



**MEMORANDO**

20221510081663



05-08-2022

Bogotá

PARA: Doctora Alejandra Quintero Lopera, Directora de Infraestructura

DE: JEFE OFICINA CONTROL INTERNO

ASUNTO: Informe Auditoría Proceso Formulación, Evaluación y Seguimiento de Políticas en Infraestructura 2022

En cumplimiento al plan de acción de esta Oficina, me permito presentarle el informe de Auditoría realizada por el funcionario Germán Núñez Ibatá al Proceso Formulación, Evaluación y Seguimiento de Políticas en Infraestructura 2022.

Producto de la auditoría efectuada, anexo el informe que contiene algunas observaciones sobre las cuales le solicitamos describir en el cuadro "RESUMEN DE OBSERVACIONES" las acciones, responsables y fechas de cumplimiento tendientes a subsanarlas.

Igualmente le comunico que dando cumplimiento al Decreto 338 de 2019, este informe será puesto en conocimiento de la señora Ministra, como destinatario principal.

Por lo anterior, le solicito que en un término máximo de diez (10) días calendario, contados a partir de la fecha de recibo de este informe, enviar su respuesta y el cuadro debidamente diligenciado, de conformidad con la circular 20163000041133 del 09/03/2016.

Cordialmente,

LUZ STELLA CONDE ROMERO

Anexo: Informe de Auditoría

Copia: Dr. Luis Fernando Gómez - Coordinador Grupo Política y Seguimiento  
Dra. Asbleidy Inndira Rojas Uribe, Contratista,

Elaboró: Marisol Cruz  
Revisó: Luz Stella Conde



OFICINA DE CONTROL INTERNO  
INFORME DE AUDITORÍA  
PROCESO FORMULACIÓN, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE POLÍTICAS  
Julio de 2022

<b>Dependencia y/o Grupo auditado:</b> Dirección de Infraestructura	<b>Dependencia Jerárquica:</b> Viceministerio de Infraestructura
Responsable del Proceso: Alejandra Quintero Lopera - Directora	Auditoría realizada por: Ingeniero Germán Núñez Ibatá Profesional especializado
Motivo de la auditoría: Plan de acción de Auditorías	
<b>Inicio de la auditoría:</b> 30/06/2022	<b>Terminación auditoría:</b> 29/07/2022

## INTRODUCCIÓN

En desarrollo de las auditorías programadas para la vigencia 2022 por la Oficina de Control Interno para evaluar el grado de cumplimiento de la gestión de la Entidad, se procedió a hacer una evaluación de la gestión que se adelanta en la Dirección de Infraestructura, utilizando tanto medios presenciales como digitales para obtener la información y determinar la efectividad de los controles aplicados.

### 1. Objetivo de la auditoría

- ✓ Verificar el grado de cumplimiento y control en la gestión adelantada por la Dirección.
- ✓ Análisis y verificación del avance del PAI 2021 - 2022
- ✓ Revisar estado y avance de políticas a cargo
- ✓ Verificar la gestión frente a la administración de riesgos y actualización del sistema Orfeo

### 2. Alcance

Evaluación mediante muestreo aleatorio de las acciones adelantadas en desarrollo del PAI 2021 – 2022 en los cuales se incluyen las políticas a cargo de la Dirección y los mecanismos de control que se disponen para cumplir la gestión.

### 3. Metodología

De manera presencial en reuniones con las personas a cargo de cada proyecto, se realizó verificación de las gestiones adelantadas, estado en que

se encuentran los proyectos y de manera digital se allegaron los soportes de lo actuado.

La auditoría se desarrolló tomando como referencia la normatividad de funciones asignadas a la Dirección de Infraestructura.

En desarrollo del procedimiento establecido se socializó el informe borrador, sobre el cual la Dirección de Infraestructura presenta comentarios, los cuales se tienen en cuenta donde son pertinentes y se ajusta el informe.

