial y ambiental deficiente o inadecuada; por lo tanto, se unieron todos los componentes en un solo riesgo.

- Los riesgos No. 3. Conflicto entre proyectos de iniciativa privada e iniciativa pública y el No. 4. fueron eliminados, ya que, cuando se identificaron estos riesgos en el 2013 no se tenían herramientas suficientes para elegir entre una iniciativa pública y una privada; a la fecha la Entidad ya cuenta con estas metodologías, como el comparador público y privado que fue establecido por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- En la trazabilidad de cambios de la Matriz de Riesgos del Proceso de Estructuración se indica que el riesgo N. 5. Posibilidades de filtración de la información, se mantuvo durante la actualización de la matriz para el 2018; no se encuentra señalado ni valorado este riesgo dentro de la matriz.
- El riesgo No. 6. Falta de interventoría al inicio del contrato de concesión, fue eliminado, pues, corresponde a un riesgo asociado a la Vicepresidencia de Gestión Contractual y Ejecutiva, donde se desarrolla la gestión contractual de la Entidad.
- El riesgo N. 7. Falta de información para realizar valoraciones de riesgos, se mantiene vigente para la actualización de marzo de 2018.
- Finalmente se incluyó un nuevo riesgo, el No. 8. Inadecuada socialización de los proyectos.

Con base en lo anterior, se realizan las siguientes consideraciones:

- De siete (7) de los riesgos que se encontraban vigentes en la versión anterior, finalmente en su actualización quedaron tres (3) riesgos asociados a la Vicepresidencia de Estructuración, donde uno de ellos, es un riesgo nuevo.
- Se encuentra una modificación significativa en la identificación de los riesgos en la última actualización de la matriz de riesgos en marzo de 2018, debido a nuevas herramientas y directrices que se crearon por parte del DNP.
- Con el riesgo N. 5. Posibilidades de filtración de la información, que se encontraba vigente en la versión anterior de la matriz de riesgo, se evidencia una incongruencia en la matriz de cambios, ya que, en su estado quedó que se mantenía vigente para la actualización del 2018; sin embargo, este no se evidencia dentro de la Matriz de Riesgos del Proceso de Estructuración.
- El mapa de riesgos de estructuración no incluye la verificación de riesgos asociados a modos de transporte diferentes al carretero, se enfoca en el programa de cuarta generación sin incluir los aspectos asociados a las iniciativas públicas y privadas de aeropuertos, puertos, corredores férreos, entre otros tipos de APP.

6.4 Relación entre las no conformidades generadas en las auditorias técnicas y hallazgos de la CGR frente al mapa de riesgo del proceso de Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte

Basados en la actualización del mapa de riesgos descrita en el numeral 6.3, actualmente se cuenta con los siguientes tres (3) riesgos junto con su calificación y tipo de riesgo:

Tabla 6. Matriz de Riesgos vigente del sistema de la gestión contractual

ITEM	RIESGOS AÑO 2018	ZONA DE RIESGO INHERENTE	ZONA DE RIESGO RESUDUAL	TIPO DE RIESGO
1	Estructuración técnica, legal y financiera inadecuada o insuficiente.	Riesgo Alto	Riesgo Moderado	Estratégico
2	Falta de información para realizar valoraciones de riesgos.	Riesgo Extremo	Riesgo Alto	Operativo
3	Inadecuada socialización de los proyectos.	Riesgo Extremo	Riesgo Alto	Estratégico

Fuente: Riesgos Institucionales y por Procesos de la ANI, disponible para descarga en <https://www.ani.gov.co/sites/default/files/u410/p.estructuracionajustado.xls>

Dentro del seguimiento a la matriz anteriormente relacionada, se evidencia que los indicadores y las metas de los indicadores asociadas a cada riesgo se formulan bajo situaciones que no definen materialización del riesgo tales como la contestación de observaciones, la trazabilidad de información existente sobre un proyecto o la socialización de un proyecto sin tener en cuenta los efectos de este en la comunidad.

A continuación, se relacionan los indicadores y metas actuales.

Tabla 7. Indicador de uno de los riesgos de Estructuración.

