



CONTRALORÍA CONTRALORÍA DELEGADA
GENERAL DE LA REPÚBLICA SECTOR PARAESTRUCTURAL FISCAL Y TELECOMUNICACIONES
COMERCIO EXTERNO Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal Bucaramanga



INFORME DE RESULTADOS ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

**CONTROL CONCURRENTENTE AL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE
MASIVO – SITM- METROLÍNEA S.A.
VIGENCIAS 2009 A 2012**

CGR – CDIFTCEDR No.061
Diciembre de 2013



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORIA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
de Santander



Contralora General de la República
Vicecontralora

Sandra Morelli Rico
Ligia Helena Borrero Restrepo

Contralor Departamental de
Santander

Argemiro Castro Granados

Contralor Municipal de Bucaramanga

Magda Milena Amado Gaona

Contralor Municipal de Floridablanca
Contralor Delegado Sector
Infraestructura Física y
Telecomunicaciones, Comercio
Exterior y Desarrollo Regional

María Marganta Bueno González

Sebastián Carbono Barrios

Director de Vigilancia Fiscal
Ejecutivo Superior:

León Balmore Aguinaga Borja
Wilson Gabriel González Vega

Supervisor
Responsable de Entidad:
Supervisor Encargado:

Luis Edgar Michaels Rodríguez
Juan Carlos Carrero Camacho
Carlos Julio Jiménez Rodríguez

Funcionarios Designados:

Contraloría General de la República
-CGR

Ricardo Antonio Pulido Mantilla - Líder
María Natalia Correa Ortiz
Ruperto Corredor Rodríguez
Roberto Carlos Pedraza Gómez
Jairo Mantilla Reyes

Contraloría Municipal de
Bucaramanga - CMB

Lina Margarita Zuluaga Betancourt
Orlando León Ortega
Juan Daniel Dorado Hurtado
Raúl Alberto Angarita Cogollo

Contraloría Municipal de
Floridablanca CMF

Lina Astrid Varón García

Contraloría Departamental de
Santander -CGS

Paola Andrea Rodríguez Rincón
Gerardo Pérez Silva



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA DELEGADA
SECTOR VIVIENDA, INFRACSTRUCTURA FISICA Y TELECOMUNICACIONES
CONTRALORIA DE DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal - Bucaramanga



85111-

Bogotá,

Doctora
CECILIA ALVAREZ CORREA GLEN
Ministra de Transporte
Doctor
RICHARD AGUILAR VILLA
Governador de Santander
Doctor
LUIS FRANCISCO BOHÓRQUEZ PEDRAZA
Alcalde de Bucaramanga
Doctor
CARLOS ROBERTO ALEXANDER ÁVILA AGUILAR
Alcalde de Floridablanca
Doctor
ÁNGEL DE JESÚS BECERRA AYALA
Alcalde de Piedecuesta
Doctor
HÉCTOR JOSUÉ QUINTERO JAIMES
Alcalde de Girón
Doctora
CONSUELO ORDOÑEZ DE RINCÓN
Directora
Área Metropolitana de Bucaramanga - AMB
Doctora
LAURA CRISTINA GÓMEZ OCAMPO
Gerente
Metrolínea S.A.
Bucaramanga - Santander.

En el marco del convenio de Control Fiscal Concurrente celebrado por la Contraloría General de la República, la Contraloría General de Santander, la Contraloría Municipal de Bucaramanga y la Contraloría Municipal de Floridablanca, se programó la Auditoría Concurrente al Sistema Integrado de Transporte Masivo Metrolínea-SITM, periodo 2009 a julio 2013.



CONTRALORÍA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal - Bucaramanga



La ejecución y seguimiento del contrato de concesión de recaudo y control de flota por la extensión, complejidad y especialización del negocio, será objeto de Actuación Especial.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal de Bucaramanga



Tabla de Contenido

	Página
1. ANTECEDENTES	4
2. CARTA DE CONCLUSIONES	10
3. RESULTADOS DE LA ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION	18
3.1. LINEA DE CONTRATACION	18
3.2. LINEA DE CONSTRUCCION	36
3.3. LINEA JUDICIAL	90
3.4. LINEA FINANCIERA	106
3.5. LINEA DENUNCIAS	154
3.6. LINEA SEGUIMIENTO FUNCIONES DE ADVERTENCIA	154



CONTRALORÍA
GENERAL DE SANTANDER

CONTRALORIA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FISICA * TELECOMUNICACIONES
CONSEJO ESTADISTICO Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal Bucaramanga



1. ANTECEDENTES.

La planeación de un sistema de transporte masivo para el área metropolitana de Bucaramanga surge en el marco de la política de desarrollo de los sistemas de transporte urbano planteada en la Ley 310 de 1996¹ y los lineamientos para la configuración de un sistema integrado de servicio público urbano de transporte masivo señalados en los documentos CONPES 3298 y 3552; la estructuración del sistema de transporte público urbano teniendo como eje central al transporte masivo que nace de la necesidad de sustituir un sistema desordenado, poco confiable, con una alta sobre-oferta, sin regulación y con bajos niveles de servicio para los usuarios, por un sistema moderno, regulado, confiable, eficiente, integrado y donde los habitantes del área metropolitana experimentarían un nivel de servicio mayor. En este contexto, se configuraron los siguientes lineamientos del sistema desde el punto de vista de la atención de la demanda del transporte público urbano:

- Debe atender de forma integral las necesidades de movilidad de la población total del área metropolitana, sin lugar a presentarse afectaciones por las divisiones político-administrativas.
- En todos los casos, el mejoramiento de las condiciones de movilización del usuario expresada en función del costo generalizado de viaje (tarifa, tiempo de caminata, tiempo de espera, tiempo de viaje), debe primar en la conceptualización del nuevo sistema. Esto representa una optimización en el nivel del servicio que experimenta el usuario manteniendo los niveles tarifarios existentes.
- El sistema debe brindar mejores condiciones para el desarrollo urbano, la modernización del sistema de transporte urbano y mejorar la gestión de la movilidad urbana (uso eficiente del espacio, menos contaminación, tratamiento preferencial jerarquizado – peatón, seguridad, bicicleta, transporte colectivo, autos).
- El sistema de transporte masivo debe poder implementarse por etapas, tomando en cuenta las restricciones naturales que implica la transformación del sistema de transporte público, procurando minimizar el traumatismo que se

¹ Para el caso en particular del servicio público de transporte se regula esta materia mediante la excoedición de la Ley 336 de 1996, en donde en su artículo 5 se define la naturaleza de este servicio de la siguiente manera:

"El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo"



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal Bucaramanga



podría llegar a ocasionar a los pobladores del área metropolitana de Bucaramanga.

- Tras la implantación total del sistema se establece que este debe movilizar el 66% de la demanda de transporte público urbano en Bucaramanga y su área metropolitana, estimada en 397.864 viajes a lo largo de un día hábil, y siempre complementándose – y no compitiendo- con el sistema colectivo.

De acuerdo con los anteriores lineamientos y con otros aspectos financieros, legales, operacionales y de infraestructura se estableció un sistema tronco-alimentador con tres tipos de servicios ya mencionados: troncales, pre-troncales y alimentadores, los cuales se clasificaron según la demanda esperada.

Marco Legal de los Sistemas de Transporte Masivo

La Ley 310 de 1996 en su artículo 2º establece que la Nación y sus entidades descentralizadas por servicios, cofinanciarán o participarán con aportes de capital, en dinero o en especie, en el sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros, con un mínimo de 40% y un máximo de 70% del servicio de la deuda del proyecto.

Con base en los documentos CONPES² y el Decreto 3109 del 30 de diciembre de 1997, se trazaron los criterios y lineamientos que reglamentan las políticas públicas, en el manejo y asignación de la inversión pública y su consolidación en los Proyectos de los Sistemas de Transporte Público de Masivo de Pasajeros – SITM, y determinó la función del Gobierno Nacional para fijar las políticas sectoriales, expedir normas de carácter general que reglamentaron los requisitos, condiciones y procedimientos establecidos por la Ley 1151 de 2007 y con observancia de las Leyes 86 de 1989, 105 de 1993, 310 de 1996 y 336 de 1996, para normalizar la implementación de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo – SITM del país y su aplicación integral en la ciudades que cuenten con cofinanciación de la Nación y cumpliendo los requisitos establecidos, al apoyar a los Entes Territoriales en su ejecución, además de promover la participación privada en proyectos de infraestructura.

Organismo de Ejecución.

Metrolínea S.A., en su calidad de Ente Gestor del SIT, es una sociedad anónima creada mediante Acuerdo Municipal del 20 de diciembre de 2002, constituida mediante Escritura Pública No. 1011 del 21 de marzo de 2003. Tiene por objeto

²CONPES 3167. Política para mejorar el Servicio de Transporte Público Urbano de Pasajeros del 23 de mayo de 2002 y CONPES 3298. Sistema integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, del 26 de julio de 2004.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal Bucaramanga



social ejercer la titularidad sobre el sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros del municipio de Bucaramanga y el Área Metropolitana, respetando la autonomía que cada municipio tiene para acceder al Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM).

Convenio de Cofinanciación y Costos del Proyecto

El proyecto de Sistema Integrado de Transporte Masivo se encuentra contemplado en los CONPES 3298, 3368 y 3370 a pesos constantes del 2003, este último define el costo total del proyecto en \$453.129 millones, de los cuales \$267.346 millones de pesos corresponden a inversión pública y \$185.783 millones de pesos a inversión privada. La Nación participa con un 66.5% y los Municipios de Bucaramanga, Girón, Piedecuesta y Floridablanca, el Área Metropolitana de Bucaramanga y la Gobernación de Santander con un 33.5%. El valor de la infraestructura es de \$267.346 millones.

La iniciación del proyecto se dió a través de la firma del Convenio de Cofinanciación suscrito el 17 de agosto de 2005 entre la Nación, el Municipio de Bucaramanga, el Área metropolitana de Bucaramanga y Metrolínea S.A. Las primeras aportarian para el efecto \$104.338 millones, \$52.600 millones y \$2.000 millones respectivamente. Posteriormente mediante Otro Si Nos. 2, 3 y 4 de 2006, se vinculan los Municipios de Girón, Piedecuesta y Floridablanca con una participación de \$8.200 millones, \$8.152 millones y \$14.081 millones respectivamente, a su vez la Nación incrementó su aporte a \$169.511.9 millones.

Los aportes al sistema a cargo de la Nación, los Municipios de Bucaramanga, Girón, Piedecuesta, Floridablanca, el Área Metropolitana de Bucaramanga y la Gobernación de Santander, fueron definidos en el documento Conpes 3370, contemplándose aportes por parte de la Nación en los años 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009, y aportes por parte de los Entes Territoriales del año 2005 hasta el 2017.

Mediante la suscripción del documento CONPES 3552 de seguimiento y modificación, suscrito el 01 de diciembre de 2008, se plantea el perfil de aportes de inversión pública al proyecto requeridos para la finalización de las obras del SITM, para lo cual proponen adicionar recursos financiados por la Nación y los entes territoriales por \$115.139 millones y \$32.849 respectivamente (a precios constantes 2008), para efectos de respaldar las obras de infraestructura requeridas para la entrada en operación del SITM.

Adicionalmente los aportes presentados por los riesgos financieros y las coberturas que generen el esquema de financiación, estarán en su totalidad, a cargo de los Entes Territoriales. Para ello deberán aprovisionarse siguiendo la



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
 CONTRALORÍA DELEGADA
 SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES
 COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
 DE SANTANDER

CONTRALORÍA
 Municipal Bucaramanga



metodología establecida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En cualquier caso la proporción de los aportes de la Nación al proyecto, estipulados previamente no podrán superarse

Al 30 de junio de 2013, se han aportado los siguientes recursos:

Tabla No. 1
 Aportes (En \$ col)

APORTANTES	APORTES	SUBTOTAL	PARTICIPACIÓN
Nación- BIRF:	168.573.776.572	264.334.189.794	72%
Nación- Otras Fuentes	95.760.413.222		
Bucaramanga	75.266.063.780	103.579.557.562	28%
Gobernación	13.112.210.000		
Girón	7.948.759.132		
Piedecuesta	5.772.524.650		
Floridablanca	1.480.000.000		
TOTALES	367.913.747.356		

Fuente: Información Metrolínea – Equipo Auditor Concurrente

Plan de Acción.

Se previó que la construcción y adecuación de la infraestructura para el SITM estuviera finalizada en su totalidad en el tercer trimestre de 2010. Sin embargo, el proyecto en este sentido al 25 de noviembre de 2013, presenta aproximadamente un retraso de 38 meses en relación con los componentes de infraestructura, así como los componentes de equipos y flota requeridos para el funcionamiento pleno del sistema previsto en el proyecto. Las obras pendientes de construcción y/o puesta en servicios, así como los equipos y la flota de operación es la que se reseña a continuación.

A. Operacional

La adquisición, operación, mantenimiento y dotación de equipos se realizarán a través del sector privado, mediante la suscripción de contratos de concesión: Recaudo y control de flota (TISA) y operadores (Metrocinco Plus S.A y Movilizamos S.A), mientras que el sector público realizará la inversión en infraestructura y tendrá a su cargo la planificación, regulación y control del sistema. En ese sentido a la fecha está pendiente la prestación del servicio en el norte de la ciudad, sector Ciudadela Real de Minas y en el municipio de Girón. De otra parte de la flota pedida por el ente gestor, así como el ingreso de 5 buses articulados y 5 buses alimentadores, para cubrir las necesidades del servicio en aquellos sectores en donde actualmente el sistema se encuentra en operación.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORIA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES
COMANDO EN JEFE FUERZAS ARMADAS
COMANDO EN JEFE FUERZA AEREA
COMANDO EN JEFE FUERZA NAVAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal Bucaramanga



B. Infraestructura

En cuanto a la infraestructura prevista, está pendiente la construcción de las estaciones de cabecera del Norte de la ciudad, Piedecuesta, Girón y una estación de transferencia en los alrededores de la Universidad Industrial de Santander que se encuentra en ejecución y que servirá para atender las rutas que recorren los corredores viales de las carreras 33 y 27, además de los provenientes del norte de Bucaramanga, obras estas que se financiarán con recursos públicos.

La Estación de cabecera y los patios talleres de Floridablanca que a la fecha según la entidad presenta un avance en la ejecución de las obra del 46%, corresponde a una contratación bajo la modalidad de concesión y por ende su apalancamiento se realizaría con recursos privados, pagaderos con cargo a los recursos generados por la tarifa del servicio. No obstante lo anterior, cabe destacar que este contrato fue terminado de manera anticipada en octubre de 2012, ocasionando la parálisis de las obras, las cuales quedaron en el porcentaje de ejecución antes indicado. Así mismo, se encuentra pendiente la construcción de alrededor de 15 kms de corredores pretroncales para permitir el ingreso del sistema a otros sectores del área de influencia del proyecto.

C. Institucional

El Área Metropolitana de Bucaramanga, conforme a su competencia, debe exigir al Ente Gestor, total cumplimiento a sus obligaciones contempladas en el Convenio Interadministrativo de Operación, del 9 de febrero de 2007 en relación a la eliminación de sobre oferta y prestación del servicio.

Así mismo, el ejercicio de las funciones de control por parte de las autoridades de Tránsito y Transporte dentro del área de influencia del sistema a fin de garantizar el uso exclusivo de la flota del SITM a lo largo del corredor troncal construido como parte del proyecto. Así mismo, las actividades de control a efecto de evitar la competencia desleal al sistema producto de la presencia de fenómenos de prestación del servicio de manera informal e ilegal dentro del área prestación, representados por: paralelismo de rutas del TPC, prestación del servicio de manera informal (sobreoferta de transporte convencional sin despacho) e ilegal (piratería de vehículos públicos y particulares, mototaxismo).

Fortalecimiento institucional y capitalización económica de las empresas operadoras del sistema, quienes en conjunto con el ente gestor se encuentran en Plan de Sometimiento con la Superintendencia de Puertos y Transportes – Superpuertos.



CONTRALORÍA
CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES
GENERAL DE LA REPÚBLICA | CONCEPTO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal Bucaramanga



En lo concerniente al proyecto del Sistema Integrado de Transporte Masivo – Metrolínea, en el desarrollo de los objetivos propuestos en la Actuación Especial AT 130-2013 del 22 de agosto de 2013, se evaluaron específicamente los componentes técnicos relativos a la infraestructura física y operacional, legal y financiero dentro del alcance de la muestra seleccionada.

Es responsabilidad de las administraciones el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría General de la República, Contraloría Departamental de Santander, Contraloría municipal de Bucaramanga y Contraloría municipal de Floridablanca.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a las Entidades dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas.

El proceso de contratación celebrado durante las vigencias 2009 a 2012 por METROLÍNEA S.A, correspondió a 646 contratos suscritos mediante las modalidades de: prestaciones de servicio, convenios y/o contratos por \$63.512.768.954, de los cuales se seleccionó una muestra del 81% equivalente a \$51.691.877.593, que corresponde a 33 contratos.

Tabla No. 2
Muestra Contractual

	UNIVERSO	MUESTRA 81%	
		CANTIDAD	VALOR
OBRA	11	9	\$ 42.914.822.026
INTERVENTORIA	6	6	\$ 6.124.161.151
DISEÑOS	6	4	\$ 301.319.600
OTROS	625	14	\$ 2.351.574.816
TOTAL	\$ 63.512.768.954	33	\$ 51.691.877.593

Fuente: Metrolínea S.A.

El procedimiento y método que se utilizó para la escogencia de la muestra fue la experiencia del Equipo Auditor referente a este campo, teniendo en cuenta el objeto, valor, impacto y programa ejecutado por la Entidad y sobre los mismos se efectuó verificación específica de los siguientes aspectos:

- a) Cumplimiento de los objetos y cláusulas contractuales establecidas para la ejecución.
- b) Adiciones y prórrogas efectuadas.
- c) Ejecución presupuestal relacionada a cada una de las fuentes de financiación utilizadas para el pago de los contratos objeto de control.



- d) Verificación de los soportes contables y documentos fuentes que revelan la información registrada en los informes y que sustentan la ejecución presupuestal de los recursos aportados por cada una de la fuentes de financiación al Proyecto del SITM Metrolínea S.A. a través de cada uno de los contratos ejecutados y determinados como gastos elegibles y financiados para el proyecto.
- e) Evaluación técnica de los celebrados para la elaboración de estudios y diseños urbanísticos del SITM Metrolínea S.A. y sus conexos de interventoría.

Las demandas presentadas contra Metrolínea S.A. durante las vigencias 2006 a 2013, corresponden a 50, las cuales comprenden Acciones de Nulidad y Nulidad y Restablecimiento del Derecho (2), Acciones de Reparación Directa (14), Procesos contra Metrolínea (7), Acciones Populares (23) y Procesos Laborales y Civiles (1) las cuales ascienden a \$60.674.567.200, sobre los que se seleccionó una muestra de 17 procesos equivalentes al 34% por valor de \$57.471.441.124, que equivalen al 95% del valor total.

En desarrollo de cada uno de los procedimientos previstos en ejecución de la línea judicial se efectuó la revisión de cuatro (4) acciones populares, dos (2) reparaciones directas y once (11) acciones contractuales

Tabla No. 3
Muestra Procesos

MUESTRA cantidad 34% valor 95%				
CONCEPTO	CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD	VALOR
ACCIONES DE NULIDAD Y NULIDAD CON RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	0	-	0%	0%
ACCIONES DE REPARACIÓN DIRECTA	2	10.400.000.000	12%	18%
TRIBUNALES Y CONTRACTUALES	11	47.071.441.124		
ACCIONES POPULARES EN PROCESO	4	-	0	0
PROCESOS LABORALES Y CIVILES	0	-	0	0
TOTALES	17	57.471.441.124	34%	95%

Fuente: Metrolínea S.A.

Para la evaluación de la viabilidad financiera se analizaron las cinco concesiones, a saber: operación (Metrocinco Plus S.A y Movilizamos S.A.), construcción de estación de cabecera y patios talleres de Floridablanca (Estaciones Metrolínea S.A), publicidad (Metropost S.A.) y recaudo y control de flota (TISA), sobre esta última se tiene limitación al alcance dada su complejidad, en consecuencia será abordada en una próxima Actuación Especial.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA
CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal Bucaramanga



1. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO.

El análisis y evaluación de la información recibida del Ente Gestor del Sistema Integrado de Transporte Masivo – SITM – Metrolínea para el Área Metropolitana de Bucaramanga, en el desarrollo y aplicación de pruebas sustantivas y de cumplimiento, nos permitió establecer que el Ente Gestor presenta marcadas deficiencias en la implementación oportuna y adecuada de un Sistema de Control Interno que vincule cada uno de los procesos, procedimientos y actividades administrativas de gestión como son la planeación, organización, control, evaluación y seguimiento entre otros aspectos que convergen a que se originen los Hallazgos relevantes enumerados en el presente informe.

El examen practicado a la línea de Gestión Contractual, refleja las debilidades existentes presentadas por el Ente Gestor en las diferentes etapas de los procesos contractuales, siendo ineficiente en el cumplimiento de los principios de la contratación pública en los términos de la responsabilidad de que trata el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, en el manejo e inversión de los recursos dentro de los fines constitucionales y contractuales, encontrándose igualmente, inadecuada planeación en el proceso contractual; debilidades en la formulación de los estudios previos con fundamento en el artículo 3 Decreto 2474 de 2008; se omite el seguimiento y control a la documentación e información de los soportes que componen los contratos en sus distintas etapas; aplicación errada de la metodología del Factor Multiplicador; mayor valor pagado al contratista por impuestos y legalización en los contratos de interventoría; diseños iniciales y planos objeto de los contratos de obra pública fueron modificados por el Contratista; en algunos procesos contractuales se percibe que las cantidades de obra de las actividades presupuestadas es elevada respecto a la real cuantificada por el Ente de Control; existe pliego de condiciones sin requisitos de idoneidad y experiencia, al igual que el cálculo del IVA incluyendo impuestos en la base de la misma.

En cuanto al cumplimiento de los preceptos normativos se determina la inobservancia en la aplicación de la contribución de las estampillas municipales sobre el valor de las concesiones celebrados por el Auditado, dineros que no ingresaron a las arcas del municipio.

Finalmente se Insta al Ente Gestor para que optimice las herramientas de seguimiento y control a los procesos y procedimientos sobre contratación pública, acorde a la normatividad vigente y a sus reglamentos internos.