#### 4. Observaciones y recomendaciones

##### 4.1. Ejecución presupuestal

Como base para analizar la gestión de políticas se presenta a continuación el estado de la ejecución de las vigencias 2021 y detallado de lo corrido en la vigencia 2022:

##### VIGENCIA 2021

PROYECTO	Apropiación Vigente	Comprometido	Obligado	% Comprometido
Estudios para la gestión de políticas en infraestructura de los modos de transporte nacional	\$ 2.339.000.000	\$ 1.733.578.198	\$ 1.602.614.408	74,12%
Asistencia técnica a las entidades territoriales por parte del Ministerio de Transporte para la gestión de la infraestructura regional intermodal de transporte nacional	\$ 4.000.000.000	\$ 3.943.607.510	\$ 3.818.374.030	98,59%

Se presentó baja ejecución, lo cual se sustentó en aspectos de disminución de reuniones y seguimientos por el uso de tecnologías de información y limitaciones dada la emergencia sanitaria, sumado a aspectos de austeridad en el gasto y contratación adelantada por DNP. Aun cuando existió una planeación estratégica esta estuvo condicionada a un periodo de tiempo de reactivación de medidas relacionadas con el retorno a la presencialidad en el marco de la pandemia covid-19 y las restricciones que perduraron durante el 2021.

Para la vigencia 2022 se identifican los mismos proyectos que al revisar su ejecución con corte a 29 de junio de 2022 se encuentra:

## VIGENCIA 2022

Proyecto: Estudios para la gestión de políticas en infraestructura de los modos de transporte nacional

CONCEPTO	Apropiación Vigente	Comprometido	Obligado	% Comprometido	% Obligado
Adquisición de bienes y servicios - documentos de lineamientos técnicos - estudios para la gestión de políticas en infraestructura de los modos de transporte nacional	\$ 140.000.000	\$ 96.032.908	\$ 70.573.610	68,59%	73,49%
Adquisición de bienes y servicios - documentos de planeación - estudios para la gestión de políticas en infraestructura de los modos de transporte nacional	\$ 2.160.000.000	\$ 1.960.004.415	\$ 1.059.830.189	90,74%	54,07%
TOTAL	\$ 2.300.000.000	\$ 2.056.037.323	\$ 1.130.403.799	89,39%	54,98%

Proyecto: Asistencia técnica a las entidades territoriales por parte del Ministerio de Transporte para la gestión de la infraestructura regional intermodal de transporte nacional

CONCEPTO	Apropiación Vigente	Comprometido	Obligado	% Comprometido	% Obligado
Adquisición de bienes y servicios - documentos de planeación - asistencia técnica a las entidades territoriales por parte del Ministerio de Transporte para la gestión de la infraestructura regional intermodal de transporte nacional	\$ 2.050.000.000	\$ 1.495.762.964	\$ 740.620.968	72,96%	49,51%
Adquisición de bienes y servicios - documentos de lineamientos técnicos - asistencia técnica a las entidades territoriales por parte del Ministerio de Transporte para la gestión de la infraestructura regional intermodal de transporte nacional	\$ 2.200.000.000	\$ 166.687.951	\$ 87.601.160	7,58%	52,55%
Adquisición de bienes y servicios - estudios de preinversión para la red vial regional - asistencia técnica a las entidades territoriales por parte del Ministerio de Transporte para la gestión de la infraestructura regional intermodal de transporte	\$ 2.150.000.000	\$ 0	\$ 0	0,00%	#¡DIV/0!
TOTAL	\$ 6.400.000.000	\$ 1.662.450.915	\$ 828.222.128	25,98%	49,82%

Como se identifica se presenta baja ejecución, con riesgo de incumplimiento de las metas establecidas. En cuanto a reservas presupuestales se identificó que se encuentran totalmente ejecutadas.

### Recomendación

Definir acciones que garanticen una ejecución presupuestal eficiente, de acuerdo con las metas presupuestales establecidas.