NÚMERO DE RIESGO	RIESGO	INDICADOR CLAVE DE RIESGO	META DEL INDICADOR
1	Estructuración técnica, legal y financiera inadecuada o insuficiente	1. (# de observaciones contestadas /# total de observaciones generadas por MHCP)*100 2. valor del sobrecosto compartidos de los proyectos/Valor proyectado en estructuración	1. Meta: 100% 2. Meta.: 120%
2	Falta de información para realizar valoraciones de riesgos	(No. De proyectos 4G con información recopilada / No. Total de proyectos 4G que cuentan con información existente)*100%	100%
3	Inadecuada socialización de los proyectos	1. Total de proyectos socialización con el check list/ total de proyectos socializados. 2 Total de verificaciones de convocatorias/total de socialización de proyectos	100%

Fuente: Mapa de riesgos Estructuración. <https://www.ani.gov.co/r-institucionales-y-por-procesos>.

Los indicadores deben medir situaciones que puedan abarcar la gestión de la Entidad frente al proceso de estructuración de proyectos de infraestructura de transporte y que sean claves para asociar alertas de materialización, lo cual en el proceso actual no se denotan, salvo el indicador de

sobrecosto que es el único que contempla la situación de los proyectos y a partir de la información obtenida, permite diseñar estrategias adicionales para controlar este tipo de sobrecostos en proyectos futuros a cargo de la Entidad. Para los riesgos que tienen que ver con socialización, es necesario particularizar y denotar la evaluación de satisfacción, comparación del proyecto de estructuración respecto a ejecución, entendiendo la percepción de ambos momentos de socialización por parte de la comunidad y las acciones a realizar para mitigar una posible materialización.

El control de los riesgos requiere implementar los planes de respuesta, realizar acciones correctivas, redefinir planes de respuesta o en algunas ocasiones modificar los objetivos del proyecto. La administración de riesgos es una actividad que va más allá del seguimiento, significa tomar decisiones al respecto; por lo tanto, la Oficina de Control Interno recomienda que se revisen de manera detallada los controles asignados para cada uno de los riesgos y su funcionalidad, con el fin de mitigar el impacto y la probabilidad de ocurrencia de dichos riesgos.

En cuanto a las no conformidades que se han generado referidas a la estructuración de proyectos, todas se enmarcan en el riesgo *“Estructuración técnica, legal y financiera inadecuada o insuficiente.”* Al respecto esta Oficina plantea la necesidad de mejorar lo que hasta el momento se viene adelantando en materia de estructuración de proyectos de infraestructura de transporte, principalmente en la estimación de recursos para las subcuentas predial, ambiental, redes y geológico ya que se han venido materializando sobrecostos en los proyectos de cuarta generación de concesiones viales que han requerido la ejecución de recursos de la Nación

De igual manera los hallazgos emitidos por la CGR en 2017 y 2018 señalan igualmente la materialización del mismo riesgo, situación que resalta la necesidad de mitigarlo y controlarlo de una mejor manera.

La Oficina de Control Interno ha desglosado el riesgo *“Estructuración técnica, legal y financiera inadecuada o insuficiente”* en cinco (5) subcategorías a partir de las situaciones identificadas en las auditorías técnicas adelantadas a los proyectos del programa 4G que evidencian la materialización del riesgo, de la siguiente manera:

Tabla 8. Materialización de riesgos advertidos en las NC de las auditorías técnicas por subcategoría

ESTRUCTURACIÓN TÉCNICA, LEGAL Y FINANCIERA INADECUADA O INSUFICIENTE		
Subcategoría (definida por la OCI)	Materializado	Porcentaje
Insuficiencia en los recursos de las subcuentas del proyecto	5	35%
Deficiencias en la definición de alcances	5	35%
Incidencia terceros	2	14%
Insuficiencia en la determinación de recursos para contingencias	1	7%
Deficiencias en estimación de VPIP	1	7%
TOTAL	14	100%

Fuente: PMP de la ANI, disponible en: <https://www.ani.gov.co/planes/plan-mejoramiento-procesos-pmp-21720>

Podemos ver que las principales dificultades están asociadas a insuficiencia de recursos para las subcuentas y en la deficiente definición de los alcances. Si bien el primero está asociado claramente al riesgo y al indicador de este, para el segundo caso no es viable asociarlo a ningún indicador o

meta del mapa de riesgos del proceso de Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte, resaltando así la necesidad de abordarlo de una manera más amplia por parte de la dependencia, en la construcción de indicadores y metas a partir de casos evidenciados.