Metrolínea en el período 2009-2012 celebró 11 contratos de obra pública por valor de \$43.471 millones. En ese sentido se evidencia que el proceso de planeación adelantado por el ente gestor para la definición de los estudios previos y



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORIA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FISICA Y TELECOMUNICACIONES.
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORIA
Municipal Bucaramanga



celebración de esos contratos de obra, mediante los cuales se ha ejecutado gran parte de la infraestructura física del SITM, presenta serias y reiteradas deficiencias de orden conceptual, procedimental y de gestión, que repercuten en la etapa de ejecución y liquidación contractual, y se manifiestan en suspensiones, prórrogas y adiciones en la mayoría de los casos, sin existir una justificación válida para tales modificaciones, las que finalmente terminan por elevar los costos de las obras proyectadas, generando desequilibrios presupuestales para el conjunto del componente de infraestructura del proyecto.

Adicionalmente, esas desviaciones contractuales en la ejecución de los contratos de obra generan a su vez una mayor onerosidad en los contratos de interventoría asociados a estos, que de igual manera merman la capacidad presupuestal de la entidad para atender el desarrollo de los planes que en materia de infraestructura física prevé y requiere el sistema.

Así mismo, es apreciable la debilidad de la entidad en cuanto a sus funciones de supervisión sobre la ejecución de los contratos de obra celebrados, toda vez que el control técnico que en ese sentido se realiza es marginal y depende más del accionar de los interventores, con lo cual se convierte en una instancia técnica más formal que real, al tiempo que se pierde como un mecanismo de seguimiento para advertir oportunamente y generar alertas tempranas frente a posibles fallas o deficiencias de los contratos de obra e interventoría, poniendo en riesgo de fracaso o de dilación la construcción y puesta en servicio de las obras.

De igual manera, en los contratos de interventoría se observa que en aquellos casos donde su órbita de competencia, además de los aspectos técnicos engloba también los asuntos administrativos, financieros, legales y ambientales los cuales deben ser abordados desde una óptica integral. En relación con sus funciones de control, el cumplimiento de sus compromisos se realiza de manera desarticulada y desconoce la complementariedad e integralidad que demandan su actividad, con lo cual termina por darle prevalencia únicamente al componente técnico, sustrayéndose de las obligaciones que implican y exigen los demás componentes objeto de su deber contractual.

Finalmente, la demora sistemática en la construcción y puesta en servicio de aquellos elementos de la infraestructura física que marcan un hito crítico para ejecución del proyecto, como son las 4 estaciones de cabecera y algunos tramos de corredores pretroncales en sectores que por su demanda pueden atraer y generar ingresos importantes para el sistema, ha resultado un hecho determinante y estructural que impide el aumento de la cobertura de la demanda, por ende no contribuye a mejorar la prestación del servicio, y se convierte en un obstáculo para avanzar hacia la sostenibilidad financiera del negocio.



CONTRALORÍA
CONTRALORIA DELEGADA
SECCION DE ESTRUCTURA FISICA Y TELECOMUNICACIONES
GENERAL DE LA REPUBLICA - COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORIA
Municipal Bucaramanga



En desarrollo de cada uno de los procedimientos previstos en ejecución de la línea judicial, se efectuó la revisión de cuatro (4) Acciones Populares, dos (2) Reparaciones Directas y once (11) Acciones Contractuales.

En tratándose de las acciones judiciales, se encontró que la mayoría de éstas se suscitaron con ocasión de las reclamaciones efectuadas por contratistas, para que les fueran reconocidos mayores cantidades de obra ejecutadas, que en la mayoría de los casos quedaron consignadas en el Acta de Liquidación del Contrato y contaron con el aval de la interventoría, así como mayores cantidades de obra que fueran verificadas por la interventoría, solicitando en consecuencia el restablecimiento del equilibrio económico; las que un alto porcentaje fueron falladas en contra del Ente Gestor.

Por otra parte se estableció que si bien la Entidad ha ejercido defensa en las acciones que en diferentes instancias se han instaurado contra ella, esta gestión en algunos de los casos ha sido limitada y poca efectiva en la medida que se pudieron optar por mecanismos como las conciliaciones y acuerdos de pago, que buscaran detener el incremento en el valor de las condenas.

Finalmente es de resaltar que la Entidad en el seguimiento efectuado a la línea Acciones Judiciales, sobre Sentencias y Laudos proferidos en contra de la entidad, Metrolínea S.A., se estableció mediante revisión documental, que la Entidad y los entes actores del Sistema vienen asumiendo el pago por concepto de intereses moratorios de sumas bastante representativas, que constituyen una merma al patrimonio Estatal.

Se presentaron limitaciones al alcance por cuanto no se auditaron la viabilidad financiera del sistema, toda vez que el estudio de la estructuración técnica, legal y financiera, no fue allegado para su evaluación, por parte del gestor Metrolínea y UIS; lo cual genera incertidumbre, respecto de la realización de los mencionados estudios, que pudieran afectar la viabilidad Financiera y Técnica del Sistema. Así mismo se evidenció que el Ente Gestor no lleva un adecuado registro de los hechos económicos que afectan el SITM, máxime cuando la fiducia donde se depositan los recursos del SITM, fue delegada a un tercero sin que se efectúe una adecuada supervisión y control.

Evaluada los rendimientos financieros del Sistema de Transporte Masivo que administra Metrolínea, se estableció que los Recursos aportados por los entes participantes al Sistema provenientes de la Nación y Municipios, han sido distribuidos y girados en su totalidad, a los Entes que cofinancian el Sistema de Transporte, sin aplicar la retención del 20% a favor de Metrolínea S.A. lo cual le ha restado la capacidad financiera para lograr los fines del Sistema.



CONTRALORÍA

CONTRALORÍA DELEGADA
SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA

Municipal Bucaramanga



En la actualidad, la problemática de orden financiero impacta consecuentemente en pérdida de credibilidad por parte de la ciudadanía del Sistema, por cuanto no se está garantizando la prestación del servicio en términos de frecuencia, seguridad y la atención de reclamaciones, en la medida que no existen mecanismos idóneos que logren superar estas situaciones, lo cual se manifiesta en: Incumplimiento del compromiso de reducción de la sobreoferta, Deficiencias en la estructuración financiera del Sistema, Sobreestimación de la demanda del Servicio Público de Transporte Masivo, Inexistencia de indicadores de desempeño que permitan medir en términos de calidad y eficiencia la prestación del servicio Público de Transporte Masivo, Uso de transporte informal e ilegal y ausencia de Medidas de seguridad para los usuarios del Sistema. Así mismo a lo largo del corredor troncal se vienen registrando maniobras de circulación vehicular peligrosas por parte de los conductores de los buses padrones que ruedan sobre el carril exclusivo, que en cumplimiento de los trayectos de las rutas (cuencas La Cumbre y Bucarica) y deben conectarse con los carriles segregados, generando con ello un riesgo a la seguridad vial e impactando sobre la movilidad del conjunto del tránsito de la ciudad, y ocasionando traumatismos para la misma operación del sistema.

Lo anterior como consecuencia de deficiencias en la planeación operacional y por la localización inadecuada de tramos de la infraestructura del SITM, asociados con la transferencia de pasajeros.

Evaluated el cumplimiento de las obligaciones previstas en los contratos de concesión 1 y 2 con los operadores del sistema de transporte masivo, en lo relacionado con la participación de pequeños transportadores (cláusula 15.5) se estableció incumplimiento al no exigirse los informes anuales de la composición accionaria de cada uno de los operadores, al tiempo que no se ha adoptado ningún tipo de acción administrativa y legal que conmine a los concesionarios para asegurar la participación de éstos en la prestación de los sistemas masivos de transporte.

A excepción de los aportes efectuados por el Municipio de Bucaramanga, a partir de la vigencia 2012 no se registran los correspondientes a los integrantes del convenio de cofinanciación del SITM del Área Metropolitana de Bucaramanga (Floridablanca, Girón, Piedecuesta, Gobernación de Santander y Área Metropolitana) para los costos adicionales, como riesgos financieros, conciliaciones, y/o sobrecostos, derivados del desarrollo del proyecto, que garanticen el control económico y permitan mantener en todo momento la viabilidad y sostenibilidad del SITM y el sostenimiento del Gestor.



CONTRALORÍA | CONTRALORIA DELEGADA
GENERAL DE LA REPUBLICA | SECTOR INFRAESTRUCTURA FISICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORIA
Municipal Bucaramanga




Metrolínea facultado por la Junta directiva destinó los recursos provenientes de multas descontadas a contratistas y reclamación de pólizas en garantía en gastos de sostenimiento del Gestor, esta ejecución no corresponde a la definición de gasto elegible del proyecto, los que a su vez no garantizan la viabilidad y sostenibilidad del SITM, con el agravante que producto de fallos judiciales debe reintegrar a un contratista los dineros descontados incrementados con indexación e intereses los cuales están sin cancelar.

En desarrollo de la Actuación Especial de fiscalización, se evidenciaron 55 Hallazgos administrativos de los cuales, 20 presentan una presunta incidencia fiscal, cuantificados en \$47.936,7 millones de pesos; 29 con una presunta incidencia disciplinaria y 6 con presunta connotación Penal, así mismo 2 Funciones de Advertencia y 1 Proceso Administrativo Sancionatorio, para su traslado a las instancias competentes así: 11 hallazgos fiscales a la Contraloría General de la República por valor de \$21.411,8 millones; 9 hallazgos fiscales a la Contraloría Municipal de Bucaramanga por \$17.822,8 millones; 1 hallazgo fiscal a la Contraloría General de Santander por valor de \$8.702 millones.

Las Entidades vinculadas al proyecto deberán elaborar o ajustar el Plan de Mejoramiento, con acciones y actividades que permitan eliminar las causas de los hallazgos que se describen en el presente informe, tal como lo establece la Resolución Orgánica No 6289 de 2011 de la Contraloría General de la República.

Atentamente,



SEBASTIAN CARBONO BARRIOS
Contralor Delegado Infraestructura
Fisica CGR


ARGEMIRO CASTRO GRANADOS
Contralor Departamental de Santander


MAGDA MILENA AMADO GAONA
Contralora Municipal de Bucaramanga

MARÍA MARGARITA BUENO GONZÁLEZ
Contralora Municipal de Floridablanca

Director de Vigilancia Fiscal - CGR. León Balmore Aguinaga Borja.
Supervisor - CGR. Luis Edgar Michaels R.


Luz Yamile Medina Pires
Contralora Municipal Floridablanca
Encargada Res. 159 18-DIC-2013



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER



3. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

3.1 LÍNEA DE CONTRATACIÓN

El examen refleja las debilidades existentes presentadas por el Sujeto Auditado en las diferentes etapas de los procesos contractuales, siendo ineficiente en el cumplimiento de los principios de la contratación pública en los términos de la responsabilidad de que trata el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, en el manejo e inversión de los recursos dentro de los fines constitucionales y contractuales. De otra parte, el artículo 14 del mismo Estatuto General de Contratación asigna a cada entidad contratante la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de los objetos contractuales, no obstante la planeación en el proceso contractual es ineficiente, se encuentran debilidades en la formulación de los estudios previos con fundamento en el artículo 3 Decreto 2474 de 2008, se omite el seguimiento y control a la documentación e información de los soportes que componen los contratos en sus distintas etapas, se aplica erradamente la metodología del Factor Multiplicador, se pagó mayor valor al contratista por impuestos y legalización en los contratos de interventoría, los diseños y planos objeto de los contratos de obra pública fueron ajustados por el contratista, trasgrediendo los principios de economía, transparencia, objetividad y planeación; en algunos procesos contractuales se percibe que las cantidades de obra de las actividades presupuestadas es elevada respecto a la realmente cuantificada por el Ente de Control sobre planos y especificaciones técnicas generales, se evidenció que un Pliego de condiciones no enuncia requisitos de idoneidad y experiencia.

La Contraloría General de la República, la Contraloría Departamental de Santander, la Contraloría Municipal de Bucaramanga y la Contraloría Municipal de Floridablanca instan al ordenador del gasto y responsable de la custodia y manejo de los recursos públicos, a que la inversión de los mismos se ajuste a los lineamientos de los principios de transparencia, economía, responsabilidad, control, planeación y demás que regulan la administración pública con fundamento en la ley 1437 de 2011, toda vez que los resultados del examen practicado evidencia que algunos objetos contractuales no generaron el beneficio, impacto y utilidad esperada en la satisfacción de las necesidades para las cuales fue celebrada la contratación, siendo indispensable que la entidad priorice los recursos ajustados a las necesidades reales, que implique el análisis en la efectividad de la erogación costo- beneficio para la entidad pública.



En cuanto al cumplimiento de los preceptos normativos se determina la inobservancia en la aplicación de la contribución de las estampillas municipales y departamentales sobre el valor de las concesiones celebrados por el Auditado, dineros que no ingresaron a las arcas del municipio y departamento, constituyéndose presunto detrimento al erario a la luz de la ley 610 de 2000.

Igualmente se hace necesario la optimización de herramientas de seguimiento y control a los procesos y procedimientos sobre contratación pública, acorde a la normatividad vigente y a sus reglamentos internos.

Los procesos de contratación celebrados durante las vigencias 2009 a 2012 por METROLINEA S.A, comprenden 646 contratos realizado en las modalidades de: prestaciones de servicio, convenios y/o contratos por \$61.617 millones, de los cuales se analizó el 81% equivalente a \$51.862 millones, correspondiente a 33 contratos.

El procedimiento y método que se utilizó para la escogencia de la muestra fue la experiencia del Equipo Auditor sobre la temática, teniendo en cuenta el objeto, valor, impacto y programa ejecutado por la Entidad.

El examen practicado sobre la línea de contratación al Sistema Integrado de Transporte Masivo- Metrolínea S.A., arroja el resultado expuesto en los siguientes hallazgos relacionados a continuación:

Hallazgo No 1: Diseños UIS. (A) (F) (P) (D)

Contrato Interadministrativo No.119 de 2009, suscrito el 12 de noviembre de 2009 con la UIS, por intermedio de la Unidad Académica de la UIS denominada GEOMATICA, por valor de \$1.079 millones, cuyo objeto es es ***“Elaborar los estudios en fase 2, profundizando en los aspectos tratados en la primera fase de la evaluación y realizando los estudios legales, técnicos y financieros necesarios para proporcionar los elementos que garanticen una evaluación detallada para la implementación de corredores aéreos tipo cables integrados al SITM en los trayectos: Centro –Chimita-Aeropuerto Palonegro y Guarín- Morrorrico-Comuna 14, a través de un sistema de transporte por cable aéreo, al sistema Metrolínea.”*** (Negrilla nuestra).

De la lectura del objeto del convenio y de la revisión efectuada a la ejecución del mismo, se establece que entraña un contrato de consultoría en los términos del artículo 32 numeral 2 de la Ley 80 de 1993, en donde se define el contrato de consultoría de la siguiente manera: (...) ***“Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la***



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORIA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal Bucaramanga



ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnósticos, pre factibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión...."

Siendo conveniente traer a colocación pronunciamientos efectuados por el Consejo de Estado que ha insistido en la importancia de la modalidad de contratación para la ejecución de productos que tienen una carga intelectual, tal y como lo manifestó en Sentencia de Junio 15 de 2000. C. P. Ricardo Hoyos Duque. Exp. 10963.

"Es precisamente la búsqueda de cualidades técnico subjetivas lo que justifica que el concurso de méritos sea la forma adecuada, de acuerdo con la legislación vigente, para la celebración de contratos de consultoría, al referirse éstos a "los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, pre-factibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión". De igual modo, estos negocios jurídicos pueden también tener por objeto "la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos. (Subraya fuera de texto)

Como puede observarse, al ser el concurso de méritos el procedimiento indicado para la selección de consultores en la Administración, su realización se encamina principalmente a la constatación de requisitos de orden técnico y de calidades profesionales, como quiera que, en esta clase de negocios jurídicos lo más importante son las calidades personales de aquellos con quien se contrata, aspecto que es preponderante frente a factores que apuntan a requerimientos financieros y económicos.

Toda esta situación además de evidenciar la evasión de los procesos de contratación regidos por la Ley 80 de 1993 y el Decreto 2474 de 2008, indica la existencia de un daño patrimonial a los recursos de la Entidad Metrolínea S.A., en la medida que a pesar que en la propuesta presentada por el contratista (UIS) para la ejecución de los estudios de predimensionamiento de operación electromecánica, la entidad contratista ofreció como equipo de trabajo un "consultor estratégico", de origen extranjero experto en el tema de implementación de sistemas de cable vuelo en el mundo, indicando en la propuesta que el valor de los ítems que ejecutaría este consultor experto sería de \$576 millones, encontrando en la revisión del contrato que se estos consultores no ejecutaron estos ítems, y en cambio la Entidad contratista sin que mediara autorización de parte de Metrolínea S.A hizo un cambio del personal consultor, y quien termino ejecutando estos dos ítems fue un ingeniero civil a quien por este concepto se le pagan \$50,7 millones.

Lo anterior además de evidenciar una falta de supervisión por parte de la entidad contratista, quien termina cancelando un mayor valor por ítems que contaban con



la ejecución de un consultor estratégico especializado, va a en contravía de lo previsto en el artículo 73 de la 1150 de 2007 que establece:

“Artículo 73. Sustitución en el equipo de trabajo, continuidad del servicio y adición. Durante la ejecución del contrato, el consultor sólo podrá sustituir algún miembro del equipo de trabajo si así lo autoriza la entidad, siempre que el nuevo miembro propuesto cuente con calidades iguales o superiores a las presentadas en la oferta respecto del miembro del equipo a quien remplace. (Subrayado nuestro)

“El consultor seleccionado podrá continuar ejecutando las fases subsecuentes de la consultoría, sujetas al acaecimiento de una condición previamente determinada, si ellas corresponden a tareas que se desprenden de los trabajos iniciales o son necesarias para el desarrollo del mismo proyecto.

En ese orden de ideas y teniendo en cuenta los valores e ítems que se establecieron en la propuesta presentada por la UIS, se calcula el daño patrimonial en la suma de **\$576,93 millones**, los cuales se calculan de sumar el valor de los ítems relacionados con los estudios de predimensionamiento, conforme a la siguiente referencia:

Tabla No. 4
Valor de la Propuesta

Actividad	Unidad	Cantidad	Valor Unitario	Subtotal
Levantamiento topográfico: planimetría y altimetría de la alternativa de trazado Centro - Chimitá - Aeropuerto Palonegro	KM	6,6	2.835.000	18.711.000
Levantamiento topográfico: planimetría y altimetría de la alternativa de trazado Guarín - Comuna 14	KM	1,6	2.835.000	4.536.000
Estudio geotécnico para el trazado Centro - Chimitá - Aeropuerto	TRAMO	1	12.150.000	12.150.000
Estudio geotécnico para el trazado Guarín - Comuna 14	TRAMO	1	6.480.000	6.480.000
Estudio hidrológico y meteorológico	TRAMO	2	13.500.000	27.000.000
Estudio de intensidad y distribución en altura de los vientos	TRAMO	2	13.500.000	27.000.000
Diseños arquitectónico prototipo de una estación	ESTACIÓN	1	54.000.000	54.000.000
Estimación del costo de construcción del prototipo de estación	ESTACIÓN	1	13.500.000	13.500.000
Diseño a nivel de predimensionamiento de operación electromecánica para el tramo de la comuna 14	TRAMO	1	239.633.500	239.633.500
Diseño a nivel de predimensionamiento de operación electromecánica para el tramo del Aeropuerto Palonegro	TRAMO	1	337.299.196	337.299.196
Plan de Manejo Ambiental	TRAMO	2	20.250.000	40.500.000
Estructuración financiera y análisis tarifario	GLOBAL	1	228.155.304	228.155.304
Estructuración Legal	GLOBAL	1	70.035.000	70.035.000
Suman: Fase II: Elaboración Estudio Técnico, Legal y Financiero				1.079.000.000

Fuente: oferta de servicios de la Universidad a través de su grupo de investigación y extensión GEOMATICA

Con lo anterior se establece que la evasión al cumplimiento de las normas que regulan la actividad contractual y los principios rectores de la ley 80 de 1993,



repercutió directamente en el valor que cancelo la entidad contratista por la ejecución de unos ítems que debió desarrollar un consultor estratégico y fue finalmente realizado por un ingeniero civil, que no contaba con las mismas calidades técnicas y de experiencia del consultor estratégico ofrecido en la propuesta, y por el cual la administración termino cancelando un mayor valor en relación al valor que efectivamente la UIS cancelo a este consultor. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Disciplinario, Penal y Fiscal que se trasladara a la Contraloría Municipal de Bucaramanga.**

Hallazgo No. 2. Incumplimiento contrato de prestación de servicios No. 18 (A) (F)

El Contrato de Prestación de servicios No.018 de 2010 establece como objetivo: *"Prestación de servicios de apoyo a la gestión para la coordinación de las actividades logísticas de operación y supervisión de las labores ejecutadas por el personal de campo a cargo de los sistemas de soportes para el control y recaudo de la operación".* La cláusula sexta prevé: *"Obligaciones de las partes manifiesta: Del Contratista: (...) 3) Apoyar en la realización de los reportes necesarios sobre el desempeño de los operadores de transporte 4) Identificar con base en esta información las acciones que se deben tomar y optimizar el uso de los recursos del sistema que permita lograr una mejor atención al cliente y coordinar la ejecución de estas acciones junto a los operadores y el centro de control y recaudo, de ser necesario. 5) Apoyar en la realización de los reportes de operación que le sean solicitados. 6) Llevar las estadísticas o informes de fallas técnicas con el fin de generar el informe para la programación del mantenimiento necesario, y aplicación de las multas respectivas. 7) Apoyar en la supervisión del cumplimiento de las funciones de personal técnico a cargo de los equipos de monitoreo y personal de campo en estaciones y corredores SITM (...)*

Se evidenció que para los meses de enero, febrero, marzo, abril, agosto y septiembre del año 2010 no hay evidencia al cumplimiento de las obligaciones contractuales, a su vez carecen de soportes documentales que permitan establecer el cumplimiento del mismo.

Respecto a las actas de los meses de abril, mayo, junio, julio presentan fecha de elaboración marzo de 2010, en tanto que la de noviembre presenta fecha de elaboración octubre de 2010, lo cual denota inoportunidad y falta de seguimiento y supervisión real del contrato al haber sido avaladas y canceladas por la Entidad, quien reconoce la necesidad de una mejora administrativa para evitarlo en lo sucesivo.