## 4.2. Estado de la ejecución de los proyectos

Con base en los proyectos que se encuentran relacionados en el PAI, se adelanta verificación de su estado, encontrando que para la vigencia 2021, no se logró cumplir con la meta establecida en dos proyectos, por tanto se hizo necesario replantear acciones en la vigencia 2022 y su estado es:

- Implementar una estrategia de apoyo sectorial para el levantamiento de inventarios viales en municipios PDET

Con la información suministrada y revisión en SINC se identifica que mediante el radicado 20225000549131 del 17-05-2022 se genera una comunicación de cumplimiento equivalente a 7.011,98 kms con lo cual se considera cumplido el proyecto.

Es importante aclarar que de acuerdo con el convenio 646 de 2021 suscrito con INVIAS se firmó por 4500 Km y por iniciativa de dicha entidad se realizó una adición al contrato, con recursos de INVIAS, que aumentó el número de kilómetros sujetos a caracterización.

Los soportes allegados a esta auditoría de la ejecución del convenio son comunicaciones entre el Ministerio y la firma contratista, situación que no es concordante con el convenio 646 de 2021 el cual fue suscrito con el INVIAS, Entidad con la cual se debía conformar un comité de seguimiento, donde se realizara priorización de actividades, establecer lineamientos y directrices, evaluar el avance de las acciones concertadas, generar actas que validaran lo actuado, documentos que no se disponen, generando incertidumbre sobre el resultado del convenio por cuanto se estimaba 4500 kms y se reciben 7011 kms sin la evidencia correspondiente.

Igualmente, no se evidenció los informes mensuales de avance, ni el informe final de ejecución del convenio y actividades contractuales adelantadas para obtener la caracterización de vías terciarias en los municipios que cuentan con un Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), identificados en la tabla No. 1 del anexo 1, previstas en el convenio, siendo los soportes requeridos para la liquidación del convenio, el cual se encuentra pendiente de elaboración.

### Recomendación

Consolidar y disponer los documentos previstos en el convenio, que evidencien de manera objetiva su cumplimiento con el INVIAS y adelantar oportunamente su liquidación.

- Formulación de documento de política de infraestructura aeroportuaria

Proyecto que igualmente tuvo que ampliar su fecha de cumplimiento para la vigencia 2022 y que de acuerdo con las actividades definidas en el PAI, se cumple en un 100%, para lo cual se elaboró el radicado 20225000814671 del 21-07-2022 dirigido a la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte – UPIT, Entidad que ha realizado contratación con la Financiera de Desarrollo Nacional S.A. – FDN, a fin de obtener un fortalecimiento y apoyo técnico especializado en diversos temas incluyendo aspectos aeroportuario, cuyos resultados servirán para complementar el documento de política adelantado por el Ministerio y por ende se solicita se adelanten mesas de trabajo para validar estos aspectos.

### **Recomendación**

Continuar con la estructuración del documento borrador y poder disponer de elementos para la formulación de la política proyectada.

- Modificación Resolución 0546 de 2018 (Sistema de Interoperabilidad de Peajes con recaudo electrónico vehicular)

Proyecto que se ha estado estructurando desde hace varias vigencias, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2846 de 2013 “por medio del cual se adoptan estándares de tecnología para sistemas de recaudo electrónico vehicular. Es así como durante la vigencia 2021 se expidieron las resoluciones 20213040035125 del 11-08-2021 y 20213040051695 del 29-10-2021 mediante las cuales adecua la reglamentación del sistema de Interoperabilidad de Peajes con Recaudo Electrónico Vehicular y se adecuan algunos numerales y modifica el anexo de comité técnico de operación, respectivamente.

Durante la vigencia 2022 a fin de Iniciar la interoperabilidad de peajes, se procedió a la habilitación de 4 intermediadores y 12 operadores. Acciones con las cuales se da por cumplido el proyecto del PAI.

Sin embargo queremos llamar la atención sobre el hecho que de acuerdo con el artículo 3 de la Resolución 20213040051695 del 29-10-2021 el plazo para obtener habilitación como operadores es de un año a partir del día siguiente de la expedición de la mencionada resolución; es decir hasta el próximo 29/10/2022, situación que consideramos un alto riesgo de incumplimiento,



teniendo en cuenta que únicamente se han habilitado el 6% de los operadores existentes en el país y no evidencian nuevas solicitudes.