Luego de lo anteriormente señalado, y en virtud de la reciente actualización que se llevó a cabo del mapa de riesgos para el proceso de Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte, se recomienda revisar y reevaluar los controles, los indicadores y sus metas asociados a los riesgos identificados en el mapa, así como su valoración.

7. CONCLUSIONES

1. Con corte a diciembre de 2018, en el Plan de Mejoramiento por Procesos (PMP) de la Entidad se tiene una no conformidad abierta, señalada en la auditoría técnica adelantadas por la Oficina de Control Interno en noviembre de 2017 al proyecto de iniciativa privada del programa 4G Accesos Norte a la Ciudad de Bogotá. En vista de que el plan de mejoramiento correspondiente vence en diciembre de 2018, se recomienda a la Vicepresidencia de Estructuración oportunidad en la entrega de la documentación pendiente que evidencie su cumplimiento.
2. Con base en las auditorías técnicas a proyectos del programa 4G adelantadas por la Oficina de Control Interno, se ha identificado que en las estructuraciones de la ANI se debe revisar, y si es el caso ajustar: la metodología de estimación del recaudo, definición de alcances, estimación de recursos de las cuentas que conforman los patrimonios autónomos y la pertinencia de ejecutar proyectos cuando esta se encuentra condicionada a decisiones de terceros. Estas situaciones hacen parte de las categorías definidas para agrupar las no conformidades señaladas en las auditorías técnicas al proceso de *Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte*.
3. Se ha materializado el riesgo *Estructuración técnica, legal y financiera inadecuada o insuficiente*. Tanto la Oficina de Control Interno como la Contraloría General de la República (CGR) han realizado observaciones al respecto. Por ejemplo, se tiene el caso de la valoración de las subcuentas del patrimonio autónomo del proyecto Autopista Conexión Pacífico 2 sobre la que esta Oficina y el Ente de Control alertaron en 2016 y 2017 debido a que los montos estimados en la etapa de estructuración en las subcuentas de predios, compensaciones ambientales y de traslado y/o manejo de redes fueron insuficientes y sobrepasaron el umbral del riesgo asignado al privado. A pesar de que el proyecto contaba con un plan de aportes para contingencias aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), los recursos allí disponibles también fueron insuficientes, lo cual llevó a la Entidad a solicitar al MHCP la aprobación de recursos adicionales, finalmente dada en agosto de 2018.
4. La materialización del riesgo *Estructuración técnica, legal y financiera inadecuada o insuficiente* es una realidad que se presenta en la ejecución del programa 4G, lo cual se evidencia, entre otros, con las falencias que tuvo la definición de los alcances de los proyectos de iniciativa privada Vía al Puerto (Corredor Buga – Buenaventura) y César Guajira, las cuales llevaros a que,

para ambos proyectos, se suscribiera el *Acta de Ocurrencia de una Causal de Terminación del Contrato y de Inicio de la Etapa de Reversión*. Actualmente, se alerta también la terminación anticipada del proyecto de iniciativa privada del programa 4G Cambao – Manizales debido a que, entre otros, no se ha logrado definir la viabilidad de la ejecución de las unidades funcionales 4 y 5, sobre lo cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se pronunció negativamente mediante la Resolución No. 1136 del 18 de junio de 2018.