De otra parte la Ley 1365 de 2009, en su artículo 13 establece la prohibición de realizar gastos que no cumplan con los requisitos legales. Tal incumplimiento normativo denota la falta de seguimiento, por parte de Metrolínea S.A., a las obligaciones contractuales establecidas, teniendo en cuenta la responsabilidad que tiene esta Entidad como titular y gestor del SITM, en el sentido de garantizar



el cumplimiento contractual, la adecuada vigilancia y control de las obligaciones contraídas por parte del contratista al momento de la suscripción del contrato y proteger los derechos de la Entidad, violando el principio de responsabilidad establecido en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

En consecuencia, se configura un hallazgo con alcance administrativo y fiscal por la suma de **\$9,84 millones**, correspondiente a los meses de enero, febrero, marzo, abril, agosto y septiembre del año 2010 al no evidenciarse el cumplimiento de las múltiples actividades previstas para el contratista al tiempo que no se registran en las planillas de asistencia a las diferentes capacitaciones realizadas por el contratista, los resultados de las evaluaciones practicadas, tabulaciones de datos de las diversas capacitaciones, cronogramas del personal de campo, auxiliares de plataforma, seguimiento a las multas en campo a los concesionarios, entre otras. Tal hecho se presenta por falta de control, seguimiento y supervisión con lo cual se afecta negativamente los recursos de Metrolínea S.A. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Fiscal que se trasladara a la Contraloría General de la Republica.**

Hallazgo No. 3. Pago sin soportes (A) (F)

De acuerdo con el literal b), numeral 6.4 Modalidad de Facturación y pago, prevista en las Condiciones Generales de Contrato, suministrados por el Banco Mundial, dispone lo siguiente: " *Tan pronto como sea prácticamente posible y a más tardar quince (15) días después del fin de cada mes calendario durante el periodo de los Servicios, o después de terminar cada intervalo si se ha indicado en las CEC, el Consultor entregará al Contratante, por duplicado, declaraciones detalladas de gastos acompañadas de copias de facturas, comprobantes y demás documentos apropiados que respalden las sumas pagaderas en ese mes u otro periodo indicado en las CEC (subrayado nuestro), de conformidad con las subcláusulas 6.3 y 6.4 de las CGC. Se deberán presentar cuentas separadas para las cantidades pagaderas en moneda extranjera y en moneda nacional. En cada cuenta se deberá hacer distinción entre la porción de los gastos elegibles correspondientes a remuneraciones y los que se refieren a gastos reembolsables.*"

Pese a lo anterior, de la revisión efectuada al Contrato de Interventoría Nro. 041 de 2009, cuyo objeto es "Interventoría técnica, administrativa, legal, financiera y ambiental del contrato de concesión para la construcción de la estación de cabecera y los patios de operación y talleres de Floridablanca del SITM del Área Metropolitana de Bucaramanga", se evidenció que METROLINEA, ordenó pagos de ítem que componen el factor multiplicador, tales como Gastos de Administración con 10%, Otro Personal no Reembolsable con 8%, Gastos Bancarios 5%, Seguros Varios 3% y Otros Gastos no Reembolsables por 7%, para un total de 33% del total del factor multiplicador (2.5), sin que se evidencien en el



expediente del contrato de esos ÍTEM S los respectivos soportes de ejecución por el valor ofertado de \$311.3 millones sin IVA.

De igual forma se evidencia en el expediente del contrato de interventoría No.039 de 2009, suscrito por el *CONSORCIO INTERPRO ETA*, cuyo objeto es "INTERVENTORIA TECNICA, ADMINISTRATIVA, LEGAL, FINANCIERA Y AMBIENTAL DEL CONTRATO DE CONCESIÓN PARA CULMINACIÓN DE LAS OBRAS DEJADAS DE EJECUTAR EN EL CONTRATO No. 007 EN LA AUTOPISTA BUCARAMANGA—FLORIDABLANCA ENTRE EL PUENTE VEHICULAR CAÑAVERAL (K1+750) HASTA EL SITIO PAPI QUIERO PIÑA (K4+150) PARA EL SITM", que el contratista no presenta los soportes de los costos del personal del ítem Grupo Personal Administrativo (no reembolsable) consignados en el "formulario PR-4 Desglose por Remuneraciones", de la interventoría en las tres etapas por \$52.4 millones del contrato principal y por la adición \$9.8 millones para un total de \$ 62.2 millones.

Ahora bien, en el análisis del factor Multiplicador presentado por el Contratista, el ítem denominado Personal Administrativo (no reembolsable) con un 22.5%, el cual la Contraloría General de la República considera que es el mismo gasto llamado **Grupo Administrativo** desglosado en el Formulario PR-4.

Dentro de la metodología del factor multiplicador, uno de sus componentes son los gastos generales, tales como el salario del recurso humano de administración, que indirectamente apoyan la ejecución del contrato, luego si el contratista los registra nuevamente en el Formulario PR-4, se estaría pagando dos veces el mismo concepto.

Lo anterior debido a la falta de control y supervisión, por parte de la Administración, al ordenar pagos sin los debidos soportes, en contravía de lo establecido en el Plan General de Contabilidad pública que exige que los pagos realizados por las entidades públicas, debe contar con los soportes que permitan tener la certeza del gasto o costo incurrido como parte del mismo valor contractual acordado, con el riesgo haberse ordenado pagos sin justa causa y que forman parte del valor contratado, con lo cual pudo haber generado erogaciones por **\$433.2 millones** incluido el IVA de los contratos en mención (Contrato 041 /09 por \$361,2 millones, y Contrato 039/09 por \$72 millones. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance fiscal que se trasladara a la Contraloría General de la República.**

Hallazgo No 4 Estimación costos de Interventoría (A) (F)

El numeral 6.3 Negociaciones del Precio consignado en el Pliegos de condiciones



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
D.E. SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal Bucaramanga



(Sección 2. Instrucciones para los Consultores) del contrato de Interventoría Nro.039 de 2009, estableció: *“Si corresponde, es obligación del Consultor, antes de iniciar las negociaciones de precio, comunicarse con las autoridades locales tributarias para determinar el monto de los impuestos nacionales que el Consultor deba pagar bajo el contrato. Las negociaciones de precio incluirán una aclaración (si corresponde) de las obligaciones tributarias de la firma en el país del Contratante y la forma en que dichas obligaciones se incorporarán en el contrato (subrayado nuestro); y reflejarán las modificaciones técnicas convenidas en el precio de los servicios...”*

No obstante lo anterior, se evidencia en el contrato referido, suscrito con INTERPRO ETA, cuyo Objeto es *“La interventoría técnica, administrativa, legal, financiera y ambiental del contrato de concesión para culminación de las obras dejadas de ejecutar en el contrato no. 007 en la autopista Bucaramanga –Floridablanca entre el puente vehicular cañaveral (k1+750) hasta el sitio papi quiero piña (k4+150) para el sitm”*, que el oferente aplica la metodología para la propuesta de precio descrita por el BIRF, es decir en los Formularios PR-2 Resumen de Precios, PR-3 Desglose de precio por actividad, PR-4 Desglose por remuneración, PR-5 Desglose de gastos reembolsables y el Formulario Tipo I.

En el diligenciamiento del Formulario Tipo I, se observa que al sueldo básico/mes del personal directo para la ejecución del contrato, se le adiciona ítems como Cargas sociales, Gastos Generales y Honorarios, expresados en porcentajes del sueldo básico, para obtener la tarifa /mes del personal. A este resultado según el Formulario PR-4 se multiplica por la Participación que tenga cada persona, para así obtener el valor total del personal a contratar.

Ahora bien, el Equipo auditor al analizar los ítems que se adiciona al sueldo de personal, es exactamente igual a los que componen el porcentaje de un Factor Multiplicador, documento que el Contratista presenta en la Oferta, la cual hace parte del contrato y por consiguiente se concluye que la Oferta es presentada por la metodología del Factor multiplicador en el cual debe incluir todos los gastos directos e indirectos que incurra el contratista para la ejecución del contrato (sueldos, gastos generales, honorarios e impuestos).

Por lo anterior, se evidencia que el oferente aplica la metodología del factor multiplicador erradamente, por cuanto no incorpora los impuestos que paga por el contrato al valor del factor multiplicador, sino que los adiciona a la suma del valor de los costos directos de personal y los gastos reembolsables que el contratista tiene que realizar para la ejecución del contrato, lo que afectó en un mayor valor del contrato en \$175,5 millones incluido IVA.

Así mismo se presenta en el contrato de interventoría No. 02 de 2011, suscrito con INTERPRO S.A.S, cuyo Objeto es *“Interventoría técnica, administrativa, legal,*



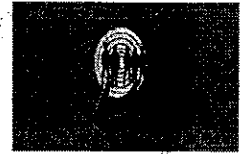
CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORIA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General de
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal de Bucaramanga



financiera y ambiental para la construcción de espacio urbano sobre la autopista Bucaramanga-Bogotá, en el Área urbana de Piedecuesta para la movilización del SITM para el área metropolitana de Bucaramanga (contrato de Obra No. 03 de 2011)", un mayor valor del contrato en \$32,2 millones incluido IVA.

Igualmente se evidencia en el contrato de interventoría No. 097 de 2010 suscrito con Consultores Especializados y Asociados de Santander S.A, cuyo Objeto es "Culminación de la Interventoría Técnica, administrativa, legal, financiera y ambiental para la culminación de la Construcción de los puentes peatonales y estaciones de parada del tramo lagos II a Piedecuesta y Bucaramanga a girón del sistema integrado de transporte masivo para el área metropolitana de Bucaramanga. Contrato de Obra No.2 de 2008, con la Unión Temporal Puentes 2008.", con un mayor valor del contrato en \$98.9 millones incluido IVA.

Situación similar, se evidencia que en el contrato de interventoría No. 067 de 2009, cuyo objeto es "INTERVENTORIA TECNICA, ADMINISTRATIVA, LEGAL, FINANCIERA Y AMBIENTAL PARA LA CONSTRUCCION DE LA ESTACION DE TRANSFERENCIA PROVENZA DEL SITM PARA EL AREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA (CONTRATO 057-58 DE 2009)" con un mayor valor del contrato en \$3,6 millones incluido IVA.

De la misma manera se observa en el contrato de interventoría Nro. 124 de 2010, suscrito con el CONSORCIO PETRONCAL, cuyo Objeto es "INTERVENTORIA TECNICA, ADMINISTRATIVA, LEGAL, FINANCIERA Y AMBIENTAL DE LA CONSTRUCCIÓN DEL TRAMO PETRONCAL CARRERA 26 DEL MUNICIPIO DE GIRON (Contrato de Obra No. 100 de 2010)" con un mayor valor del contrato en \$38,7 millones incluido IVA.

Lo anterior, por falta de control y seguimiento, al momento de realizar la evaluación de la oferta en la parte financiera, incorporación de impuestos, requisito previo para suscribir el contrato, de acuerdo con los pliegos de condiciones, lo que afectó en un mayor valor en los contratos mencionados por **\$348,9 millones** incluido IVA y que corresponden a la diferencia entre lo que se le pagó al Contratista por el Contrato principal con sus adiciones y el valor establecido por la Contraloría General de la República, teniendo en cuenta en el factor multiplicador los impuestos. (Contrato 039/09 por \$175,5 millones, Contrato 02/11 por \$32,2 millones, Contrato 097/10 por \$98,9 millones, Contrato 067/09 por \$3,6 millones y Contrato 124/10 por \$38,7 millones). Hallazgo con presunta connotación fiscal. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Fiscal que se trasladara a la Contraloría General de la República.**

Hallazgo No. 5. Mayor valor pagado por legalización e impuestos (A) (F)



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General de
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal de Bucaramanga



El literal c, numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 Principio de Transparencia, se establece lo siguiente: "En los Pliegos de condiciones. Se definirán con precisión las condiciones de costo (subrayado nuestro) y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato". Sin embargo, se estableció en la evaluación y análisis de los pliegos de condiciones que el mismo no se cumple en el expediente del Contrato de interventoría No. 041 de 2009, suscrito con CEAS INCOPLAN, por \$3.782 millones incluida su adición, cuyo objeto es *"Interventoría técnica, administrativa, legal, financiera y ambiental del contrato de concesión para la construcción de la estación de cabecera y los patios de operación y talleres de Floridablanca del SITM del Área Metropolitana de Bucaramanga"*, precisiones de costo, por cuanto el oferente, en el porcentaje (2.5) del factor multiplicador, incluyen 12% como gastos de legalización, por lo que la Entidad por este concepto canceló \$453 millones; no obstante verificados los soportes de este ítem, el pago realizado por el contratista por gastos de legalización fue de \$81,4 millones respecto al valor total del contrato, con lo cual resulta un mayor valor pagado de \$371,6 millones con IVA.

Igualmente se evidencia en el mismo Contrato No. 041 de 2009 que en el Formato E- Desglose de Remuneración por Actividad- el contratista en la oferta registra el ítem Impuestos por \$546,9 millones con IVA con una adición de \$280,4 millones, para un total de \$827,3 millones, valor que efectivamente cobró el contratista durante la duración del contrato, no obstante según soportes de ejecución de este ítem, el pago realizado por el contratista fue de \$492,4 incluido IVA respecto al valor total del contrato, lo cual representa un mayor valor pagado de \$334,9 millones con IVA, por concepto de Impuestos.

Situación similar, se evidenció en el expediente del contrato de interventoría 097 de 2010 por \$1.114 millones incluida adición, suscrito con la firma Consultores Especializados y Asociados de Santander S.A, cuyo Objeto es: *"Culminación de la Interventoría Técnica, administrativa, legal, financiera y ambiental para la culminación de la Construcción de los puentes peatonales y estaciones de parada del tramo lagos II a Piedecuesta y Bucaramanga a girón del sistema integrado de transporte masivo para el área metropolitana de Bucaramanga. Contrato de Obra No.2 de 2008, con la Unión Temporal Puentes 2008."*, que el oferente, en el porcentaje (2.7) del factor multiplicador, incluyen 12% como Gastos de Legalización, por lo que la Entidad pagó \$31 millones por este concepto, no obstante, según soportes de ejecución de este ítem el pago realizado por el Contratista fue de \$16,1 millones incluido IVA respecto al valor total del contrato, lo cual representa un mayor valor pagado de \$14,9 millones con IVA, por concepto de Impuestos.

Así mismo, en el expediente del Contrato de interventoría No. 124 de 2010, suscrito con CONSORCIO PETRONCAL, cuyo Objeto es *"INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, LEGAL, FINANCIERA Y AMBIENTAL DE LA"*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



CONTRALORÍA
Municipal de Bucaramanga



Contraloría General
D.E. SANTANDER

DEL CONSTRUCCIÓN DEL TRAMO PETRONCAL CARRERA 26 DEL MUNICIPIO DE GIRON (Contrato de Obra No. 100 de 2010)", el oferente, en el porcentaje (2.45) del Factor multiplicador, incluyen 10% como gastos de legalización, por lo cual la Entidad pagó por este concepto \$12,4 millones, no obstante de la verificación efectuada de los soportes de pago de este ítems por el Contratista fue de \$7,1 millones respecto al valor total del contrato, lo cual genera un mayor valor pagado de \$5,3 millones incluido IVA.

Lo anterior se origina en el débil control de legalidad que se ejerce al evaluar las exigencias de los pliegos de condiciones por parte del Comité Evaluador, al no revisar adecuadamente la discriminación de los ítems del contenido del Factor Multiplicador presentado por los oferentes, con lo cual se genera un presunto detrimento fiscal por **\$726.7 millones con IVA**, por concepto de cobro de Impuestos y legalización de los contratos en mención. (Contrato 041/09 por \$706,5 millones, Contrato 097/10 por \$14,9 millones y Contrato 124/10 por \$5,3 millones). **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Fiscal que se trasladara a la Contraloría General de la República.**

Hallazgo No. 6. Impuesto de Timbre CI 039 (A)

De conformidad con el párrafo 2 (Adicionado artículo 72 de la Ley 1111 de 2006) del artículo 519 REGLA GENERAL DE CAUSACIÓN DEL IMPUESTO Y TARIFA del Estatuto Tributario, se previó: " *La tarifa del impuesto a que se refiere el presente artículo se reducirá de la siguiente manera:- Al uno por ciento (1%) en el año 2008; Al medio por ciento (0.5%) en el año 2009 y al cero por ciento (0%) a partir del año 2010*".

No obstante lo anterior, Metrolínea S.A acepta que en la acta de negociación del contrato de interventoría No. 039 de 2009, el contratista CONSORCIO INTERPRO ETA, en el valor total de impuestos coloque el 1% como porcentaje de impuesto de timbre del año 2009, **contrario a la norma citada (0.5%)**.

Lo anterior se origina en el débil control de legalidad que se ejerce al evaluar las exigencias de los pliegos de condiciones por impuestos que se deben pagar, lo cual conllevó a que el contratista pagara un mayor valor por impuesto de timbre sobre el valor del contrato. **Hallazgo Administrativo**

Hallazgo No. 7. Herramienta implementación del Sistema (A) (F)



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORIA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal Bucaramanga



De la revisión efectuada al contrato interadministrativo Nro. 249 de 28 de junio de 2011 suscrito entre el Municipio de Bucaramanga y la Empresa Metrolínea S.A, cuyo objeto es: *“elaborar el diseño e implementación de una herramienta que permita el seguimiento de los ajustes a la implantación del sistema Metrolínea desde el enfoque técnico, legal y financiero”* se estableció que este preveía el siguiente alcance:

Clausula Segunda: Alcance del contrato:

1. *Elaboración de una matriz origen destino de viajes y el diseño del sistema de rutas para las fases II, III y IV del Sistema Metrolínea.*
2. *Realizar actualizaciones de la estructuración financiera y legal del Sistema Metrolínea.*
3. *Adelantar la interventoría a los diseños requeridos para la implantación del sistema Metrolínea.*
4. *Realizar los ajustes a la estructuración legal del Sistema Metrolínea.*

Así mismo en la cláusula sexta del referido contrato indicaba:

OBLIGACIONES DE LAS PARTES: A) METROLINEA (...) 4) Invertir los recursos aportados por el Municipio, estrictamente en le ejecución del proyecto definido en el contrato (...)

En desarrollo del objeto del contrato se definieron los siguientes componentes, los cuales se plasmaron en la cláusula sexta del mismo, de la siguiente manera (...)

2. Componente financiero: Elaborar esquemas y características de financiación de los diferentes contratos de concesión del sistema (Recaudo, Operación y Portal de Floridablanca); determinar las ventajas y desventajas que ha presentado la estructura financiera en cada tipo de contrato, mostrando las virtudes y comportamiento presente y futuro del sistema para ello se requiere:

- *Analizar si la estructura técnica y financiera planteada inicialmente, conto con la información y las variables que realmente influyen y afectan el desarrollo del SITM del Área Metropolitana de Bucaramanga.*
- *Recopilar la información técnica y determinar las variables necesarias para la reestructuración financiera de los actuales contratos de concesión.*
- *Revisar y ajustar la estructuración financiera que agrupa las actividades actuales del sistema, enmarcadas en los contratos de concesión y su esquema financiero, en las condiciones actuales de demanda y operación del sistema*



- *Revisar y reconstruir los modelos de simulación financiero utilizado para la determinación de la viabilidad financiera del sistema, así como para cada uno de los concesionarios, para ello se deberá tener en cuenta la normatividad jurídica, administrativa, contable y tributaria vigente, de tal manera que permitan la generación y evaluación de escenarios y determinación de riesgos.*

Para tal efecto se deberían realizar las siguientes actividades en desarrollo del componente financiero:

1. *Evaluar y proponer a partir de los análisis realizados, las diferentes alternativas de mitigación del impacto financiero a favor o en contra de Metrolínea en busca del equilibrio contractual.*
2. *Diseñar un modelo unificado de composición de los fondos de contingencia, mantenimiento y expansión del sistema y de tarifa subsidiada con el fin de asegurar los recursos para mantenimiento y cubrir cualquier desfase financiero durante la ejecución de los contratos de concesión vigentes ya que actualmente los contratos de concesión son ambiguos en estos componentes generando alto riesgo en la toma de decisiones financieras.*
3. *Desarrollar un esquema para la asignación y mitigación de riesgo con base en el comportamiento actual y futuro de la demanda.*
4. *Análisis de los pasivos contingentes y determinación del valor de las contingencias financieras actuales para definir mecanismos de compensación que contengan las herramientas de administración y distribución de riesgos más adecuados para Metrolínea, a la luz de la situación actual del sistema.*
5. *Definir mecanismos de compensación y garantías.*
6. *Analizar la posibilidad y viabilidad de incorporar la explotación de bienes y servicios adicionales (inmobiliarios, publicidad y otros) dentro del área de incidencia de cada contrato, que permita mantener la ecuación financiera según la información histórica y futura de la demanda y del sistema en general. Evaluar otras fuentes de financiación externa que sirvan para mejorar la sostenibilidad del sistema*
7. *De acuerdo al comportamiento histórico actual y a las proyecciones que se realicen deberá estimar los ingresos que se recibirán los concesionarios.*
8. *Proponer los mecanismos de solución para la unificación de los contratos de concesión a fin de afianzar la coordinación entre los agentes y se garantice el adecuado funcionamiento del sistema.*
9. *Validar las proyecciones financieras y su impacto sobre las inversiones, costos operacionales, administrativos, rentabilidad del ente gestor y de los diferentes operadores del sistema.*
10. *De acuerdo a los mecanismos que se propongan para la solución de los*



problemas de los agentes del sistema, el consultor deberá brindar el acompañamiento a Metrolínea S.A. durante la negociación de las alternativas de solución.