Queremos resaltar lo manifestado por la Dirección de infraestructura en sus comentarios: *"Ahora bien, con respecto a los proceso de habilitación en curso, desde la expedición de la Resolución 20213040035125 del 11 de agosto de 2021 la Dirección de Infraestructura ha venido adelantando mesas de trabajo con los operadores para brindar acompañamiento y apoyo jurídico, técnico y financiero en sus proceso de habilitación; a la fecha hemos adelantado reuniones con 6 operadores de los cuales 3 ya iniciaron los proceso preparativos previos a la solicitud de habilitación. Es importante dar claridad en el sentido de que los operadores sólo radicarán las solicitudes de habilitación una vez hayan verificado y superado una etapa previa de validación, misma que hasta la fecha ninguno ha cumplido.*

*Es importante precisar que la vigilancia y control del cumplimiento normativo hace parte de las funciones de la Superintendencia de Transporte, con quienes estamos actuando de forma articulada y preventiva para lograr la voluntad de los operadores en adelantar la implementación, sin embargo varios de ellos aducen no estar en disposición de hacerlo hasta que de parte de las entidades concedentes se les garantice que les reconocerán los costos de dicha implementación. Si bien se ha dejado claro que la expedición y cumplimiento de la política pública establecida en la norma no está supeditada a la definición de este tipo de discusiones de orden contractual, muchos siguen manifestando no estar dispuestos a hacer las inversiones necesarias".*

## Recomendación

Continuar desarrollando mesas de trabajo con los operadores, a fin de identificar las causas y posibles acciones o mecanismos que motiven una mayor interacción con el modelo en beneficio de los usuarios en las vías.

- Formulación Plan de expansión portuaria

Proyecto que se desarrolló durante 4 vigencias de manera concertada con el DNP, para el 2022 se presenta y se socializa con las sociedades portuarias. Se plasma en un documento Conpes borrador de política portuaria, se publica en el mes de mayo para comentarios y consideraciones en el documento.

Mediante radicados 20225000385731 del 5 de abril de 2022 y 20226000846141 del 28-07-2022 se remite al Departamento Nacional de Planeación – DNP, Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES solicitud de

elaboración del documento Conpes y realización de sesiones de preConpes, acciones con las cuales se da por cumplido el proyecto del PAI.

- Reglamentación para la aplicación e implementación de la contribución Nacional de Valorización - CNV

En desarrollo de la ley 1819 de 2016 y del documento CONPES 3996 de 2020 se formula la reglamentación de contribución nacional de valorización para el sector Transporte, mediante la expedición del Decreto 1255 del 21 de julio de 2022.

En el mismo sentido se genera la Resolución 20223040043135 del 25 de julio de 2022 por la cual se adopta la metodología para la calificación de proyectos de infraestructura de transporte susceptibles de la aplicación de la Contribución Nacional de Valorización. Acciones con las cuales se da por cumplido el proyecto del PAI.

- Plan Nacional de Vías Regionales para la Integración

Dada la priorización de corredores en municipios, se adelanta la aprobación de los planes viales en 22 municipios lo cual representa un avance del proyecto del 57%, de los 40 planes viales con los que se espera cerrar la vigencia. Sin observaciones.

En conclusión, como resultado del seguimiento de los proyectos en PAI, se identifica que fueron formulados en su mayoría para finalizar en el primer semestre de 2022, los cuales fueron cumplidos plenamente de acuerdo a su programación, en cuanto al proyecto Plan Nacional de Vías Regionales para la Integración está previsto para finalizar al cierre de la vigencia.

## **Recomendación**

Si bien se identifica cumplimiento de las metas establecidas en los proyectos del PAI, es conveniente fortalecer el seguimiento e implementación de cada uno de los proyectos, de tal manera que los esfuerzos adelantados no se trunquen y tengan la continuidad y efectividad de ejecución e impacto, producto de los recursos invertidos para su consecución.