5. Una mejor estimación de los recursos asociados a las subcuentas predial, ambiental, redes y riesgo geológico, genera menor necesidad de recursos de contingencia o de planteamiento al MHCP sobre necesidades de recursos adicionales para mitigar los mayores costos que se vienen presentando en los proyectos 4G. Adicional a mejoras en la estimación de recursos asociados a las subcuentas del patrimonio autónomo, en la estructuración de los proyectos de APP a cargo de la ANI se debe revisar la metodología de estimación de recaudo ya que deficiencias en ello puede inducir la materialización de riesgos del área comercial en los que la Nación debe compensar a los concesionarios con recursos públicos. Se genera una alerta al respecto ya que, con corte a marzo de 2018, la Vicepresidencia de Planeación Riesgos y Entorno, evidenció que el cumplimiento del recaudo estimado en la etapa de estructuración, traducido en el cumplimiento del VPIP (valor presente al mes de referencia del recaudo de peaje), en general para el programa de 4G es del 81.7%, lo que se evidenció en la comunicación enviada al MHCP con radicado ANI No. 20186020162761 del 29 de mayo de 2018.
6. La calificación del riesgo "*Estructuración técnica, legal y financiera inadecuada o insuficiente*" es riesgo alto y luego de controles aparece como riesgo moderado; sin embargo, este es el que se ha evidenciado como de mayor vulneración en las no conformidades, hallazgos y observaciones de la CGR de acuerdo con los proyectos verificados, por lo cual la Oficina de Control Interno recomienda que se revise y analice respecto a los controles definidos, su aplicabilidad y efectividad.
7. El riesgo "*Estructuración técnica, legal y financiera inadecuada o insuficiente*" es bastante amplio y general, podría clasificarse en categorías para atacarlo o mitigarlo mediante diferentes controles y acciones de mitigación.
8. El mapa de riesgos de estructuración no incluye la verificación de riesgos asociados a modos de transporte diferentes al carretero, se enfoca en el programa de cuarta generación sin incluir los aspectos asociados a las iniciativas públicas y privadas de aeropuertos, puertos, corredores férreos, entre otros tipos de APP.
9. A partir de la revisión a la actualización de la matriz de riesgos del proceso de Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte del mes de abril de 2018, se evidenció una inconsistencia en el mapa de riesgos publicado en la página web de la Entidad (<https://www.ani.gov.co/r-institucionales-y-por-procesos>) ya que el riesgo "*Posibilidades de*

filtración de la información" no se incluyó en la versión actualizada; sin embargo, en la matriz de cambios del mapa de riesgos se indica que este riesgo permanece.

Elaboró:



Ing. Daniel Felipe Saenz Lozano
Auditor Oficina de Control Interno



Ing. Iván Mauricio Mejía Alarcón
Auditor Oficina de Control Interno

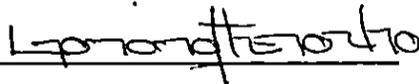


Ing. Carlos Felipe Sánchez Pinzón
Auditor Oficina de Control Interno



Ing. Mary Alexandra Cuenca Noreña
Ingeniera de Apoyo

Revisó y Aprobó:



Gloria Margoth Cabrera Rubio
Jefe de Oficina de Control Interno

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Informes de seguimiento a las funciones públicas de supervisión y de interventoría asociadas a los proyectos a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura emitidos por la Oficina de Control Interno.
 - o Auditorías Técnicas 2013 - <https://www.ani.gov.co/planes-de-evaluacion-independiente-pei-2013>
 - o Auditorías Técnicas 2014 - <https://www.ani.gov.co/planes-de-evaluacion-independiente-pei-2014>
 - o Auditorías Técnicas 2015 - <https://www.ani.gov.co/planes-de-evaluacion-independiente-pei-2015>
 - o Auditorías Técnicas 2016 - <https://www.ani.gov.co/planes-de-evaluacion-independiente-pei-2016>
 - o Auditorías Técnicas 2017 - <https://www.ani.gov.co/planes-de-evaluacion-independiente-pei-2017>
 - o Auditorías Técnicas 2018 - <https://www.ani.gov.co/planes-de-evaluacion-independiente-pei-2018>
- Plan de Mejoramiento por Procesos - <https://www.ani.gov.co/planes/plan-mejoramiento-procesos-pmp-21720>
- Mapa de procesos de la ANI - https://www.ani.gov.co/sites/default/files/mapa_procesos//mapa de procesos ani 2018.pdf
- Mapa de riesgos del proceso de Estructuración de Proyectos de Infraestructura de Transporte - <https://www.ani.gov.co/r-institucionales-y-por-procesos>.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (3 de diciembre de 2018). www.funcionpublica.gov.co. Obtenido de <http://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/inicio>.
- Presidencia de la República. MIPG. Obtenido de Manual operativo sistema de gestión modelo integrado de planeación y gestión: <http://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34112007/Manual+Operativ+o+MIPG.pdf/ce5461b4-97b7-be3b-b243-781bbd1575f3>.

ANEXOS

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

- Anexo 1: Matriz de no conformidades asociadas al mapa de riesgos del proceso de Estructuración de proyectos de infraestructura de transporte.