3. *Componente Jurídico:* Para tal efecto se deberían realizar las siguientes actividades:

- *Elaborar un estudio jurídico mediante el cual se determine la viabilidad o no de la modificación a los contratos de concesión producto de los estudios técnicos y jurídicos.*
- *Realizar un estudio minucioso de los contratos de concesión existentes, realizar la unificación de los mismos.*
- *Presentar propuestas para la modificación de los contratos de concesión.*
- *Realizar negociaciones con los diferentes concesionarios para la modificación de los contratos.*
- *Llevar acabo el procedimiento establecido para modificar de mutuo acuerdo de los contratos de concesión de lo contrario realizar los actos administrativos a que dé lugar para lograr esta finalidad*

Ahora bien, en ejecución del referido contrato interadministrativo Metrolínea S.A. en calidad de ejecutor suscribieron los contratos de consultoría No. 081 de 2012, cuyo objeto es la *“Revisión de la estructuración financiera contemplando el aspecto técnico, jurídico de las variables actuales de oferta y demanda, determinando los ajustes necesarios para la viabilidad financiera del sistema, y de las concesiones de operación, construcción del portal de Floridablanca y de recaudo y control del Sistema Integrado de Transporte Masivo”* por valor de \$250 millones, y el contrato de consultoría No. 135 de 2011, cuyo objeto es *“Prestar asesoría especializada en concesiones con el fin de efectuar un diagnóstico sobre el estado actual en que se encuentra el contrato de concesión para la construcción de la Estación de Cabecera y los Patios de Operación y Talleres de Floridablanca y las posibles alternativas de solución que permitan , de una parte concluir la obra contratada y de otra responder a una reclamación presentada por el concesionario, dentro del trámite de arreglo directo que contempla el contrato”*, por valor de \$121,8 millones, los cuales según el contrato interadministrativo marco tenían el objeto de desarrollar el componente financiero y jurídico del proyecto, que buscaba obtener una ***herramienta que permita el seguimiento de los ajustes a la implantación del sistema Metrolínea desde el enfoque técnico, legal y financiero.***

Se observó que en los contratos de consultoría 081 de 2012 y 135 de 2011, los objetos a satisfacer no se cumplieron, en la medida que los productos ofrecidos, no constituyen herramienta alguna que permitan realizar ajustes a la implementación del sistema, se limita en el caso del contrato que desarrolla el componente financiero a ser un diagnóstico del sistema, donde se parte del estudio de estructuración técnica y financiera del Sistema Integrado de Transporte



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEDADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal de Bucaramanga



Masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga elaborado por la Universidad Industrial de Santander, en el año 2008, sin que en ningún momento se entrara a discutir y debatir las debilidades que planteaba esta estructuración, a efectos de plantear modificaciones al mismo, que efectivamente permitieran realizar ajustes a la implementación del sistema.

Así mismo el producto entregado con cargo al contrato 135 de 2011, lejos de cumplir el alcance plantado en el componente jurídico del contrato interadministrativo, por cuanto este se limita hacer un concepto jurídico sobre la problemática suscitada en torno al contrato de concesión para la construcción de la Estación de Cabecera y los Patios de Operación y Talleres de Floridablanca, sin que se elaborare estudio jurídico alguno tendiente a determinar la viabilidad o no de la modificación a los demás contratos de concesión producto de los estudios técnicos y jurídicos

Se observa que la inversión realizada con cargo a los contratos de consultoría No. 081 de 2011 y 135 de 2012, se efectuó sin dar un valor agregado en el cumplimiento de la necesidad planteada el contrato interadministrativo Nro. 249 de 2011, en tanto la gestión desplegada por los consultores representada por la calidad del producto que estaban llamados a entregar, no corresponde con los términos pactados contractualmente.

En el caso del contrato 081 de 2012, las actividades de proponer alternativas de mitigación del impacto financiero en busca del equilibrio contractual, el diseño de un modelo unificado de composición de los fondos, el esquema para asignación y mitigación del riesgo, los mecanismos de composición y garantías, entre otras actividades no se desarrollan en este contrato.

El resultado de estos dos contratos de consultoría al ser evaluado individualmente no sirve de herramienta para el seguimiento de los ajustes a la implantación del sistema. Dicha situación va en contravía del principio de responsabilidad contemplado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, mediante el cual se conmina a los servidores públicos a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado.

En consecuencia el reconocimiento económico que se hizo por un producto que como se encuentra probado fue ineficaz, en tanto no cumplió con su finalidad, se torna en una retribución onerosa, que no aporó elementos suficientes y claros que coadyuvaran a la construcción de una herramienta que contribuya al **seguimiento de los ajustes a la implementación del sistema de transporte masivo**, por lo que la erogación causada que está llamada a enervarse en una acción lesiva para el patrimonio público en cuantía de **\$371,8 millones. Hallazgo administrativo**



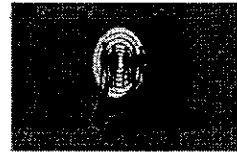
con presunto alcance Fiscal que se le dará traslado a la Contraloría Municipal de Bucaramanga.

Hallazgo No. 8. Requisitos de Idoneidad y experiencia CPS 19 (A)

El párrafo último del Acta de idoneidad y experiencia del Contrato 019 de 2010, suscrito con Jorge Eliecer Figueroa Vargas, cuyo Objeto es "Prestación de servicios para asesorar en el diseño, implementación y evaluación del sistema de gestión de calidad en el proceso gestión de operaciones y apoyo en el mantenimiento y mejoramiento de los procesos de apoyo de la entidad, con el fin de asegurar la certificación del proceso de gestión de operaciones bajo la norma NTC ISO 9001:2008 y NTC GP 1000:2009 e integrar los comités evaluadores de los procesos de selección de contratistas de la sociedad bajo la normatividad del banco Mundial", el gerente de Metrolínea manifiesta: " Se procede a realizar el estudio de cumplimiento de los requisitos definidos, determinado que el Ingeniero Jorge Eliecer Figueroa cumple con el perfil de idoneidad y experiencia requerida (subrayada nuestra) y por tanto se puede suscribir directamente el contrato. El presente estudio se realizó con fundamento en los documentos presentados por el ingeniero Jorge Eliecer Figueroa Vargas y forma parte integral de la constancia expedida por el delegado para la celebración del objeto contractual aquí mencionado."

No obstante lo anterior, se evidencia **que no existen requisitos exigidos en los estudios previos** que sirvan de soporte para expedir la Certificación de Idoneidad y experiencia del contratista, lo anterior por la débil revisión de los enunciados descritos en los pliegos de condiciones que sirvan para la escogencia del contratista.

Situación similar se presenta en la orden de prestación de servicios No. 44 de 2012, cuyo Objeto es " Demolición y Transporte de escombros de una vivienda, un caney y los muros de una bodega, existentes en Tapia pisada, en el predio ubicado en el Globo D, abierto con base de matrícula No. 300-318540, identificado con el número predial 01-04-0191-0001-000, destinado para la construcción de las plataformas de embarque y desembarque de la estación de integración de Cabecera, donde se integran la vía troncal Floridablanca- Girón con las vías pretroncales del sistema integrado de transporte masivo SITM, en la jurisdicción del municipio de Girón ", toda vez que de acuerdo al inciso del acta de estudio de idoneidad y experiencia, menciona que " la Dirección de Infraestructura ha establecido que para la revisión de las propuestas, el perfil del contratista no requiere certificaciones de Educación, y en cuanto a la experiencia se solicita certificación de haber realizado una obra de igual o similar característica (subrayado nuestra)", dado que en el expediente del contratista no se evidencia ningún soporte para demostrar la idoneidad y experiencia, lo que conlleva a que la Administración corra el riesgo de adjudicar contratos en una persona natural o jurídica sin el cumplimiento de los requisitos exigidos, y no



pueda cumplir así con el objeto propuesto en el contrato. **Hallazgo administrativo.**

Hallazgo No. 9. Base del valor IVA con impuestos (A)

De conformidad con el Art. 447 del E. T., la base gravable para cobrar y retener el I.V.A. "es el valor total de la operación, sea que esta se realice a crédito o de contado, incluyendo entre otros, los gastos directos de financiación ordinaria, extraordinaria, o moratoria, accesorios, acarreos, instalaciones, seguros, comisiones, garantías y demás erogaciones complementarias, aunque se facturen o convengan por separado y aunque, considerados independientemente, no se encuentren sometidos a imposición".

Adicionalmente y con oficio No. 039105 del 25-05-2007 la DIAN señala: "...es principio en materia de tributación que un impuesto no constituye base para la liquidación de otro gravamen, a menos que tal circunstancia se encuentre expresamente permitida por la Ley. Por ello, estima este Despacho que hallándose claro que el impuesto sobre las ventas no puede ser considerado como parte de los honorarios del contratista, es de concluir, por las razones expuestas, que tampoco haría parte de la base para liquidar otros tributos".

Se evidenció en los contratos de interventoría No. 02 de 2011, 039 de 2009, 124 de 2010, 041 de 2009, 067 de 2009 y 097 de 2010, igualmente en los contratos de consultoría Nos. 019 del 8 de enero de 2010; No. 039 de 2009, No. 124 de 2010 y 067 de 2009 que METROLINEA S.A en la base para el cálculo del IVA incluye el valor de los impuestos que paga el contratista, es decir cobrando impuesto sobre impuesto, generado por falta de control en la parte financiera de verificar y analizar la metodología para el cálculo de los impuestos y contribuciones que debe pagar el contratista, lo que conllevó a que en los mencionados contratos se tuviesen un mayor pago por concepto del IVA. No se envía fiscal porque el mayor valor pagado se encuentra inmerso en los fiscales por la metodología errada utilizada por el oferente. **Hallazgo Administrativo.**

Hallazgo No. 10. Análisis técnico y económico (A)

El literal c del numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 Principio de Transparencia, señala "En los pliegos de condiciones. Se definirán con precisión las condiciones de costo (subrayado nuestro) y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato", criterio este que no se cumple en la evaluación y análisis de los pliegos de condiciones del expediente del contrato No. 041 de 2009, suscrito con CEAS INCOPLAN, cuyo objeto es "Interventoría técnica, administrativa, legal, financiera y ambiental del contrato de concesión para la construcción de la estación de cabecera y los patios de operación y talleres de



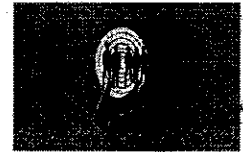
Floridablanca del SITM del Área Metropolitana de Bucaramanga (Concesión No. M-LP-001 de 2008)", por cuanto el oferente presenta la propuesta sin discriminar valores de Ítem a realizar, simplemente coloca valores totales por cada etapa del contrato. Así mismo en el expediente no se observa la oferta de la Modificación, solo un análisis de costos, donde mencionan que por un plazo de 10 meses, mensualmente se le pagará al contratista \$128 millones.

Situación similar se presenta en el contrato de consultoría No. 019 del 8 de enero de 2010, cuyo Objeto es "Prestación de servicios para asesorar en el diseño, implementación y evaluación del sistema de gestión de calidad en el proceso gestión de operaciones y apoyo en el mantenimiento y mejoramiento de los procesos de apoyo de la entidad, con el fin de asegurar la certificación del proceso de gestión de operaciones bajo la norma NTC ISO 9001:2008 y NTC GP 1000:2009 e integrar los comités evaluadores de los procesos de selección de contratistas de la sociedad bajo la normatividad del banco Mundial."

Lo anterior por falta de revisión y control administrativo respecto del análisis económico y financiero de las ofertas, lo que conlleva a que el supervisor del contrato no pueda realizar un seguimiento efectivo en los soportes que debe presentar el contratista para el pago del contrato. **Hallazgo Administrativo.**

Hallazgo No. 11. Ajustes Tributarios (A)

De conformidad con el artículos 338 de la Carta Política " ...Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo", lo anterior acorde con la Sentencia C-635/11, que menciona "El principio de irretroactividad no sólo se vulnera cuando se altera hacia el pasado el hecho generador, sino también "cuando una ley modifique cualquiera de los aspectos o elementos que delimitan la obligación tributaria (sujetos pasivos, base de cálculo, alícuota, etc.) y pretenda incidir sobre hechos o situaciones configurados antes de la fecha de su entrada en vigor", características estas que no se tuvieron en cuenta en los Contratos de Interventoría No. 2 de 2011, 039 de 2009, 097 de 2010, 124 de 2010, 067 de 2009, por cuanto en el numeral 5.3 del Anexo I Condiciones Generales de los Contratos hacen parte de los Pliegos de Condiciones. Modificación de la ley aplicable a los impuestos y derechos estipula " Si con posterioridad a la fecha de este contrato se produjera cualquier cambio en la ley aplicable en relación con los impuestos y los derechos que resultara en el aumento o la reducción de los gastos en que incurra el Consultor en la prestación de los servicios, entonces la remuneración y los gastos reembolsables pagaderos al Consultor en virtud de este contrato serán aumentados o disminuidos según corresponda por acuerdo entre las Partes, y se efectuarán los correspondientes ajustes de los montos estipulados en la Subcláusula 6.1 (b) de estas CGC."



La situación anterior se genera por falta de control y seguimiento en la revisión de las minutas del contrato, lo que conlleva a que la Administración corra el riesgo de que el contratista exija el equilibrio contractual, cuando ocurra algún suceso en lo pertinente al valor de los impuestos del contrato. **Hallazgo administrativo.**

Hallazgo No 12. Certificado de Responsabilidad Fiscal (A)

De acuerdo con el artículo 60 de la Ley 610 de 2000. Boletín de responsables fiscales: "La Contraloría General de la República publicará con periodicidad trimestral un boletín que contendrá los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutoriado y no hayan satisfecho la obligación contenida en él.

(...) Los representantes legales, así como los nominadores y demás funcionarios competentes, deberán abstenerse de nombrar, dar posesión o celebrar cualquier tipo de contrato con quienes aparezcan en el boletín de responsables, so pena de incurrir en causal de mala conducta, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 190 de 1995. Para cumplir con esta obligación, en el evento de no contar con esta publicación, los servidores públicos consultarán (subrayado nuestro) a la Contraloría General de la República sobre la inclusión de los futuros funcionarios o contratistas en el boletín", pese a lo anterior, se evidenció que la Entidad en los pliegos de condiciones en el contrato de obra No. 101 de 2012, exige la presentación de esta certificación, so pena de no ser habilitada para seguir el proceso de contratación, lo anterior por el débil seguimiento y control en la revisión de pliegos de condiciones, exponiendo la Entidad en riesgo de futuras demandas por el rechazo de ofertas por esta causal. **Hallazgo Administrativo.**

3.2. LINEA CONSTRUCCIÓN

Metrolínea S.A. en el período 2009-2012 celebró 11 contratos de obra pública por valor de \$43.471 millones, de los cuales fueron auditados 9 por valor de \$42.915 millones. Al respecto se evidencia que el proceso de planeación adelantado por el ente gestor para la definición de los estudios previos y celebración de esos contratos de obra mediante los cuales se ha ejecutado gran parte de la infraestructura física del SITM, presenta serias y reiteradas deficiencias de orden conceptual, procedimental y de gestión, que repercuten en la etapa de ejecución y liquidación contractual, y se manifiestan en suspensiones, prórrogas y adiciones en la mayoría de los casos, sin existir una justificación válida para tales modificaciones, las que finalmente terminan por elevar los costos de las obras proyectadas, generando desequilibrios presupuestales para el conjunto del componente de infraestructura del proyecto. Adicionalmente, esas desviaciones contractuales en la ejecución de las obras generan a su vez una mayor onerosidad en los costos de interventoría asociados a los mismos, que de igual manera



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal Bucaramanga



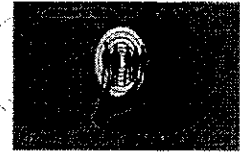
merman la capacidad presupuestal de la entidad para atender el desarrollo de los planes que en materia de infraestructura física prevé y requiere el sistema. Llama la atención que los litigios judiciales en los que se ha visto incurso el Ente Gestor por efecto de las acciones instauradas por los contratistas de obra relacionadas con pretensiones económicas vinculadas a la ejecución técnica de los contratos, que a su vez reflejan las deficiencias originadas en la etapa de planeación de los contratos.

Así mismo, es evidente la debilidad de la entidad en la aplicación de procedimientos de supervisión a la ejecución de los contratos de obra, toda vez que el control técnico que se realiza es marginal y depende más del accionar de los interventores, con lo cual se convierte en una instancia técnica más formal que real, por lo que se pierde como mecanismo de seguimiento que pueda advertir oportunamente y generar alertas tempranas frente a posibles fallas o deficiencias de los contratos de obra e interventoría, colocar en riesgo de fracaso o de dilación la construcción y puesta en servicio las obras.

De igual manera, en tratándose de los contratos de interventoría, se observa que en aquellos casos donde su órbita de competencia, además de los aspectos técnicos engloba también los asuntos administrativos, financieros, legales y ambientales los cuales deben ser abordados desde una óptica integral. En relación con sus funciones de control, el cumplimiento de sus compromisos se realiza de manera desarticulada y desconoce la complementariedad e integralidad que demandan su actividad, con lo cual termina por darle prevalencia únicamente al componente técnico, sustrayéndose de las obligaciones que implican y exigen los demás componentes objeto de su deber contractual.

Finalmente, la demora sistemática en la construcción y puesta en servicio de aquellos componentes de la infraestructura física que marcan un hito crítico para ejecución del proyecto, como son las 4 estaciones de cabecera y algunos tramos de corredores pretroncales en sectores que por su demanda pueden atraer y generar ingresos importantes para el sistema; ha resultado un hecho determinante y estructural para aumentar la cobertura de la demanda, mejorar la prestación del servicio, y avanzar hacia la sostenibilidad financiera del negocio.

El examen practicado sobre la Línea de Construcción al Sistema Integrado de Transporte Masivo- Metrolínea, arroja el resultado expuesto en los siguientes hallazgos relacionados a continuación:



Hallazgo No. 13. Seguimiento CONPES 3552-08 Infraestructura (A) (D)

Mediante documento CONPES 3552 del 1 de diciembre de 2008, en su capítulo IV Descripción del Proyecto y Nueva propuesta Literal B Infraestructura, en la cual se indica la nueva propuesta en infraestructura del SITM, en relación con lo contemplado en el Documento Conpes 3370 del año 2005, según Tabla No. 3 y definió los plazos de terminación de las obras, para tercer trimestre de 2010, operación del SITM completo, según tabla No. 8.

De conformidad con lo informado por el Ente Gestor del seguimiento efectuado al documento CONPES 3552/08, se determinó a octubre de 2013, que la Infraestructura del Sistema se encuentra construida con un avance del 52,43% según tablas adjuntas, por lo que tres años después de vencido el termino fijado, se incumple lo planeado y no se encuentra terminada en el 100%

La anterior situación se presenta por debilidades en la correcta y oportuna gestión en cumplimiento de la planeación administrativa y denota la falta de seguimiento y control por parte de Metrolínea S.A. de conformidad con los documentos CONPES, Convenios de Cofinanciación y de Operación, teniendo en cuenta la responsabilidad que tiene esta Entidad como titular y gestor del SITM, hechos que afecta el adecuado cumplimiento de los principios de la gestión administrativa, incrementa los costos del sistema en perjuicio de la prestación del servicio en la comunidad del Área Metropolitana contraria a la política pública del Transporte Masivo. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Disciplinario.**

Tabla No. 5
Nueva propuesta de infraestructura del SITM CONPES 3552/08

CONCEPTO	UNIDAD	CONPES 3370	NUEVA PROPUESTA CONPES 3552	CONSTRUIDO al 24/10/2013	AVANCE al 24/10/2013
Corredores Troncales	km	8,9	8,9	8,9	100,00%
Corredores Pretroncales	km	36,29	25,19	10,902	43,28%
Adecuación de Rutas Alimentadoras	km	61,1	80,1	20,47	25,56%
Puentes Peatonales	Un	13	25	16	64,00%
Retorno operativo (Glorieta)	Un	0	1	1	100,00%
Portales – Patio Talleres	Un	4	4	0%	0,00%
Estaciones de Integración Intermedias	Un	2	3	2	66,67%
Estaciones Puerta Izquierda – Puerta Derecha	Un	12	24	15	62,50%
Paraderos Puerta Derecha	Un	46	49	6	12,24%

Fuente: CONPES 3552 del 1 Dic 2008 (Tabla No. 3) - Metrolínea S.A. (Información Octubre 24- 2013)



Tabla No. 6
Nueva Propuesta de Costos del SITM (Pesos Constantes 2008) CONPES 3552/08

CONCEPTO	TOTAL NUEVA PROPUESTA (SITM) CONPES 3552	Factores ponderación	AVANCE al 24/10/2013 en términos de Inversión	PESO EN EL PROYECTO
2. OBRAS	\$ 443.065.995	100,00%		52,43%
INVERSIÓN PÚBLICA	\$ 347.065.995	78,33%		42,47%
Corredores Troncales	\$ 83.912.592	18,94%	100,00%	18,94%
Estaciones de Cabecera – Portales (Norte, Piedecuesta, Girón)	\$ 26.585.547	6,00%	0,00%	0,00%
Patio-Talleres (Norte, Piedecuesta, Girón)	\$ 51.607.238	11,65%	0,00%	0,00%
Corredores Pretroncales	\$ 50.217.170	11,33%	43,28%	4,91%
Puentes Peatonales	\$ 61.374.865	13,85%	64,00%	8,87%
Estaciones de Parada	\$ 34.984.766	7,90%	74,74%	5,90%
Estaciones de Transferencia	\$ 21.335.424	4,82%	66,67%	3,21%
Adecuación de Rutas Alimentadoras	\$ 11.179.203	2,52%	25,56%	0,64%
Construcción de Ciclorutas y/o Carril Floridablanca Piedecuesta	\$ 5.869.190	1,32%	0%	0,00%
INVERSIÓN PRIVADA	\$ 96.000.000	21,67%		9,97%
Patio-Talleres (Floridablanca) *	\$ 96.000.000	21,67%	46,00%	9,97%

* Según informe del Abogado Ricardo Hoyos Duque, CPS No. 135 de 2011, página 85: "...9. De acuerdo con el informe de interventoría No. 29, correspondiente al mes de septiembre de 2011, el contratista ha ejecutado el 46% y muestra un atraso del 2% en relación con el programado (48%)..."

Fuente: CONPES 3552 del 1 Dic 2008 (Tabla No. 4) - Metrolínea S.A. (Información Octubre 24- 2013)

Hallazgo No. 14. Utilización de los recursos del Departamento de Santander para su objeto pertinente. (A) (D).

Mediante Convenio Interadministrativo suscrito entre el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS, INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES - INCO, ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA - AMB Y METROLÍNEA S.A, de fecha 20 de septiembre de 2005, en la "CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO: El objeto del presente acuerdo es establecer el marco de cooperación entre las partes para la adecuación y construcción de la infraestructura para la operación del SITM para el Área Metropolitana de Bucaramanga así como para establecer las responsabilidades sobre el mantenimiento del corredor."

En la "CLÁUSULA CUARTA: OBLIGACIONES DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA Y METROLÍNEA: Mediante el presente acuerdo el ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA y METROLÍNEA se comprometen a lo siguiente:

(...)