## **Mapa de Riesgos**

Producto del análisis efectuado y de los reportes presentados, se *identifica la materialización del riesgo "Incumplimiento a las metas de presupuesto y PAI de la entidad" esto por cuanto durante la vigencia 2021 en dos proyectos se hizo*





*necesario replantearlos para la vigencia 2022 y la ejecución presupuestal en las dos vigencias presenta baja ejecución en algunos conceptos.*

*Situación sobre la cual la Dirección de Infraestructura manifiesta .."el ejercicio de construcción de políticas públicas requiere un trabajo articulado con otras dependencias, entidades y particulares interesados que no pueden ser absolutamente controladas por esta dirección"*

### **Recomendación**

En desarrollo del ejercicio de administración de riesgos, se deben fortalecer controles efectivos que garanticen el cumplimiento de los planes establecidos o en dado caso mitiguen la materialización de este riesgo, lo cual también afecta la imagen y credibilidad de la gestión de la Entidad.

*Atentamente,*

**GERMAN NÚÑEZ IBATÁ**

*Profesional Especializado  
Oficina de Control Interno.*



Cuadro Resumen de observaciones

Observaciones	Recomendaciones	Dependencia Responsable	Acciones	Responsable	Fecha de cumplimiento
<p>En la ejecución presupuestal para la vigencia 2021 se evidencia baja ejecución principalmente en el rubro de “Estudios para la gestión de políticas en infraestructura de los modos de transporte nacional” sustentada en aspectos de disminución de reuniones y seguimientos por el uso de tecnologías de información y limitaciones dada la emergencia sanitaria, sumado a aspectos de austeridad en el gasto y contratación adelantada por DNP</p> <p>En la Vigencia 2022 igualmente se evidencian conceptos con baja ejecución presupuestal con riesgo de incumplimiento de las metas establecidas</p>	Definir acciones que garanticen una ejecución presupuestal eficiente, de acuerdo con las metas presupuestales establecidas.	Dirección de Infraestructura			
<p>En el proyecto “Implementar una estrategia de apoyo sectorial para el levantamiento de inventarios viales en municipios PDET” si bien mediante el radicado 20225000549131 del 17-05-2022 se genera una comunicación de cumplimiento equivalente a 7.011,98 kms con lo cual se considera cumplido el proyecto.</p> <p>No obstante, Los soportes de la ejecución del convenio, allegados a esta auditoría, son comunicaciones entre el Ministerio y la firma contratista, situación que no es concordante con el convenio 646 de 2021 el cual fue suscrito con el INVIAS, entidad con la cual se debía conformar un comité de seguimiento, donde se realizara priorización de actividades, establecer lineamientos y directrices, evaluar el avance de las acciones concertadas, generar actas que validaran lo actuado,</p> <p>No se disponen de los informes mensuales de avance, ni el informe final de ejecución del convenio y actividades contractuales adelantadas, previstas en el convenio, siendo los soportes requeridos para la liquidación del convenio, el cual se encuentra pendiente de elaboración.</p>	Consolidar y disponer los documentos previstos en el convenio, que evidencien de manera objetiva su cumplimiento con el INVIAS y adelantar oportunamente su liquidación.	Dirección de Infraestructura			