B. Sector Papi Quiero Piña (Floridablanca) – Estación el Molino (Piedecuesta)



1 El ÁREA METROPOLITANA realizará la compra de los predios necesarios para que el INCO lleve a cabo la intervención detallada en la Cláusula 3.C.1

Mediante Otrosí No. 6 al Convenio de Cofinanciación del proyecto de Sistema Integrado del servicio público urbano de transporte, masivo de pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, del 12 de noviembre de 2009, en la cláusula 1 se vincula la Gobernación de Santander y en la cláusula 2.1 costo del Proyecto se dispuso: "...A este valor se le resta \$6.440 millones de 2008 del aporte de la Gobernación que se destinarán para Ciclorutas y la correspondiente contrapartida de la Nación por \$12.497 millones de 2008 en la vigencia 2014, para obtener el valor del proyecto en el presente Otrosí, esto es \$476.047 millones. Una vez se encuentre con el plan maestro de ciclorutas que adelantará el Área Metropolitana, y se apropien los recursos por parte de la Gobernación, se suscribirá el correspondiente Otrosí al convenio para efectos de adicionar los recursos de la Nación. (...)."

De conformidad con el Documento CONPES No. 3370 del 1 de agosto de 2005, se definió la construcción de Ciclorutas, entre los municipios de Floridablanca y Piedecuesta, con una partida inicial de \$5.000 millones, el cual fue reajustada mediante Documento CONPES No. 3552 de 2008 a un costo de \$18.937 millones de pesos de 2008, de los cuales corresponde a la Gobernación de Santander \$6.440 millones y la Nación \$12.497 millones, supeditada la construcción a la elaboración de un Plan Maestro de Ciclorutas, el cual a la fecha no se ha diseñado ni comprado los respectivos terrenos por parte del Área Metropolitana de Bucaramanga, por la falta de gestión, por parte de Metrolínea, con lo cual se incumple la política pública de desestimular el uso del vehículo particular. Tal hecho conlleva a mayores costos futuros y priva la posibilidad de que la ciudadanía se vincule al sistema, como quiera que este componente del corredor vial forma parte del Sistema de Transporte Masivo a mejorar el entorno ambiental y en últimas afecta la calidad de vida de la población. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Disciplinario.**

Hallazgo No. 15. Compra de Predios y Construcción de Portales (A) (D)

De conformidad con lo previsto en el Documento CONPES 3552 de 2008, respecto de la compra de predios y la política de reasentamientos, en el capítulo IV que señala la "descripción del proyecto y nueva propuesta", en el literal c que hace relación a los costos de inversión del proyecto, se establece que fueron asignados \$39.526 millones para este concepto, de los cuales se ejecutaron \$33.586 millones, según se establece del Plan de Reasentamiento del Sistema de Transporte Masivo de Bucaramanga, elaborado por la Oficina de Trabajo Social de Metrolínea S.A. en el año 2009.



Frente a lo anterior se tiene que la política de compra de predios va de la mano de la realización de las obras de construcción de los patios de operación y talleres, los cuales son infraestructuras necesarias para realizar las labores de suministro y mantenimiento de los autobuses del Sistema Metrolínea.

Dentro de la infraestructura necesaria para la implementación del Sistema de Transporte Masivo de Bucaramanga se estableció la necesidad de la construcción de tres Estaciones de Cabecera y los Patio Talleres: Norte, Piedecuesta y Girón, para los cuales a la fecha se han comprado los predios respectivos al igual que el Parque Estación UIS, predios de los cuales se han presentado las siguientes situaciones:

- **Portal Norte (Kennedy).**

Teniendo en cuenta que la Política Pública planteo mediante Conpes 3370 de 2005 un nuevo esquema, en el que se contemplaba el desarrollo del proyecto mediante módulos de inversión que se activaban en la medida que los municipios obtuvieran las apropiaciones correspondientes y aseguren sus aportes para el desarrollo del proyecto, el Área Metropolitana de Bucaramanga, la Nación, el Municipio de Bucaramanga, la Gobernación de Santander y Metrolínea, ha realizado la respectiva inversión.

Es así como para la construcción de este portal la Gobernación de Santander mediante la suscripción de Otrosí No. 06 dentro del Convenio de Cofinanciación del proyecto del sistema integrado del servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, dispuso el Certificado de Disponibilidad Presupuestal de fecha 10 de noviembre de 2009, por un monto de \$2.516.400.000, expedido para la vigencia 2009, con el concepto, construcción portal Norte. Adquiriendo a la fecha 7 predios, cinco de propiedad privada y dos del Municipio de Bucaramanga.

No obstante lo anterior, la construcción de este portal no se ha realizado en la medida que se han presentado diferencias entre el ente gestor y el Ministerio de Transporte, quien ha conminado a que la construcción de dicho portal se haga en los predios adquiridos para esto y respetando los estudios y diseños iniciales.

- **Portal de Piedecuesta.**

A la fecha se han adquirido los predios requeridos, no obstante no han sido utilizados, por cuanto se han presentado inconvenientes con el vendedor del predio, quien no había hecho entrega de la posesión del predio.



Además de lo anterior y conforme lo observado en el informe al Ministerio de Transporte (Informe SIGMA). Numeral 6.1 Parámetros de rediseño operacional. "Adicionalmente, se informó que la necesidad de sitios de parqueo y servicios en el patio es para una flota de 31 articulados y 58 padrones", situación que al igual que el portal del Norte debe aclararse que el contratista de obra debe ajustarse a los diseños iniciales. En consecuencia la no construcción de este portal ha incidido en el incumplimiento de los beneficios a la comunidad objeto del sistema.

- **Portal de Girón.**

Según los estudios iniciales de la UIS, la construcción de dicho portal implica la afectación de tres lotes declarados de utilidad social, por lo que a la fecha solo se adquiere uno, los dos restantes, uno por ser reserva o condiciones geográficas no utilizable intervenidos por Distrito Regional de Manejo Integral de Bucaramanga (DMRI), y otro no adquirido por no llegar acuerdos con propietarios por cambios en el uso del suelo.

Debiendo realizarse el rediseño del portal al área de terreno adquirido, condición que ha implicado en los lineamientos del objeto del Sistema, cuando no cumple con las condiciones establecidas para los portales. La construcción de la pretronal de Girón implica la construcción adicional de un retorno operacional para el uso de la flota del sistema, lo cual conlleva a la construcción posterior del mismo, con afectación de predios, sus costos incrementados al adquirirlos, como su diseño y construcción viable, que cumpla con los requerimientos del sistema, este retorno operacional incrementa los costos de operación por cuanto se remunera a la flota por kilómetro recorrido.

- **Parque Portal UIS.**

A la fecha se han adquirido los terrenos afectados con anterioridad de tres vigencias, sin que inicie las obras pertinentes, uno de los predios adquiridos se encuentra afectado por una antena de comunicación de los operadores (Comcel – hoy Claro), la cual, no ha sido desmotada, creando obstáculos para construcción, generando costos superiores a los establecidos en los diseños iniciales, como el retardo del servicio a la comunidad del sector y del Área en general.

Al respecto se encontró, que la no construcción de la infraestructura requerida en los Conpes de implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga, ha incidido negativamente en el cumplimiento del objeto de la estructura del Sistema y la política pública de la sociedad del área de influencia, retardando la entrada en operación de todas las fases del proyecto.



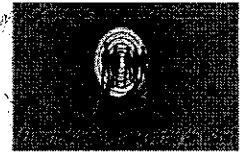
CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General de
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal de Bucaramanga



De otra parte, en la información suministrada no se evidenció registro de los predios con la correspondiente restricción de acceso, señalización de propiedad de Metrolinea y para uso del transporte, con lo que se corre el riesgo de invasiones, depósitos de materiales y en general uso indebido de estos predios, lo cual podría causar problemas sociales hacia el futuro, retrasando la construcción de los portales y patio talleres.

Denota dicha gestión debilidades en el proceso de planeación para la adquisición de predios y falta de políticas de gestión administrativa, que ha ocasionado que los portales y patios, se encuentran en proceso de adecuación a los terrenos adquiridos, dado que el inicial fue estructurado para vías Pre-troncales, en donde circularía los buses padrones; a su vez el nuevo rediseño incluye el uso de buses articulados, lo cual retrasa la puesta en marcha del sistema de transporte, incrementa los costos, genera inadecuada prestación del servicio y desordenes de movilidad, en perjuicio de la misma ciudadanía. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Disciplinario.**

Contrato Nro. 116 de 2009

De la revisión efectuada al contrato Nro. 116 de 2009, cuyo objeto es: *“La ejecución de la corrección de detalles en el tramo 1 comprendido en la Diagonal 15 entre la Avenida Quebrada Seca y la Rosita”*, se establecieron las siguientes irregularidades:

Hallazgo No. 16. Contrato corrección de obras (A) (F)

En la etapa de corrección de Defectos de la Licitación Pública LPI 001-05, la Interventoría elaboró un presupuesto de fecha 28 de Julio de 2008 por un valor de **\$304.778.973**, el cual contenía los Análisis de Precios Unitarios el cual fue calculado con un AIU del 38%.

Con base en este presupuesto se realiza el estudio de oportunidad y conveniencia donde definen la necesidad de la contratación de la siguiente manera *“... La firma Consorcio Cocol Cromas mediante contrato 001 de 2006 realizó la construcción de la troncal del SITM sobre la diagonal 15 entre la Quebrada Seca (K0+00) y el centro comercial Sanandresito la Rosita (Km 1+ 170), presentando obras defectuosas o inconclusas, valores que se descontaron de la Liquidación del mismo. Las obras inconclusas fueron detalladas por la interventoría Consorcio ETA Interpro, del contrato de Consultoría 001 de 2006, requiriendo priorizar...”*

Para la adjudicación de la obra se tuvo en cuenta las normas establecidas por el Banco Mundial, con la **selección basada en el menor costo (SBMC)**. Este método es solamente apropiado para seleccionar consultores que hayan de



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
D.E. SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal Bucaramanga



realizar servicios de tipo estándar o rutinario (auditorías, diseño técnico de obras poco complejas y otros similares) para los que existen prácticas y normas bien establecidas. En este método se establece una calificación “mínima” para la “calidad”. Se invita a los consultores que integran una lista corta a presentar propuestas en dos sobres separados. Primero se abren los sobres con las propuestas técnicas, las que se evalúan. Aquellas que obtienen menos del puntaje mínimo 35 se rechazan y los sobres con las propuestas financieras de los consultores restantes se abren en público. A continuación se selecciona la firma que ofrece el precio más bajo y se publica la adjudicación del contrato conforme se describe en el párrafo 2.28. Cuando se aplique este método, se debe definir la calificación mínima y todas las propuestas que excedan el mínimo compiten sólo con respecto al “costo”.

Por otra parte dentro de las normas de SELECCIÓN Y CONTRATACIÓN DE CONSULTORES POR PRESTATARIOS DEL BANCO, en el capítulo de Consideraciones generales dice: “El **Prestatario es responsable de la preparación y ejecución del proyecto** y, por consiguiente, de la selección del Consultor y de la adjudicación y posterior administración del contrato. Si bien las reglas y procedimientos específicos que han de seguirse para el empleo de consultores”

Posteriormente Metrolínea S.A realiza la invitación para presentar ofertas, siendo elegido el contratista CONSTRURUEDAS S.A.S. quien presenta propuesta por un valor de **\$397,7 millones**, anexando como soporte el presupuesto y los análisis de precios unitarios correspondientes a la lista de cantidades ofertadas.

Ahora bien, si bien es cierto que la adjudicación del contrato se realizó por normas del Banco Mundial con la **selección basada en el menor costo (SBMC)**, se encuentra que el valor de las obras presupuestadas para la corrección de defectos determinadas por la Interventoría, indexadas con los índices de precios al consumidor reportadas por el DANE para el año 2008 (fecha en la cual se realizó el estudio de oportunidad y conveniencia), registró un porcentaje acumulado de 7,67%, alcanzando una suma de **\$328,1 millones**, es decir, una diferencia en precio de **\$69,6 millones** entre el presupuesto oficial (con ajuste de índices al precio al consumidor) y el valor por el que finalmente se contrató generando un sobrecosto en la ejecución de la obra.

Este sobrecosto es evidente en la adjudicación del contrato al realizar la comparación entre el presupuesto inicial definido por la Interventoría (basado en análisis de precios unitarios en el mercado) y el presupuesto presentado y aprobado por el oferente elegido, observando una diferencia marcada en valores, representado ésta un incremento de un 30.5%, con un valor global de \$92,9 millones.



Ahora bien, si se determina el sobrecosto tomando en cuenta valores indexados de acuerdo al IPC del año 2008, la diferencia sería de **\$69,6 millones**, representando un incremento de un 21% frente al presupuesto inicial.

Lo anterior evidencia debilidades en el proceso de selección y adjudicación de los contratos, en la medida que la entidad contratante, tiene como obligación de revisar que los precios ofertados por los proponentes, estén acordes al presupuesto inicial establecido por ellos mismos a través de la Interventoría, de manera que se garanticen los principios de Planeación y de Economía de la contratación estatal, implicando lo anterior un respaldo para evitar sobrecostos innecesarios frente a la ejecución de las obras. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Fiscal que será trasladado a la Contraloría Municipal de Bucaramanga.**

Hallazgo No. 17. Actividades de inspección, vigilancia y control (A) (D)

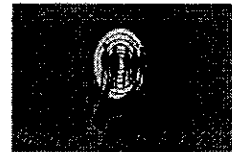
En la revisión documental se encontró que no fueron tenidos en cuenta todos los ítems que se habían establecido con defectos para realizar su corrección, como lo son 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.6, 2.1, 3.1, 3.2.1, 4.1, 4.3, 4.4, 4.5, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 5.1.1, 5.3.1, 5.4.1, 6.1, 6.2, 6.3, 7.1, 8.2, 8.4 y 9.1 y se incrementaron otros ítems con mayores cantidades, como lo son 1.5, 4.2, 4.6, 5.4.2, 8.1, 8.3, 8.5, 8.6, 9.1, evidenciado en actas de mayores y menores.

El ítem 10.1- Elaboración de planos record y memorias de obras de redes de acueducto y semáforo. (Ajustado a normas del acueducto y la secretaría de Tránsito), aprobado por Acueducto Metropolitano de Bucaramanga y Dirección de Tránsito, por un valor de **\$32,6 millones** se pagó en su totalidad, pero dentro del expediente no se encontraron soportes de los planos recibidos.

Además se realizó obra no prevista por un valor de **\$50,3 millones**, la cual no estaba estipulada dentro del presupuesto de corrección de Defectos, parámetros que debían ser controlados en el mismo momento de su ejecución.

Tampoco se encontraron registros fotográficos ni de otro tipo (informes del supervisor), que soportara los seguimientos realizados.

Con lo anteriormente descrito, se establece que le entidad faltó al deber de inspección, vigilancia y control, que incluye la verificación de los soportes documentales, actividades propias de su competencia. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Disciplinario**



Estación Provenza Occidental

De la revisión efectuada al contrato No. 57 de 2009, cuyo objeto: Construcción de la Estación de Transferencia de Provenza Occidental del Sistema Integrado de Transporte Masivo para el Área Metropolitana de Bucaramanga, Contratista: BM3 Obras y Servicios S.A, por valor: \$10.773 millones, la póliza de estabilidad cubre a la entidad estatal por los perjuicios que llegue a sufrir, si durante el plazo estipulado y en condiciones normales de uso, se presenta un deterioro de la obra imputable al contratista, y que logre impedir el servicio para el cual se ejecutó; es así como de la revisión efectuada al referido contrato se evidenciaron las siguientes deficiencias:

Hallazgo No. 18. De orden técnico (A) (FA)

- Se presentan humedades en la zona de batería de baños públicos de mujeres y hombres del sector occidental y en el baño de Gerencia.
- Los orinales y el baño de discapacitados en la batería de baños públicos de hombres no funcionan.
- Se presentan fisuras en la placa de la plataforma operativa y presencia de eflorescencia en el concreto producto de la humedad permanente, lo cual puede influir en su durabilidad.
- Se presentan manchas en los pisos de los pasillos adyacentes a la oficina de call center, las cuales provienen de los residuos que se filtran en las goteras generadas por fisuras entre la placa y la plataforma operativa.
- Se observan fisuras en la gravilla del acceso de la zona occidental.
- Se observan baldosas levantadas en la plazoleta de acceso a la estación costado occidental y en el muro de la oficina de Operaciones y en la estación central.
- Se presentan humedades en los muros de acceso al túnel que comunica la plataforma occidental con la oriental.
- Se observan tomacorrientes sin ajustar en las sala de juntas de las oficinas de Gerencia.
- Los aires acondicionados de la zona administrativa presentan problemas de funcionamiento; generan caída constante de agua.
- Se presentan fisuras en la columna de la oficina de Secretaria General y en la columna adyacente a la puerta de entrada a control.
- Se presentan fisuras en las vigas de la estación Oriental.
- Se observa falta de mantenimiento por parte del operador a las instalaciones en general.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal de Bucaramanga



En conclusión sobre este aspecto se observa un deterioro temprano de la obra, razón por lo cual la administración debe buscar la forma legal y realizar las acciones necesarias tendientes a solucionar los inconvenientes presentados ya que como se pudo observar la infraestructura está comenzando a deteriorarse cuando ha pasado solamente un año desde la fecha de entrega al día de hoy; de no tomarse las medidas administrativas necesarias y hacer los trámites tendientes a hacer efectiva el amparo de las pólizas de estabilidad Metrolínea S.A. podría incurrir en un daño fiscal al patrimonio público por el riesgo de deterioro temprano.
Hallazgo Administrativo como Función de Advertencia.

Hallazgo No. 19. Planeación (A)

- Algunos ítems contemplados en el contrato se pactaron como valor global, lo que dificulta el control de las cantidades ejecutadas y pagadas, tales como: Valor global de las obras de construcción (preliminares y adecuación de terreno, demolición y movimientos de tierra, cimentación y contención, estructura, cubierta, mampostería, taquilla, cerramiento, conformación carriles y pavimentos, parqueaderos, espacio público, señalización horizontal y vertical, redes de servicios públicos externas, adecuación paso peatonal deprimido y todas las demás actividades inherentes a la construcción que figuren en los planos que no estén comprendidas dentro de los valores unitarios).
- Los acabados se pactaron a precios unitarios (pisos, enchapes, aparatos sanitarios, carpintería en madera y metálica), redes de servicios públicos internos y licencia de construcción.
- El plan de manejo ambiental y el plan de manejo de tráfico se pactó a valor global.
- Hay obras definidas como valor global que por no encontrarse dentro de los planos, se convierten en obras adicionales, tal y como se señala en el oficio de fecha 12 de Mayo de 2010 (folio 3307 carpeta 12), donde el contratista manifiesta que el APU concreto tanque de agua, no estaba contemplado en el diseño inicial, por lo que este ítem se convierte en obra adicional.
- El contratista en oficio de fecha 09 de Enero de 2010 (folio 2331 carpeta 8) manifiesta que no es su responsabilidad la construcción del segundo piso del área administrativa, ya que esa obra no estaba incluida en los planos y presupuesto inicial. En dicho oficio el contratista indica la falta de elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos.

Tal y como se pudo observar en las diferentes comunicaciones entre interventoría y contratista, le fueron solicitadas a éste último actividades que él se negó a



CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER



realizar aduciendo que éstas no se encontraban contempladas en los diseños iniciales.

Aquellas actividades que no se encontraban contempladas y que fueron realizadas por el contratista se ejecutaron como "ítems no previstos". El contratista no se obliga a ejecutar las obras necesarias para la ejecución que no estaban contempladas en los diseños iniciales y que por lo tanto la entidad no previó.

Lo que indica falta de planeación del contratante, toda vez que éste no tenía la certeza de lo que se iba a construir, ni tenía claramente definido el alcance del proyecto. Los precios pactados de manera global no permiten llevar un control de las cantidades ejecutadas, lo cual no hace fácil de corroborar lo ejecutado por el contratista. Para realizar un contrato a precios globales es necesario que existan estudios y diseños certeros, que contengan todas las necesidades de la entidad, y no se presenten los inconvenientes que se observaron en la ejecución del contrato debido a las obras que la entidad no previó.

A pesar de los inconvenientes presentados en la ejecución de la obra y en los atrasos por parte del contratista, se realizaron adiciones en plazo y no en valor.
Hallazgo Administrativo.

Hallazgo No. 20. De orden legal (A) (D)

Los pliegos y el contrato, en la Sección VI. Condiciones Especiales, numeral D. Control de costos, 38,2 establece que: "No hay ajustes de precios unitarios. Si el valor de la licencia de construcción es superior al estimado por Metrolínea S.A., la entidad reconocerá el valor faltante al contratista, si el valor de la licencia de construcción es inferior al estimado por la entidad, se descontará el valor del siguiente pago realizado al contratista.

Metrolínea S.A. en el numeral 6 del anexo A de la Sección VII, determina el valor de la licencia de construcción en \$200.000.000, y el valor pagado por el contratista (Folio 1635 carpeta 5) fue de \$37.786.081.

Sobre el particular la Procuraduría General de la Nación, mediante publicación del 23 de abril de 2010 denominada Recomendación para la elaboración de estudios previos y aplicación del Principio de Planeación en la contratación de las Entidades Públicas, ha determinado las siguientes pautas:

"Recomendaciones de la Procuraduría General de la Nación para la elaboración de Estudios Previos (aplicación del principio de planeación en la contratación de las entidades públicas), Pág. 23 Impresión PUBLICULTURAL S.A. – Bogotá, Abril de 2010 2010.



“Cuando se deban adelantar convocatorias públicas para la suscripción de contratos de obra o estos deban ser celebrados de forma directa, teniendo en cuenta la definición que refiere la Ley 80 de 1993, en su artículo 32, en el estudio técnico previo de la contratación se recomienda verificar y definir, entre otros, los siguientes aspectos:

“...b) La necesidad de contar con diseños o estudios técnicos especializados y de tramitar de forma previa licencias y demás autorizaciones establecidas en la ley, sin las cuales no se podrá dar inicio a las obras (licencias de construcción, ambientales, permisos especiales, etc.)...”

La licencia de construcción es uno de los mecanismos para dar cumplimiento a la obtención de estudios previos, pues dicha licencia podía tener implicaciones sobre la elaboración del presupuesto oficial de la obra que se pretende contratar. Es por esto que la entidad contratante, antes de la celebración del contrato debió obtener los respectivos permisos y licencias necesarios para la ejecución de la obra.

Se incumple el principio de planeación contractual por no contar Metrolínea S.A. con la licencia de construcción al momento de suscribir el contrato. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Disciplinario.**

Hallazgo No. 21. De orden Constructivo (A) (F)

- Del informe de fecha 20 de septiembre de 2010 (folio 5068 carpeta 19) donde el Ing. Álvaro Rodríguez, Director de obra manifiesta a la Interventoría las reparaciones que se le deben realizar a las humedades presentadas sobre la placa de concreto ubicada en la plataforma operativa, se concluye que las fisuras en la placa de la plataforma operativa se presentaron desde la ejecución del contrato y persisten en la actualidad.
- Se suscribe acta de fijación de precios no previstos de fecha junio 23 de 2011 (folio 7680 - 7681 carpeta 31), donde se fija el ítem 1,16 tratamiento superficie placa vía interna como global.
- En la visita efectuada se observó la presencia de fisuras en la placa, lo cual ha producido goteras a lo largo de la misma, se aprecia la presencia de eflorescencia (cristales de sales, generalmente de color blanco, que se depositan en la superficie de ladrillos, tejas y pisos cerámicos o de hormigón) en el concreto como consecuencia de la humedad permanente, evidenciando que la aplicación de este tratamiento no cumplió con el objetivo por el cual se canceló. Siendo esta contratación una contratación ineficiente, en la medida que la asignación de recursos no permitió maximizar los resultados.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER



- En el acta de liquidación de 5 de julio de 2011 (folio 8171 carpeta 33) se aprecia el pago de \$78.390.000 por el ítem 1,16 Tratamiento superficie placa vía interna. Este tratamiento fue cancelado al contratista por parte de Metrolínea S.A.; sin embargo, no fue una solución definitiva, ya que se siguen observando goteras a nivel de la placa, lo que refleja que este tratamiento no fue funcional, por lo que se determina un hallazgo con presunto alcance Fiscal por valor de \$78,3 millones.

Por lo tanto se constituye en daño patrimonial al Estado en cuantía de **\$78,3 millones**, por el valor del ítem tratamiento superficie placa vía interna. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Fiscal que se trasladara a la Contraloría General de la Republica.**

Contrato Nro. 58 de 2009

De la revisión efectuada del contrato N° 58 de 2009, cuyo objeto es "Construcción de la Estación de Transferencia de Provenza Oriental del Sistema Integrado de Transporte Masivo para el Área Metropolitana de Bucaramanga, por valor de \$9.166 millones, se establecieron las siguientes irregularidades

Hallazgo No. 22. Estación de Transferencia de Provenza Oriental. Construcción Parque Lineal (A) (F)

Mediante resolución 000724 de fecha 11 de Agosto de 2009, la Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga aprobó a la Sociedad Metrolínea el documento de seguimiento de control ambiental presentado para el proyecto denominado "METROLÍNEA- ESTACION TRANSFERENCIA DE PROVENZA OCCIDENTAL Y PARADERO ORIENTAL, para la" CONSTRUCCION DE LOS PORTALES NORTE, GIRON, PAPI QUIERO PIÑA Y PIEDECUESTA Y LAS ESTACIONES DE TRANSFERENCIA CAÑAVERAL Y PROVENZA DEL SITM METROLÍNEA". En el numeral 4 del Artículo segundo del acto administrativo anteriormente mencionado, la Corporación señalo que "se deben seguir las recomendaciones propuestas en el DCSA, en el sentido de protegerlo, especialmente de la acción de las aguas de escorrentía superficial y seguir las especificaciones de diseño, construcción y mantenimiento del Parque Lineal".

Así mismo, Metrolínea S.A., en su comunicado de fecha 22 de Noviembre de 2013, respecto del Parque Lineal señalo que la CDMB había aprobado la construcción de la estación Provenza oriental con "el compromiso de construirlo al mismo tiempo con la estación y a su vez de hacerse cargo de su administración".

Ahora bien de la visita efectuada a los obras del referido contrato se encontró que el parque lineal se encuentra en total estado de abandono; se observa invasión por parte de habitantes de la calle y se ha convertido en botadero de basuras, lo





que denota total falta de mantenimiento y compromiso por parte de la administración de Metrolínea S.A. la cual construyó el parque y no se ha hecho cargo de su administración.

Lo anterior de conformidad con lo establecido en concepto No. 070A de 2001 de la Contraloría General de la República, constituye un daño no evidente, en la medida que la inversión realizada para la construcción del parque lineal es ineficaz, no reporta utilidad social o beneficio público, lo cual va en detrimento de los recursos de la Entidad.

Por lo tanto se presume la existencia de un presunto daño patrimonial al Estado en cuantía de **\$499,2 millones**, por el valor en que incurrió la Entidad en la construcción de unas obras que no representan beneficio a la comunidad, estando abandonadas y al contrario están representando un problema de salubridad e inseguridad públicas. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Fiscal que será trasladado a la Contraloría General de la República.**

Hallazgo Nro. 23. Ventana sin vidrio (A)

Se aprecia una ventana en la Estación de Transferencia Oriental sin vidrio, lo cual permite el acceso de las personas sin el paso por la taquilla, generando inseguridad para los usuarios del servicio de Metrolínea S.A. y pérdidas en ingresos. **Hallazgo Administrativo.**

Hallazgo Nro. 24. Mantenimiento estación (A)

- En la estación Oriental las puertas de vidrio de acceso de los usuarios a los articulados permanecen abiertas. Estas se deben accionar automáticamente (abrirse o cerrarse) una vez el bus se detiene frente a la estación o inicia su partida de esta. El hecho de que las puertas se encuentren permanentemente abiertas genera inseguridad y riesgos de accidentes a usuarios y facilita el ingreso de personas a la estación sin cancelar el servicio.
- Es responsabilidad de Metrolínea S.A. el buen funcionamiento de estas puertas. Si los daños se deben a su funcionamiento, se debe requerir al contratista para que realice los respectivos arreglos; si de lo contrario, se debe a mala operación por parte de Metrolínea S.A. se deben tomar las medidas necesarias para que se haga el buen uso de la infraestructura disponible.
- Metrolínea S.A. manifiesta en su oficio de fecha 18 de Noviembre de 2013 que *"Las puertas de acceso a las estaciones de transferencia de Provenza Oriental y Central, construidas en vidrio, que trabajan con un sistema automático de apertura y cierre, mediante sensores ubicados en los buses y en las puertas, debido a la cercanía de las estaciones y al*



alcance de los sensores, son abiertas automáticamente por los buses articulados, padrones y alimentadores que transitan constantemente por este sector” ; sin embargo en las especificaciones técnicas del manual de operación y mantenimiento del sistema de puertas automáticas (folio 7339 carpeta 29) se puede observar que es un sistema de apertura y cierre accionado por el conductor del bus a través de un mecanismo inalámbrico mediante un dispositivo localizado al interior de los vehículos, en el momento de su llegada y salida, evitando cualquier interferencia entre vehículos cercanos.

Lo anterior indica que la señal de apertura emitida por un bus no interfiere con la apertura o cierre de las puertas de otro; por lo tanto no hay justificación para que las puertas se mantengan abiertas. Si la señal de un bus está abriendo todas las puertas, también las estaría cerrando, razón por la cual no es válida la justificación dada por Metrolínea S.A. Es necesario que se tomen las medidas operativas, administrativas y legales necesarias para corregir este inconveniente y dejar el servicio operando como es esperado. **Hallazgo Administrativo.**

Hallazgo No. 25. De orden Legal (A) (D)

Los pliegos y el contrato, en la Sección VI. Condiciones Especiales, numeral D. Control de costos, 38,2 establece que: “No hay ajustes de precios unitarios. Si el valor de la licencia de construcción es superior al estimado por Metrolínea S.A., la entidad reconocerá el valor faltante al contratista, si el valor de la licencia de construcción es inferior al estimado por la entidad, se descontará el valor del siguiente pago realizado al contratista.

Metrolínea S.A. en el numeral 6 del anexo A de la Sección VII, determina el valor de la licencia de construcción en \$200.000.000.

Sobre el particular la Procuraduría General de la Nación, mediante publicación del 23 de abril de 2010 denominada Recomendación para la elaboración de estudios previos y aplicación del Principio de Planeación en la contratación de las Entidades Públicas, ha determinado las siguientes pautas:

Recomendaciones de la Procuraduría General de la Nación para la elaboración de Estudios Previos (aplicación del principio de planeación en la contratación de las entidades públicas), Pág. 23, Impresión PUBLICULTURAL S.A. – Bogotá, Abril de 2010 2010.

“Cuando se deban adelantar convocatorias públicas para la suscripción de contratos de obra o estos deban ser celebrados de forma directa, teniendo en cuenta la definición que refiere la Ley 80 de 1993, en su artículo 32, en el estudio



técnico previo de la contratación se recomienda verificar y definir, entre otros, los siguientes aspectos:

“...b) La necesidad de contar con diseños o estudios técnicos especializados y de tramitar de forma previa licencias y demás autorizaciones establecidas en la ley, sin las cuales no se podrá dar inicio a las obras (licencias de construcción, ambientales, permisos especiales, etc.)...”

La licencia de construcción es uno de los mecanismos para dar cumplimiento a la obtención de estudios previos, pues dicha licencia podía tener implicaciones sobre la elaboración del presupuesto oficial de la obra que se pretende contratar. Es por esto que la entidad contratante, antes de la celebración del contrato debió obtener los respectivos permisos y licencias necesarios para la ejecución de la obra.

Metrolínea S.A., tenía conocimiento del concepto emitido por la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, de fecha 27 de Abril de 2006, donde manifiestan que: “...las obras que realiza Metrolínea S.A. no requieren legalmente de la Licencia de Intervención y Ocupación del Espacio Público”, teniendo en cuenta este concepto se evidencia la falta de planeación, toda vez que Metrolínea S.A incluyó un rubro en el presupuesto del cual no requería para la ejecución del contrato.

Se viola el principio de planeación contractual por incluir Metrolínea S.A. en el presupuesto del contrato recursos que no eran necesarios para su ejecución.
Hallazgo Administrativo con presunto alcance Disciplinario.

Hallazgo No. 26. Pago Comisión de Éxito contrato de Concesión M-LP-001 DE 2008 (A) (F) (D)

Metrolínea S.A. celebró el 27 de diciembre de 2007 el Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 001 de 2007³ con la Universidad Industrial de Santander cuyo valor dentro del convenio se estableció en \$5 millones, que posteriormente mediante comunicación M-GER-10918-230708 de Julio 23 de 2008 de Metrolínea al contratista, fue incrementado en \$950 millones más IVA, a título de comisión de éxito, valor que debía ser pagado por el concesionario de los patios y talleres como parte de sus obligaciones contractuales, al Estructurador Técnico, Legal y Financiero o a quien este delegara.

Según los estudios previos, con el producto del convenio se buscaba vincular al sector privado al proyecto, brindándoles un soporte técnico, legal y financiero que

³ CLAUSULA PRIMERA. OBJETO: REALIZAR LA ESTRUCTURACION TECNICA, LEGAL Y FINANCIERA DE LA CONCESION PARA LA ADQUISICION DE LOS PREDIOS Y LA CONSTRUCCION DE LAS ESTACIONES DE CABECERA Y LOS PATIOS Y TALLERES DEL SISTEMA METROLÍNEA. PARAGRAFO: La propuesta presentada por la Universidad Industrial de Santander hace parte integral del presente convenio.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal de Bucaramanga



proporcionara seguridad a los posibles inversionistas y garantizando un adecuado retorno de los recursos involucrados, minimizando los riesgos de participación en el negocio, debido a que era fundamental atraer recursos de inversión privada al proyecto y este proceso solo podía culminarse con éxito si se le garantizaba a los posibles inversionistas un nivel de ingresos razonables. De igual manera de conformidad con la propuesta del contratista, adicionalmente a lo definido en los estudios previos, con el producto del convenio se pretendía incentivar la participación del sector privado, estableciendo una distribución eficiente de los riesgos asociados al proyecto y promocionando el proyecto de concesión de manera que se lograra un proceso licitatorio altamente competitivo.

La Universidad Industrial de Santander hizo entrega del producto objeto del convenio de la siguiente manera:

Mediante oficio CG-M-0765-08 de julio 30 de 2008 hizo entrega de un CD que contiene parte del pliego de condiciones y sus anexos para el proceso licitatorio de la concesión.

Mediante oficio CG-M-0769-08 de agosto 20 de 2008 hizo entrega de un CD que contiene parte del pliego de condiciones y sus anexos para el proceso licitatorio de la concesión.

Mediante oficio CG-M-0793-08 hizo entrega de un CD que dice contener:

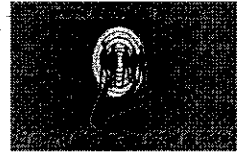
- Documentos de acompañamiento al proceso licitatorio de la concesión
- Informe de estructuración financiera y modelo financiero

Finalmente mediante oficio CG-M-0799-08 hizo entrega de un CD que contiene parte de los pliegos de condiciones y sus anexos para el proceso precontractual de la interventoría de la construcción de la estación de cabera y patios y talleres.

El convenio fue liquidado el 18 de noviembre de 2008 y la comisión de éxito fue cancelada el 21 de noviembre del mismo año, mediante acta única de recibo por valor de \$982 millones.

Posteriormente, Metrolínea abrió proceso licitatorio que termino con la celebración el 18 de noviembre de 2009 del contrato de concesión No. M-LP-001-2008⁴, en cuyos pliegos de condiciones se estableció como remuneración del contrato de concesión dos alternativas, imponiendo como condición excluyente en la selección

⁴ El objeto del presente contrato es el otorgamiento al Concesionario de una Concesión, para que de conformidad con el artículo 32, numeral 4 de la Ley 80 de 1993, realice por su cuenta y riesgo la construcción de la Estación de Cabecera y los Patios de Operación y Talleres de Floridablanca del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga, bajo la vigilancia de Metrolínea S.A. y a cambio de una remuneración.



de la alternativa que se debía utilizar para efectuar la remuneración, aquella que se cumpliera primero en el tiempo.

Una primera alternativa denominada Remuneración por tiempo, consistía en los ingresos que podía percibir el concesionario producto de la tarifa licitada por él, correspondiente a un porcentaje de participación en el valor total recaudado de los pasajes vendidos y utilizados del Sistema Metrolínea durante la etapa de remuneración del contrato, establecida en 18 años y 2 meses. Según los pliegos de condiciones, como condición para la elegibilidad de las propuestas, la tarifa licitada no podría estar por debajo del 11.7% fijado como límite mínimo, ni por encima de 12.5% fijado como límite máximo.

La segunda alternativa denominada Remuneración por Ingreso Esperado, consistía en un valor por ingreso esperado propuesto por el concesionario, correspondiente al ingreso generado del concesionario como producto de su participación en el valor total recaudado de los pasajes vendidos y utilizados del Sistema Metrolínea a través de la tarifa licitada, durante el tiempo que permitiera alcanzar el ingreso esperado propuesto. Sobre el valor de ingreso esperado que debía proponer el concesionario, en los pliegos de condiciones no se establecieron condiciones para evaluar su elegibilidad.

De igual forma, dentro de los pliegos de condiciones del proceso de licitación se estableció como criterios de valoración de las propuestas, que la oferta técnica tenía un peso del 30% sobre la calificación y el otro 70% lo constituía la oferta económica, y que dentro de ese porcentaje de la oferta económica la alternativa de remuneración correspondiente al pago por tarifa era del 30% y la correspondiente al pago por ingreso esperado representaba el 40%.

Durante el proceso licitatorio presentaron propuestas dos oferentes, uno de los cuales fue descalificado en la etapa de evaluación, por no cumplir con los requisitos habilitantes, y quedando por ende sin considerar su propuesta económica. El contrato fue adjudicado al único proponente habilitado, cuya propuesta económica fue: Para la primera alternativa de remuneración se ofertó una tarifa licitada de 11,75%, y para la segunda alternativa se ofertó un ingreso esperado a pesos de septiembre de 2008 de \$329.213 millones. Es de aclarar que, siendo que los pliegos de condiciones no definían parámetros de evaluación para el monto del ingreso esperado ni para el momento con respecto del cual este se debía estimar, que más sin embargo ese momento debía corresponder a aquel donde la sumatoria de los ingresos generados del concesionario con base en su tarifa licitada, equivalieran al ingreso esperado propuesto, se aprecia que el momento con respecto del cual el proponente establece el ingreso esperado ofertado corresponde a una especiación fijada por el, que se encuentra al margen



de lo que en ese sentido estaba determinado en los pliegos de condiciones del proceso licitatorio.

El contrato de concesión No. M-LP-001-2008 celebrado estipulo las siguientes clausulas:

"Cláusula 2. Definiciones

(....)

2.31. Comisión de Éxito: Se entenderá como la suma correspondiente a los honorarios del asesor de Metro línea S.A., que deberá ser cancelada por el Concesionario, y que hará parte del costo del proyecto, a cargo del Concesionario, como parte de sus obligaciones, y en consecuencia, como parte de las prestaciones pactadas a cambio del otorgamiento de la concesión.

Cláusula 4. Valor Estimado del Contrato

El valor estimado del presente contrato asciende a la suma de \$96.000 millones y se encuentra comprendido por los siguientes componentes:

- 1. El valor estimado de la interventoría, incluido IVA, asciende a la suma de \$2.500 millones.*
- 2. El valor de la comisión de éxito asciende a la suma de \$950 millones más el IVA.*
- 3. El valor restante de \$92.398 millones corresponde a las obras de construcción.*

Cláusula 14. Pago de la Comisión de Éxito. Dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de suscripción del presente contrato, el Concesionario deberá cancelar a la Universidad Industrial de Santander, o a quienes esta designe, la suma de \$950 millones más el impuesto al valor agregado (IVA), si a ello hubiere lugar, como comisión de éxito, por concepto de honorarios como asesor de Metro línea S.A. Los impuestos que se llegaren a ocasionar por el pago de esta comisión de éxito serán asumidos en su integridad por el Concesionario, en adición a la suma ya señalada.

Cláusula 31. Etapa de Remuneración

Se inicia a partir del 1º de Noviembre de 2009 y tendrá una duración total de diez y ocho (18) años y dos (2) meses o hasta la fecha en la cual el concesionario reciba el ingreso esperado de \$329.213 millones, a pesos de septiembre de 2008, lo que



ocurra primero: *Metrolínea S.A. remunerara al Concesionario conforme lo estipulado en la cláusula 51 del presente contrato*

Cláusula 51. Remuneración del Concesionario

Como remuneración por las obligaciones que impone el presente contrato de concesión al Concesionario, este puede percibir una de las dos alternativas de pago siguientes, la que ocurra primero:

- i. Remuneración por tiempo, o*
- ii. Remuneración por ingreso esperado*

La remuneración final que percibirá el Concesionario corresponderá a la alternativa que se cumpla primero

(...)

51.1 Remuneración por tiempo

(...)

En esta alternativa de remuneración, los ingresos del Concesionario corresponderán a su tarifa licitada, 11.75%, multiplicada por el valor total recaudado de los pasajes vendidos y utilizados del Sistema Metro línea, reportados por el Sistema Simlínea tal como se muestra a continuación:

(...)

51.2 Remuneración por Ingreso Esperado

Como remuneración por las obligaciones que impone el presente contrato de concesión al Concesionario, se le otorgara un ingreso esperado correspondiente a la suma de \$329.213 millones. Para verificar la obtención del ingreso esperado se comparara este con el ingreso generado, (...). "

El contrato de concesión inicio su ejecución el 28 de abril de 2009, pero fue terminado de manera anticipada el 12 de octubre de 2012 cuando las obras registraban un avance físico del 46%. No obstante lo anterior, con corte al 4 de diciembre de 2013 fecha del último pago realizado al concesionario por concepto de la remuneración pactada, se han efectuado desembolsos por un valor total de \$18.324 millones, cuantía dentro de la cual se encuentra comprendida el valor correspondiente a la comisión de éxito, que de manera anticipada el concesionario había cancelado a la Universidad Industrial de Santander, como parte de sus obligaciones contractuales dentro del contrato de concesión No. M-LP-001-2008



La Ley 80 de 1993 prevé las siguientes disposiciones:

Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

Artículo 4º.- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:
1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

Artículo 14º.- De los Medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el Cumplimiento del Objeto Contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán en los casos previstos en el numeral 2 de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.

Artículo 23º.- De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales.

Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal Bucaramanga



Artículo 25°.- Del Principio de Economía

(...)

3o. *Se tendrán en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados.*

5o. *Se adoptarán procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que con motivo de la celebración y ejecución del contrato se presenten.*

Artículo 26°.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

1o. *Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*

2o. *Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.*

4o. *Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.*

5o. *La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma.”.*

Ahora bien, con fundamento en la autonomía de la voluntad que rige en la actividad contractual de la Administración (art. 32 Ley 80 de 1993), en los contratos que celebren las entidades públicas para el cumplimiento de los fines que les son propios (art. 3 ibídem), es posible y viable jurídicamente incluir las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas y estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes para el desarrollo del contrato, según su naturaleza y esencia, siempre que no sean contrarias a la Constitución y la ley (art. 40 ibídem), así, en relación con los contratos estatales y en particular los de asesoría o contratación de servicios especializados o de consultoría, en principio, no existe obstáculo jurídico para que su remuneración se pacte mediante el pago

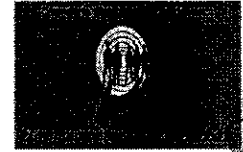


CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL

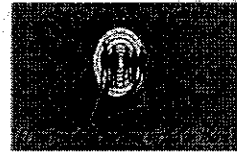


Contraloría General
DE SANTANDER



de honorarios fijos y/o de una comisión o bonificación de éxito por la gestión, y que esta última se expresa normalmente como un porcentaje en función al precio del contrato o de la actividad en la cual se asesora a título de honorarios adicionales que el contratante (entidad pública) paga a su contratista en el caso de obtener un resultado favorable, valor que bien puede ser asumido por un tercero (por ejemplo, quien resulte adjudicatario de la licitación que se llegue a desarrollar, como ocurre en los contratos de concesión o de crédito, en cuyo caso se traslada su costo al contratista final); o por la misma entidad pública contratante, por lo regular, el contrato bajo la modalidad de pago de honorarios fijos y de una comisión de éxito se utiliza para incentivar y promover resultados y beneficios concretos y provechosos para la entidad en aquellos contratos en los que las prestaciones son de medio, ello necesariamente implica que el reconocimiento de tal pago no depende de la diligencia exigible de las obligaciones que emanan del negocio jurídico, esto es, del cumplimiento del contrato, sino que supera o va más allá de éste, en el entendido de que la conducta o gestión del contratista deber tener una incidencia directa en el resultado al cual se sujeta el reconocimiento de la comisión.