Observaciones	Recomendaciones	Dependencia Responsable	Acciones	Responsable	Fecha de cumplimiento
<p>En el proyecto "Formulación de documento de política de infraestructura aeroportuaria" se tuvo que ampliar su fecha de cumplimiento para la vigencia 2022 y que de acuerdo con las actividades definidas en el PAI, se cumple en un 100%, para lo cual se elaboró el radicado 20225000814671 del 21-07-2022 dirigido a la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte – UPIT, entidad que ha realizado contratación con la Financiera de Desarrollo Nacional S.A. – FDN, a fin de obtener un fortalecimiento y apoyo técnico especializado en diversos temas incluyendo aspectos aeroportuario, cuyos resultados servirán para complementar el documento de política adelantado por el Ministerio y por ende se solicita se adelanten mesas de trabajo para validar estos aspectos.</p>	<p>Definir acciones que garanticen una ejecución presupuestal eficiente, de acuerdo con las metas presupuestales establecidas.</p>	<p>Dirección de Infraestructura</p>			
<p>En el proyecto Modificación Resolución 0546 de 2018 (Sistema de Interoperabilidad de Peajes con recaudo electrónico vehicular) durante la vigencia 2021 se expidieron las resoluciones 20213040035125 del 11-08-2021 y 20213040051695 del 29-10-2021 mediante las cuales adecua la reglamentación del sistema de Interoperabilidad de Peajes.</p> <p>Durante la vigencia 2022 a fin de Iniciar la interoperabilidad de peajes, se procedió a la habilitación de 4 intermediadores y 12 operadores. Acciones con las cuales se da por cumplido el proyecto del PAI.</p> <p>Sin embargo queremos llamar la atención sobre el hecho que de acuerdo con el artículo 3 de la resolución 20213040051695, el plazo para obtener habilitación como operadores es de un año el plazo para obtener habilitación como operadores es de un año a partir del día siguiente de la expedición de la mencionada resolución; es decir hasta el próximo 29/10/2022, situación que consideramos un alto riesgo de incumplimiento, teniendo en cuenta que únicamente se han habilitado el 6% de los operadores existentes en el país y no evidencian nuevas solicitudes.</p>	<p>Continuar desarrollando mesas de trabajo con los operadores, a fin de identificar las causas y posibles acciones o mecanismos que motiven una mayor interacción con el modelo en beneficio de los usuarios en las vías</p>	<p>Dirección de Infraestructura</p>			



Observaciones	Recomendaciones	Dependencia Responsable	Acciones	Responsable	Fecha de cumplimiento
En el proyecto "Formulación de documento de política de infraestructura aeroportuaria" se tuvo que ampliar su fecha de cumplimiento para la vigencia 2022 y que de acuerdo con las actividades definidas en el PAI, se cumple en un 100%, para lo cual se elaboró el radicado 20225000814671 del 21-07-2022 dirigido a la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte – UPIT, entidad que ha realizado contratación con la Financiera de Desarrollo Nacional S.A. – FDN, a fin de obtener un fortalecimiento y apoyo técnico especializado en diversos temas incluyendo aspectos aeroportuario, cuyos resultados servirán para complementar el documento de política adelantado por el Ministerio y por ende se solicita se adelanten mesas de trabajo para validar estos aspectos.	Definir acciones que garanticen una ejecución presupuestal eficiente, de acuerdo con las metas presupuestales establecidas.	Dirección Infraestructura	de		
En conclusión, como resultado del seguimiento de los proyectos en PAI, se identifica que fueron formulados en su mayoría para finalizar en el primer semestre de 2022, los cuales fueron cumplidos plenamente de acuerdo a su programación, en cuanto al proyecto Plan Nacional de Vías Regionales para la Integración está previsto para finalizar al cierre de la vigencia. No obstante son proyectos que ameritan fortalecer seguimiento para su implementación y desarrollo.	Si bien se identifica cumplimiento de las metas establecidas en los proyectos del PAI, es conveniente fortalecer el seguimiento e implementación de cada uno de los proyectos, de tal manera que los esfuerzos adelantados no se trunquen y tengan la continuidad y efectividad de ejecución e impacto, producto de los recursos invertidos para su consecución.	Dirección Infraestructura	de		
Se identifica la materialización del riesgo "Incumplimiento a las metas de presupuesto y PAI de la entidad" esto por cuanto durante la vigencia 2021 en dos proyectos se hizo necesario replantearlos para la vigencia 2022 y la ejecución presupuestal en las dos vigencias presenta baja ejecución en algunos conceptos.	En desarrollo del ejercicio de administración de riesgos, se deben fortalecer controles efectivos que garanticen el cumplimiento de los planes establecidos o en dado caso mitiguen la materialización de este riesgo, lo cual también afecta la imagen y credibilidad de la gestión de la entidad.				