A partir del examen sustancial de los documentos entregados producto del convenio interadministrativo No. 001 de 2007, contrastado sus resultados con el proceso licitatorio que derivó en la celebración del contrato de concesión No. M-LP-001-2008, con base en el fundamento fáctico y legal antes expuesto, se observa que debido al incumplimiento de Metrolínea en la recepción de un producto que no cumplía con los términos y condiciones pactadas contractualmente en tanto ese material científico contiene información que no satisface los requerimientos y criterios técnicos aplicables y por lo tanto no era pertinente a la finalidad perseguida por el mismo, que por ende no era posible acreditarlo como un factor determinante para el éxito del negocio, se efectuó el pago injustificado de la comisión de éxito. En consecuencia ese reconocimiento económico se torna en una retribución que no corresponde con la prestación obtenida, por efecto de una gestión ineficaz, que produce una acción lesiva para el patrimonio público en cuantía de **\$982 millones. Hallazgo Administrativo con presunto alcance Disciplinario y Fiscal que se trasladará a la Contraloría General de la República.**



Hallazgo No. 27 Estado de parálisis de las obras de construcción de la Estación de Cabecera y los patios de operación y talleres de Floridablanca. (A) (D) (P) (F)

Metrolínea S.A. de conformidad con el documento CONPES 3552 de 2008⁵ que estableció como un hito representativo dentro de la implementación del SITM la construcción de la Estación de Cabecera y los Patios de Operación y Talleres de Floridablanca infraestructura que tenía como fecha estimada para su entrada en funcionamiento el segundo trimestre de 2010, celebró el contrato de concesión No. M-LP-001-2008⁶ de noviembre 18 de 2008, que contemplaba una etapa de preconstrucción inicial de 3 meses que fue adicionada en 20 días, una etapa de construcción inicial de 16 meses que fue ampliada a 34 meses y 15 días, una etapa de reversión de 15 días y una etapa de remuneración de 18 años y 2 meses.

El contrato inició su ejecución el 28 de abril de 2009 pero fue terminado de manera anticipada de común acuerdo el 12 de octubre de 2012, fecha para la cual ya habían transcurrido 2 meses y 4 días de haber expirado la etapa de construcción y cuando las obras registraban un avance físico del 46%, según lo reportado en el informe final del interventor. El fundamento fáctico que sustenta el acta de terminación anticipada refiere la solicitud del concesionario a Metrolínea en virtud del numeral 6 de la cláusula 63⁷ del contrato, en razón al estado de suspensión del contrato entre el 16 de enero y el 14 de julio de 2012, suspensión esta que fue acordada de común acuerdo en espera de la resolución de la medida cautelar ordenada dentro del trámite de la acción popular instaurada contra Metrolínea S.A y Estaciones Metrolínea Ltda., entre otros actores, por la vulneración del derecho al goce del espacio público provocada por la invasión que con la ejecución de las obras se ocasionó sobre un predio ajeno al proyecto que ostentaba su condición de espacio público. La medida cautelar ordenada dentro de la acción popular, consistía en la suspensión de las obras en el predio invadido, decisión judicial que fue catalogada por Metrolínea como un hecho imprevisto no

⁵ SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO PARA BUCARAMANGA Y SU ÁREA METROPOLITANA – SEGUIMIENTO Y MODIFICACIÓN –

⁶ El objeto del presente contrato es el otorgamiento al Concesionario de una Concesión, para que de conformidad con el artículo 32, numeral 4 de la Ley 80 de 1993, realice por su cuenta y riesgo la construcción de la Estación de Cabecera y los Patios de Operación y Talleres de Floridablanca del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga, bajo la vigilancia de Metrolínea S.A. y a cambio de una remuneración.

⁷ Cláusula 63. Terminación Anticipada del Contrato:

(...)

6. Cuando se haya solicitado la terminación anticipada del contrato por cualquiera de las partes, por haber ocurrido la suspensión de la ejecución del contrato durante un término continuo de más de dos (2) meses. En este caso, la parte que solicita la terminación anticipada deberá notificar por escrito a la contraparte con no menos de diez (10) días de anticipación a la fecha en que se pretenda la terminación anticipada. Si la contraparte no accede a la terminación, la parte que la pretenda podrá acudir a los medios de solución de conflictos del contrato



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER



imputable a las partes, que impedía continuar con la ejecución integral de la obra, en tanto el predio afectado con la medida cautelar resultaba esencial para la conclusión de la obra según lo proyectado.

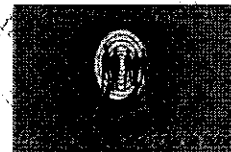
Las obras ejecutadas hasta el momento no han sido revertidas al ente gestor, como tampoco se ha producido la liquidación del contrato de concesión, pese a que de conformidad con el acta de terminación anticipada el concesionario seguirá percibiendo el pago que a título de remuneración fue pactado en el contrato, hasta el momento en que se produzca la liquidación del mismo. Con corte al 4 de diciembre de 2013 fecha del último pago realizado al concesionario por concepto de la remuneración pactada, se han efectuado desembolsos por un valor total de \$ 18.323.698.585, suma dentro de la cual se encuentra inmerso el pago de la interventoría en cuantía de \$3.718 millones y el pago de la comisión de éxito en cuantía de \$982 millones, cargos estos que a la fecha ya fueron cancelados en su totalidad por el concesionario como parte de sus obligaciones contractuales. De lo anterior se deriva que los recursos percibidos por el concesionario vinculado con los costos de la obra ascienden a la suma de \$ 13.623,8 millones.

El 21 de Septiembre de 2012, la Procuraduría General de la Nación con ocasión de una reunión llevada a cabo el 30 de Agosto de 2012 en la que Metrolínea solicitó el acompañamiento de ese organismo de control para evaluar la terminación anticipada del contrato de concesión de la estación Cabecera y los patios de operación y talleres de Floridablanca, formulo las siguientes recomendaciones:

- *Antes de aceptar la solicitud de terminación anticipada del contrato, se sugiere a Metrolínea realizar un estudio documentado en el que se analicen los distintos escenarios de acción de la entidad y las consecuencias legales, técnicas y económicas de cada decisión que se adopte, verificando su conveniencia y ventaja respecto de otras alternativas tendientes a superar los inconvenientes presentados y a continuar con la ejecución del contrato.*

Si bien es cierto que la solicitud de terminación se ampara en la causal prevista en el numeral 6 de la cláusula 63 del contrato de concesión, esto es << por haber ocurrido la suspensión de la ejecución del contrato por un término continuo de más de dos (2) meses>>, es fundamental que la aceptación este antecedida de un análisis integral del tema, que evidencie la conveniencia y oportunidad de la decisión, los fines que persigue, los intereses que se busca preservar y sus consecuencias.

- *Igualmente, le aconsejo incorporar en el mencionado estudio, un análisis costo-beneficio de las ventajas que se obtendrán con la resolución del contrato frente a las consecuencias que en todos los ámbitos se generaran.*



- *Teniendo en cuenta que corresponde a la Procuraduría General de la Nación velar por la eficiente prestación de los servicios públicos, de manera atenta le solicito verificar si la terminación del contrato incidirá en el adecuado funcionamiento del sistema de transporte Metrolínea y en la prestación del servicio a sus usuarios, midiendo el impacto de la decisión en términos legales, económicos y técnicos. Las determinaciones administrativas y jurídicas deben adoptarse dentro de un plazo razonable, con el fin de disminuir los costos de gestión.*

La Ley 80 de 1993 establece:

Artículo 4º.- *De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*

1o. *Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.*

Artículo 14º.- *De los Medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el Cumplimiento del Objeto Contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:*

1o. *Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán en los casos previstos en el numeral 2 de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.*

Artículo 23º.- *De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales.*

Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

Artículo 25º.- *Del Principio de Economía*

(...)

3o. *Se tendrán en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados.*



5o. Se adoptarán procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que con motivo de la celebración y ejecución del contrato se presenten.

Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.

5o. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma.”.

Con base en el fundamento factico y legal antes expuesto, se observa que la terminación anticipada acordada aun cuando refiere causales previstas en el contrato, los argumentos que la sustentan carecen de validez y está provista de una falsa motivación del acto⁸, en tanto el estado de suspensión en el que cayó el contrato fue una situación consentida y acordada por las partes, y además dichas suspensiones tuvieron su origen en hechos que como el de la decisión judicial que ordeno la medida cautelar, surgieron como una contención de los prejuicios de orden social provocados por la transgresión en la que incurrió el concesionario, por su actuar irregular y negligente en relación con la ocupación irregular de una

⁸ Rafael Roa Fonseca en su libro *La Contratación en el Municipio Colombiano* señala:

“Motivar es explicar las razones que tiene la administración pública para tomar una decisión en un caso concreto. Esta prevista en el artículo 24, numeral 7 de la ley 80 de 1993.

La motivación sirve para controlar la legalidad del acto administrativo expedido por la entidad estatal. El numeral 7 del artículo 24 ya citado, establece que los actos administrativos que se expidan durante la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, deben ser motivados, para impedir el abuso o desviación de poder. La motivación del acto es la regla, sin embargo, expresamente la norma lo reitera al señalar los informes de evaluación, el acto de adjudicación y el acto que declara desierta la contratación.

La motivación debe ser seria, coherente y específica, no es permitido utilizar frases de comodín que pueden ser utilizadas indistintamente en todos los casos, en los informes de evaluación y en los actos de adjudicación este requisito es indispensable para la legalidad del acto, so pena de nulidad, debe explicar en forma razonada el por qué se le califica con determinado número de puntos a un oferente en un factor específico, y así factor por factor, cotejando la propuesta con el respectivo pliego de condiciones.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal Bucaramanga



franja de terreno que no pertenecía al predio del proyecto, que por demás ostentaba su condición de espacio público de la autopista Bucaramanga-Floridablanca, sin contar para ello con el permiso que lo autorizara para realizar dicha ocupación. No obstante lo anterior, en tratándose del predio ocupado de un área sobre el cual no se encontraba previsto el emplazamiento de obras de carácter permanente, sino que más bien lo que se habría de localizar allí eran instalaciones provisionales y temporales que facilitarían las labores constructivas principales al interior del predio del proyecto, con lo cual una vez se concluyera con las obras definitivas ese espacio ocupado transitoriamente sería restituído en las condiciones originales, entonces en consideración a que la medida cautelar de suspensión de las obras recayó fue únicamente sobre la franja de terreno que había sido objeto de la ocupación anormal, y tomando en cuenta que las obras localizadas allí eran de carácter temporal, ellas podrían haber sido demolidas a efecto de despejar y poder restituir el espacio público invadido y con ello habría sido removido el motivo que mantenía en situación de estancamiento la ejecución del proyecto, sin efectos adversos sobre la estabilidad y funcionamiento general de toda la construcción, circunstancia esta que por lo visto estaba lejos de ser un inamovible para la continuación del contrato, como se hace ver en la motivación dada por la Entidad para proceder a la terminación anticipada del referido contrato.

De lo anterior se colige que las justificaciones que enmarcan las suspensiones de la obra y que resultaron como una reacción a la medida cautelar ordenada, así como las motivaciones esgrimidas para dar por terminado anticipadamente el contrato, carecen de fundamentos fácticos y legales adecuados al marco reglamentario y legal que regía para la relación contractual, y en general no atienden el ordenamiento jurídico aplicable para ese pacto contractual.

Causa de lo anterior lo constituyen los siguientes hechos:

- El incumplimiento del concesionario con sus obligaciones, en razón a que adelantó las obras de construcción sin sujetarse a los diseños aprobados y desconociendo las normas urbanísticas que le eran aplicables, ocasionando con ello la ocupación irregular de un predio ajeno a aquel previsto para la implantación del proyecto, ocupación que realizó sin obtener de manera previa y oportuna la autorización respectiva que lo facultara para dicha intervención, y generando de paso con ello afectaciones sobre el desarrollo normal de la ejecución de las obras, y la imposición de sanciones a Metrolínea derivado de ese incumplimiento. Muestra de la inoportunidad y la falta de gestión con el trámite de autorización de ocupación del predio que fue objeto de la medida cautelar, lo constituye el hecho de que dicho permiso en efecto si fue solicitado por Metrolínea mediante oficio M-OAJ-2485-210813 de agosto 21 de 2013 y fue otorgado por el Banco Inmobiliario de Floridablanca mediante oficio 01180 comunicado a Metrolínea el 4 de septiembre de 2013, momento para el cual ya



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General de Santander
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal de Bucaramanga

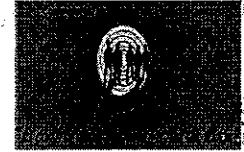


habían transcurrido 10 meses de haberse suscrito la terminación anticipada del contrato.

- El incumplimiento de Metrolínea S.A con sus obligaciones, en razón a que habiendo podido advertir e intervenir sobre el incumplimiento del concesionario en relación con la ocupación irregular del predio, no coadyuvo en las gestiones del concesionario de adelantar el trámite de las autorizaciones necesarias para ejecutar las obras de construcción acatando la normatividad urbanística pertinente, y tampoco le exigió oportunamente su cumplimiento en ese sentido, como tampoco empleo las medidas pertinentes para impedir los efectos negativos sobre la obra derivados de la decisión judicial que ordenó la suspensión de los trabajos constructivos sobre el predio invadido, como podía ser la imposición oportuna de las multas por los incumplimientos de diferente tipo que le señaló y determino la Interventoría, porque aun cuando las impuso en cuantía de \$1.342 millones ello se hizo de manera extemporánea con respecto a la efectividad pretendida con la medida, tal como se puede inferir del siguiente cuadro, donde se muestra una relación cronológica de esos procesos sancionatorios:

Tabla No. 7
Imposición de Multas al Concesionario

RELACION DE LAS MULTAS IMPUESTAS DURANTE LA EJECUCION DEL CONTRATO DE CONCESION No. M-LP-001-2008					
ACTO QUE LA IMPONE		MOTIVO	VALOR	RECURSOS INTERPUESTOS	
ACTO	FECHA			ACTD	FECHA
Resolución No. 220 de imposición de multa	01/04/2011	Mediante oficio MT-041-DIR-308-09 de noviembre 13 de 2009 la interventoría le notifica a Metrolínea los siguientes incumplimientos sobre los cuales solicita se inicie el proceso de liquidación e imposición de multas en los términos contemplados en la cláusula 56 del contrato de concesión así: 1. Multa por el incumplimiento en el plan de ejecución de 24 días de atraso a octubre 30 de 2009, en cuantía de \$357.480.000. 2. Multa por el incumplimiento en la entrega de información al interventor de 27 días de atraso a noviembre 12 de 2009, en cuantía de \$40.216.500, para un valor total de la multa de \$397.696.500.	\$ 397.696.500	Resolución No. 428, por la cual se resuelve de recurso de reposición interpuesto por la Sociedad Segurexpo de Colombia S.A contra la resolución No. 220 de 2011	01/07/2011
				Resolución No. 430, por la cual se resuelve recurso de reposición interpuesto por Sociedad Estaciones Metrolínea Ltda. contra la resolución No. 220 de 2011	01/07/2011
Resolución No. 221 de imposición de multa	01/04/2011	Mediante oficio MT-041-DIR-498-10 de Mayo 21 de 2010 la interventoría le manifiesta a Metrolínea que el concesionario con corte al mes de Abril de 2010 presenta un atraso de 27 días en el plan de ejecución del proyecto, y solicita se inicie el proceso de liquidación e imposición de multas en los términos contemplados en la cláusula 56 del contrato.	\$ 417.150.000	Resolución No. 429, por la cual se resuelve recurso de reposición interpuesto por la Sociedad Segurexpo de Colombia contra la resolución No. 221 de 2011.	01/07/2011
				Resolución No. 431, por la cual se resuelve recurso de reposición interpuesto por Sociedad Estaciones Metrolínea Ltda. contra la resolución No. 221 de 2011	01/07/2011



ACTO QUE LA IMPONE		MOTIVO	VALOR	RECURSOS INTERPUESTOS	
ACTO	FECHA			ACTO	FECHA
Resolución No. 501 de imposición de multa	12/09/2011	Mediante comunicación MT-041-DIR-775-11 del 16 de marzo de 2011 la interventoría informa a Metrolínea sobre el incumplimiento del contratista en cuanto al plan de ejecución de trabajo, y en cuanto a su obligación de entregar información oportunamente al interventor, recomendando la imposición de medidas sancionatorias respectivas. Mediante comunicación MT-041-DIR-795-11 del 5 de abril de 2011 el interventor reitera sus argumentos de la comunicación anterior y agrega uno nuevo relacionado con la inconsistencia en el cumplimiento de las obligaciones ambientales, y de igual manera en esa comunicación cuantifica las multas a imponer al contratista así: 1. Multa por el incumplimiento en el plan de ejecución de trabajo de 25 días de atraso del Hito 2 con corte a abril 5 de 2011, en cuantía de \$ 401.700.000. 2. Multa por el incumplimiento en la entrega de información al interventor de 25 días de atraso con corte a 5 de abril de 2011, en cuantía de \$40.170.000. 3. Multa por el incumplimiento en las obligaciones ambientales con corte al mes de marzo de 2011, en cuantía de \$85.696.000.	\$ 527.566.000	Resolución No. 568, por la cual se resuelve recurso de reposición interpuesto por la Sociedad Estaciones Metrolínea Ltda., contra la resolución No. 501 de 2011	07/12/2011
				Resolución No. 569, por la cual se resuelve recurso de reposición interpuesto por la Sociedad Segurexpo de Colombia contra la resolución No. 501 de 2011	07/12/2011

Fuente. Auditoría concurrente 2009-2012

De igual manera, se insiste en la responsabilidad del ente gestor, al acceder y acordar una terminación anticipada bajo consideraciones argumentativas apartadas de la realidad, y enmarcadas en hechos carentes de validez, que finalmente conllevaron a la parálisis y terminación injustificada del contrato.

Además tampoco se avizoran gestiones efectivas por parte de la administración tendiente a ponerle fin a la situación de incertidumbre técnica, jurídica y administrativa en la que se encuentra el contrato, y lograr la reactivación de las obras y la conclusión exitosa del contrato. Pese a que en la terminación anticipada pactada, las partes se habían comprometido a adelantar un serie de acciones enderezadas a desentrabar el estado de parálisis del contrato, y como parte de tales acciones se había planteado la de verificar las cantidades de obra ejecutadas por el concesionario, esta labor a la fecha no reporta algún avance que pueda servir a ese propósito. En igual sentido, otro indicador de la desidia administrativa aludida y de la falta de eficacia y efectividad de la administración con el asunto, que valga la pena resaltar, es un evento que sigue manteniendo sumida en el abandono a la construcción, lo constituyen los tres contratos de consultoría⁹ que ha celebrado Metrolínea con el propósito de estudiar y

⁹ 1. Contrato de prestación de servicios No. 135 de octubre 28 de 2011 cuyo objeto era: asesoría especializada en concesiones, con el fin de efectuar un diagnóstico sobre el estado actual en que se encuentra el contrato de concesión para la construcción de la estación de cabecera y los patios de operación y talleres de Floridablanca y las posibles alternativas de solución que permitan, de una parte concluir la obra contratada, y de otra parte, responder a una reclamación presentada por el concesionario, dentro del trámite de arreglo directo que contempla el contrato.

2. Contrato de prestación de servicios No. 118 de agosto 28 de 2012 cuyo objeto era: "Brindar asesoría jurídica y representación de la entidad en los asuntos que sean requeridos por la oficina asesora jurídica y la gerencia de Metrolínea".



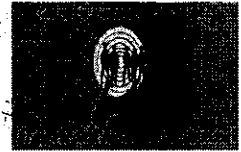
CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal de Bucaramanga



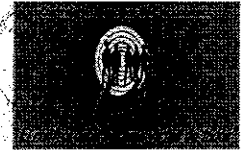
diagnosticar esa situación, que frente a las recomendaciones producto de esas consultorías especializadas, por las que además el Ente Gestor ha tenido que desembolsar importantes recursos, no reportan ningún beneficio sustancial, toda vez que sobre tales formulaciones Metrolínea no ha tomado ninguna determinación, ni se ha adelantado ninguna acción de las que se han sugerido en tales pronunciamientos, excepto la de la terminación anticipada del contrato, que como ya se explicó, carece de fundamentos y sustento factico y jurídico legítimo.

Finalmente, tampoco fue de recibo por parte del ente gestor el pronunciamiento que realizara la Procuraduría en cumplimiento de sus funciones de vigilancia y control preventivo, dado que las acciones que hasta el momento ha emprendido no exhiben ninguna señal que indique que tales recomendaciones hubieran sido tenidas en cuenta mínimamente.

- El incumplimiento de la Interventoría con sus obligaciones establecidas tanto en el contrato de concesión, como en el de interventoría, en razón a que teniendo la obligación de conocer de manera completa y detallada el proyecto, omitió la identificación y la advertencia de las afectaciones del proyecto por efecto de los incumplimientos del concesionario relacionados con la ejecución de las obras de conformidad con los estudios y diseños y la consecuente violación de las disposiciones urbanísticas concretada en la ocupación irregular de un predio ajeno al proyecto que además ostentaba la condición de espacio público, hechos que derivaron en las medidas cautelares decretadas que dieron lugar a la suspensión de las obra en la franja de terreno invadida.

De igual manera incumplió con su deber de verificar la ocurrencia de los hechos constitutivos del incumplimiento del concesionario y el consecuente adelantamiento del procedimiento para derivar las consecuencias y sanciones previstas en el contrato. Así mismo desatendió su obligación de verificar el replanteo que el concesionario debía realizar con base en las referencias entregadas durante la entrega del predio, y ordenar de encontrarse diferencias entre esa información y la actividad de replanteo ordenar las correcciones respectivas. Así mismo obvio revisar durante la construcción la permanencia de las referencias topográficas, con lo cual se habría podido advertir de manera oportuna el desbordamiento predial de la ejecución de las obras.

3. Contrato de prestación de servicio No. 191 del 5 de agosto de 2013 cuyo objeto era: "prestar sus servicios profesionales a Metrolínea s.a. brindando asesoría jurídica integral, acompañamiento y coordinación en la liquidación del contrato de concesión para la construcción de la estación de cabecera y los patios de operación y talleres de Floridablanca del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga suscrito el 18 de noviembre de 2008 entre Estaciones Metrolínea Ltda. y Metrolínea S.A.; así como la asesoría acompañamiento, coordinación y representación de Metrolínea en cada una de las etapas previstas a que haya lugar, relacionadas el capítulo solución de conflictos del contrato de concesión incluido la transacción o el arbitramento, si a este último hubiere lugar."



Además descuido su deber de revisar las zonas de trabajo, verificando que el acceso a predios y utilización de vías estuvieran debidamente autorizados por la autoridad competente, desatención que se evidencia de la invasión que de un predio ajeno al proyecto realizó el concesionario y frente al cual esta instancia de control no se percató y tampoco actuó para evitar esa violación urbanística.

El anterior dossier de falencias vienen a ser especialmente graves, a la luz de la obligación que tenía el interventor de disponer de un equipo de topografía con una dedicación del 100%, con al menos los siguientes elementos: un teodolito con precisión menor o igual a 20 segundos de y un nivel con precisión de 2 mm/km, que pone de presente la facultad y capacidad con la que contaba el interventor para de manera autónoma e independiente evaluar técnicamente el avance de las obras a fin de alertar sobre posibles extralimitaciones prediales del proyecto.

De otro lado, en lo que respecta con su funciones y obligaciones de control técnico asociadas con el monitoreo y seguimiento del cumplimiento del programa de trabajo y el cronograma de ejecución de la obras, también se evidencia un incumplimiento palmario como quiera que permitió que la actividad constructora desplegada por el concesionario se desarrollara sin atender los plazos previstos y pactados contractualmente, no de otra manera se puede entender como entre el 28 de abril de 2009 que fue la fecha de inicio del contrato de concesión y de interventoría, y el 11 de noviembre de 2011 fecha en que finalizó el contrato de interventoría, data para el cual ya habían transcurrido 30 meses de los 33 meses del plazo del contrato de concesión, lapso dentro del cual el contrato de concesión solo había tenido una suspensión de 45 días, el contrato de concesión alcanzaba una ejecución física de tan solo 46% pero el de interventoría ya se encontraba ejecutado en su totalidad

- El incumplimiento de la Supervisión con sus obligaciones definidas en el contrato de Interventoría No. 041 de 2009, en razón a que teniendo la obligación de verificar el cumplimiento de las diferentes responsabilidades a cargo del Interventor, y dado que como se pudo establecer el Interventor incumplió con aquellas que ya se han reseñado en los párrafos precedentes, ese deber de vigilancia en cabeza del supervisor se omitió al permitir tales incumplimientos, y tampoco se evidencia actuaciones en el sentido de exigir, requerir y si era del caso conminar al Interventor para que retomara sus responsabilidades.



En consecuencia, tomando en cuenta el estado de abandono que presentan las obras que a la fecha ya ajustan 22 meses de parálisis en su proceso constructivo respecto de la fecha pactada en el contrato, y que acumulan 40 meses de retardo con respecto a la fecha que estaba prevista inicialmente para su entrega en funcionamiento como parte del proyecto del SITM, en vista de la situación de indefinición de la liquidación del contrato, la falta de reversión de las obras ejecutadas a la fecha, así como la incertidumbre sobre la continuación y culminación de las mismas que impiden conocer mínimamente el futuro de esa construcción, aunado con el impacto que sobre el cronograma de los hitos representativos del sistema representa ese escenario de irresolución, que termina por afectar sensiblemente la operación del sistema y la sostenibilidad financiera del proyecto, se concluye que los recursos percibidos por el concesionario vinculados con los costos de la obra exceptuando los costos reconocidos por las actividades de compensación ambiental dentro del Plan de Manejo Ambiental ascienden a la suma de \$13.530 millones, lo que constituye una situación de inversión inoficiosa de recursos en una obra, que a la fecha no presta ningún servicio, que por ende no cumplen con las finalidades y cometidos del estado pretendidos para esos dineros, y finalmente se erigen en un presunto detrimento patrimonial en cuantía de \$13.530 millones pagados vía tarifa. La anterior cuantía aun cuando es cierta, es susceptible de ajustarse, en la medida en que según lo acordado en el acta de terminación anticipada, al concesionario se le seguirán girando los recursos pactados que se causaran como remuneración con cargo a la tarifa equivalentes al 11,75% del recaudo hasta el momento que se efectúe la liquidación definitiva del contrato de concesión; liquidación que a la fecha y tras la terminación anticipada Metrolínea no ha efectuado, como tampoco ha realizado la cuantificación del valor de las obras ejecutadas por el concesionario y por ende no han determinado las sumas u obligaciones que puedan deberse entre sí; y que finalmente según constancia expedida por la fiduciaria se sabe que al concesionario se le han girado recursos por un monto de **\$13.530 millones** correspondientes al periodo de liquidación comprendido entre el 5 de febrero de 2010 y el 4 de diciembre de 2013, como remuneración del contrato por concepto de las obras ejecutadas. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Disciplinario, Penal y Fiscal que se trasladara a la Contraloría General de la República.**



Hallazgo No. 28. Mayor Valor Pagado de Interventoría Contrato de Concesión No. M-LP-001-2008 (A) (D) (F)

Metrolínea celebro el 3 de abril de 2009 el contrato de Consultoría No. 041 de 2009¹⁰ con el Consorcio Patios de Floridablanca CEAS-INCOPLAN, en cuyos pliegos de condiciones se establecieron los siguientes requisitos:

"2. FUNCIÓN DE LA INTERVENTORÍA

La función esencial de la interventoría consiste en controlar que el concesionario durante la ejecución de las etapas de preconstrucción, construcción y reversión se cifa a los plazos, términos, y demás condiciones contractuales, garantizando la eficiente y oportuna inversión de los recursos establecidos contractualmente, colaborando con el concesionario en la correcta ejecución de los trabajos con orden y eficiencia, resolviendo con prontitud los requerimientos técnicos del concesionario, previniendo con su experiencia y análisis los posibles inconvenientes técnicos y financieros en el desarrollo del contrato, verificando y supervisando las actividades del concesionario encaminadas a cumplir las especificaciones técnicas, actividades administrativas, requerimientos socioambientales, legales, presupuestales, establecidos en los pliegos de condiciones y en la propuesta del concesionario, teniendo como referencia los principios establecidos en la Ley 80 de 1993.

5. OBLIGACIONES DE LA INTERVENTORÍA

La interventoría técnica, jurídica, administrativa, financiera y ambiental de los trabajos de obras civiles comprende como mínimo los siguientes aspectos:

Interventoría Técnica

(...)

1. Tener conocimiento completo y detallado del proyecto, de los pliegos de condiciones de las licitaciones M-LP-001-2008 y M-CM-001-2009, de los contratos de concesión y de consultoría, de la propuesta técnica y económica del concesionario, de las especificaciones técnicas, del programa de ejecución del proyecto, del plan de aseguramiento de la calidad, y cualquier otro documento que haga parte de los contratos mencionados.

3. Máximo dentro de los cinco (5) días calendarios siguientes a la firma del contrato de interventoría se deberá coordinar una reunión técnica con el concesionario, para lo cual deberá contarse con la participación del Ingeniero Director de obra y el Director de Interventoría. En esta reunión, se deberá analizar con el concesionario los planos y especificaciones del proyecto, el plan de aseguramiento de la calidad, el programa de ejecución del proyecto, el equipo disponible, el recurso humano disponible, las fuentes de materiales, los requerimientos de mano de obra y ambientales, los sitios de disposición de materiales, el manejo del tránsito, la seguridad de los trabajadores y del público y en general todo aquello que permita el desarrollo normal de las obras. La anterior información deberá remitirse a Metrolínea dentro de los tres días siguientes a la fecha en que se celebre dicha reunión.

¹⁰ *Interventoría Técnica, Jurídica, Administrativa, Financiera y Ambiental del Contrato de Concesión para la Construcción de la Estación de Cabecera y los Patios de Operación y Talleres de Floridablanca del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga*



4. Verificar y aprobar que la revisión y complementación de los estudios y diseños prevista en el contrato de concesión cumplan con las normas y especificaciones vigentes requeridas para la ejecución del proyecto.

10. Verificar el replanteo que el concesionario realice con base en las referencias entregadas y ordenar la corrección cuando encuentre diferencias.

11. Revisar durante la construcción la permanencia de las referencias topográficas y exigir al concesionario su protección, traslado o reposición cuando sean necesarios.

16. Revisar las zonas de trabajo, verificando que el acceso a predios y utilización de vías estén debidamente autorizados por la autoridad competente.

36. Emitir concepto durante la ejecución de la obra y someter a consideración de Metrolínea S.A., con la debida justificación técnico-económica y análisis beneficio-coste, los casos en que se solicite o presente:

1. Cambios o modificaciones en el diseño y/o especificaciones iniciales del proyecto.
2. Cambio o modificaciones en cantidades de obra.
3. Análisis, comparación y fijación de precios no previstos.
4. Cambios o modificaciones en métodos constructivos.
5. Reprogramaciones.
6. Fijación de costos y/o tarifas de maquinaria de construcción.
7. Solicitudes de adición y prórroga.

Interventoría Administrativa

14. Evaluar el incumplimiento del concesionario y recomendar a Metrolínea S.A., las medidas a implementar.

15. Estudiar las razones y hechos presentados por el concesionario junto con la solicitud de prórroga del término de duración del contrato o de sus etapas, determinando si hay lugar a la prórroga y someterla a consideración de Metrolínea S.A.

17. Entregar a Metrolínea S.A., por escrito durante el desarrollo del contrato de interventoría, las soluciones a las dificultades que eventualmente pudieran presentarse en el desarrollo del contrato de concesión."

De igual manera, el contrato de Interventoría estipulo las siguientes cláusulas:

"Cláusula 7. Vigencia y Plazo del Contrato

La vigencia del contrato se entenderá a partir de su perfeccionamiento y su duración será de dos (2) años.

El plazo del contrato será de diecinueve meses quince días contados a partir del acta de inicio de su ejecución. Se entiende que este plazo incluye y se relaciona con las etapas de pre-construcción, de construcción y de reversión del contrato de concesión sobre el cual se ejerce la interventoría.





11.3 Alcance del Servicio

El interventor es el representante del Metrolínea S.A. durante en las etapas de preconstrucción, construcción y reversión del proyecto de concesión. Le corresponde verificar que las obras de construcción se ejecuten de acuerdo con los alcances del contrato de concesión; además aportará soluciones en el momento en que se presenten dificultades técnicas, administrativas, jurídicas, financieras y ambientales para un buen desarrollo del proyecto. Para el cumplimiento de sus funciones, el interventor, deberá utilizar la metodología, el enfoque, el organigrama, el recurso humano y la logística propuesta y ejecutar sus actividades dentro del plazo contractual.

El interventor tendrá en cuenta en forma íntegra el contenido del contrato de concesión y demás documentos que formen parte del mismo, con el fin de realizar a cabalidad su función, para lo cual recibirá oficialmente una copia del contrato a supervisar y demás documentos que lo integren.

Cláusula 44. Funciones del Supervisor Técnico

El Supervisor Técnico tendrá, entre otras, las siguientes facultades básicas:

- 1. Verificar que el Consultor cumpla con todas las obligaciones a su cargo.*
- 2. Suscribir, conjuntamente con el Consultor y Metrolínea S.A., las actas que sean necesarias durante la ejecución del contrato.*
- 3. Vigilar el cumplimiento de los plazos de las diferentes actividades a cargo del Consultor, así como la vigencia y el valor de las garantías otorgadas por éste, a fin de que se sujeten a lo pactado en el contrato.*
- 4. Verificar si han ocurrido hechos constitutivos de incumplimiento de conformidad con lo establecido en el presente contrato y adelantar el procedimiento para derivar las consecuencias en él previstas.*
- 5. Verificar el cumplimiento de los programas y planes estipulados en el presente contrato de consultoría, y los que Metrolínea S.A. defina para la adecuada ejecución del mismo.*
- 6. En caso de terminación anticipada del contrato por mutuo acuerdo de las partes, adelantar las labores pertinentes para determinar el valor de las compensaciones mutuas.*
- 7. En general, vigilar y controlar que el Consultor cumpla con sus obligaciones para el normal desarrollo y ejecución del presente contrato.*
- 8. En general, vigilar la gestión del Consultor hasta la culminación del presente contrato y participar en la liquidación del mismo.*
- 9. Acompañar y apoyar a Metrolínea S.A. cuando sea necesario acudir para dirimir las diferencias que se presenten con el Consultor, en desarrollo del presente contrato.*

Metrolínea S.A. no ejercerá funciones de control de las actividades de los subcontratistas, ni de aprobación del resultado de las mismas. Sin embargo, en el caso en que el Consultor adelante actividades que le son propias a través de subcontratistas, deberá disponer, bajo su costo y de su propio equipo de interventoría o control de calidad, que estará obligado a suministrar a satisfacción de Metrolínea S.A. la información que este le requiera.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORIA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal Bucaramanga



El contrato de Consultoría No. 041 de 2009¹¹ de abril 3 de 2009 fue suscrito por un valor inicial de \$2.499,9 millones con un plazo inicial de 19 meses y quince días contados a partir del acta de inicio suscrita el 28 de abril de 2009, y su plazo incluía el ejercicio de la vigilancia contractual de las etapas de preconstrucción, construcción y reversión del contrato de concesión No. M-LP-001-2008¹². El contrato fue adicionado en 11 meses de plazo y en valor en \$1.282 millones y no fue objeto de suspensiones. En desarrollo de la ejecución del contrato fueron pagadas 29 actas a razón de \$128 millones por acta, para un valor total final pagado de \$3.717,9 millones. La finalización del contrato se produjo el 11 de octubre de 2011 y su liquidación se efectuó el 13 de junio de 2012.

De otra parte, el contrato de concesión No. M-LP-001-2008 que tenía un plazo inicial para sus etapas de preconstrucción de 3 meses, construcción 16 meses y reversión 15 días estipulo las siguientes clausulas:

"Cláusula 4. Valor Estimado del Contrato

El valor estimado del presente contrato asciende a la suma de noventa y seis mil millones de pesos (\$96.000.000.000) y se encuentra comprendido por los siguientes componentes:

1. El valor estimado de la interventoría, incluido IVA, asciende a la suma de dos mil quinientos millones de pesos (\$2.500.000.000).

2. El valor de la comisión de éxito asciende a la suma de novecientos cincuenta millones de pesos (\$950.000.000) más el IVA.

3. El valor restante de noventa y dos mil trescientos noventa y ocho millones (\$92.398.000.000) corresponde a las obras de construcción.

El valor estimado del contrato sólo tendrá los efectos de manera expresa prevista en este contrato y no servirá de base para reclamación alguna entre las partes, por pretendidos o reales mayores costos de la inversión. (El subrayado no es del texto).

Cláusula 18. Obligaciones del Concesionario

18.3 Obligaciones Respecto del Diseño

¹¹ *Interventoría Técnica, Jurídica, Administrativa, Financiera y Ambiental del Contrato de Concesión para la Construcción de la Estación de Cabecera y los Patios de Operación y Talleres de Floridablanca del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga*

¹² *El objeto del presente contrato es el otorgamiento al Concesionario de una Concesión, para que de conformidad con el artículo 32, numeral 4 de la Ley 80 de 1993; realice por su cuenta y riesgo la construcción de la Estación de Cabecera y los Patios de Operación y Talleres de Floridablanca del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga, bajo la vigilancia de Metrolínea S.A. y a cambio de una remuneración.*



1. La revisión, verificación y ajuste, si es del caso, de los diseños operacionales, arquitectónicos y geométricos y de ingeniería de detalle o de cualquier otro tipo, entregados por Metrolínea S.A., y la elaboración de aquellos diseños faltantes.

2. Obtener de Metrolínea S.A. la aprobación de los diseños operacionales y arquitectónicos. Las modificaciones que sean realizadas o los demás diseños, podrán ser aprobadas por el Interventor del contrato de concesión. En todo caso, deberán someterse a los parámetros y necesidades del Sistema Metrolínea que para el efecto haya establecido Metrolínea S.A. en los anexos del contrato.

3. Adoptar los diseños y las especificaciones de construcción suministrados por Metrolínea S.A. para las obras de construcción de la Estación de Cabecera y los Patios de Operación y Talleres de Floridablanca.

(...)

7. Presentar a Metrolínea S.A. el Certificado de Conformidad con los Diseños, de conformidad con el Anexo No. 8 del presente contrato.

18.4 Obligaciones Relacionadas con la Construcción

1. Adelantar las obras de construcción de acuerdo con los diseños aprobados por Metrolínea S.A. para el Sistema Metrolínea, de conformidad con lo establecido en el presente contrato y sus anexos.

(...)

6. Evitar la revocatoria por causas imputables al Concesionario, de las licencias, permisos o autorizaciones gubernamentales para la ejecución de las obras.

7. Ejecutar las labores ambientales y de gestión social previstas en el contrato y en las disposiciones legales pertinentes.

8. Organizar y realizar los trabajos de tal forma que los procedimientos utilizados sean compatibles con las disposiciones ambientales aplicables, las disposiciones derivadas del plan de manejo de tráfico y normas y disposiciones técnicas y de planeación.

9. Evitar la imposición de sanciones a Metrolínea S.A. por incumplimiento imputable al Concesionario, de las disposiciones ambientales y de gestión social aplicables al proyecto, y en caso de presentarse alguna sanción, multa o indemnización a cargo de Metrolínea S.A. como consecuencia del incumplimiento del Concesionario, mantener indemne a Metrolínea S.A. por cualquiera de estos conceptos, para lo cual Metrolínea S.A. podrá llamar en garantía al Concesionario, o repetir contra él, por cualquier suma que se viera avocado a pagar como consecuencia del incumplimiento del mismo.

(...)

Cláusula 20. Obligaciones de Metrolínea S.A.

La concesión que se otorga por medio del presente contrato, implica para Metrolínea S.A. las siguientes obligaciones:



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER



1. Entregar al Concesionario el predio para la ejecución de las obras de construcción de la Estación de Cabecera y los Patios de Operación y Talleres de Floridablanca.

2. Coadyuvar las gestiones del Concesionario para el trámite de las autorizaciones municipales para ejecutar las obras de construcción si fueran necesarias.

(...)

4. Entregar el área concedida de conformidad con lo determinado en la cláusula 28.1 del presente contrato.

(...)

11. Realizar las notificaciones y tomar las medidas previstas en el presente contrato para permitir la toma de posesión de la concesión cuando se presenten los eventos que generen esta posibilidad.

Cláusula 27. Etapas del Contrato

El presente contrato de concesión constará de cuatro etapas:

1. Etapa de Preconstrucción.
2. Etapa de Construcción.
3. Etapa de Reversión.
4. Etapa de Remuneración.

Cláusula 28. Etapa de Preconstrucción

La etapa de preconstrucción se iniciará a partir de la fecha del acto de inicio de ejecución del contrato y su duración será de tres (3) meses, sin perjuicio de que ésta termine antes si se llegara a cumplir todas y cada una de las obligaciones que le asisten al Concesionario con anterioridad al plazo estimado para ésta fase.

Cláusula 29. Etapa de Construcción

Una vez finalizada la etapa de preconstrucción se dará inicio a la etapa de construcción, que tendrá una duración total estimada de dieciséis (16) meses. El último mes de la etapa de preconstrucción se traslapa con el primer mes de la etapa de construcción (se ejecutan al tiempo).

Cláusula 30. Etapa de Reversión

Una vez finalizadas las obras de construcción de la Estación de Cabecera y los Patios de Operación y Talleres de Floridablanca, se dará inicio a la etapa de reversión, que tendrá una duración total estimada de quince (15) días.

El Concesionario revertirá a Metrolínea S.A. el predio y la construcción, junto con los bienes instalados para el funcionamiento y la seguridad de la Estación de Cabecera y los Patios de Operación y Talleres de Floridablanca, en óptimas condiciones de uso y normal funcionamiento y de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en los anexos del contrato. (...)





También habrá lugar a la reversión de los bienes, en el caso en que se produzca la terminación anticipada del contrato de concesión, por cualquiera de las causales previstas para tal efecto en el presente contrato.

Esta etapa terminará en la fecha en que Metrolínea S.A. expida el certificado en el que conste haber recibido la totalidad de los bienes por parte del Concesionario y los incorporados por este a la concesión, en el estado y condiciones previstas en el presente contrato, sin lugar o derecho alguno a indemnización o compensación por este concepto, salvo el de la remuneración acordada.

Cláusula 55. Multas del Contrato

Sí durante la ejecución del contrato se generan incumplimientos por parte del Concesionario, Metrolínea S.A. podrá imponer las multas que se listan a continuación, por las causales expresamente señaladas en esta cláusula y de acuerdo con el procedimiento aquí previsto.

Las multas a que se refiere la presente cláusula son apremios al Concesionario para el cumplimiento de sus obligaciones, y por lo tanto, no tiene el carácter de estimación anticipada de perjuicios, de manera que puedan acumularse con cualquier forma de indemnización, en los términos previstos en el artículo 1600 del código Civil.

El pago o la deducción de las mencionadas multas no exonerarán al Concesionario del cumplimiento de la obligación, ni de las demás responsabilidades u obligaciones que emanen de este contrato.

55.5 Multa por el Incumplimiento en el Plan de Ejecución de Trabajo

Por el incumplimiento del concesionario con el cronograma de obra previsto en el Plan de Ejecución de Trabajo, Metrolínea S.A. podrá imponer al Concesionario una multa diaria equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes por cada día calendario transcurrido a partir de la fecha prevista para el cumplimiento de la obligación. Sí pasaren más de noventa (90) días calendario sin que el Concesionario haya cumplido con la obligación, Metrolínea S.A. podrá iniciar el procedimiento descrito en la cláusula 62 del presente contrato.

55.14 Multa por el Incumplimiento de Otras Obligaciones

Sí el Concesionario incumpliere alguna de las obligaciones contenidas en el presente contrato, que no se encuentren incluidas en los numerales anteriores, Metrolínea S.A. podrá imponer al Concesionario una multa diaria equivalente a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes por cada día calendario transcurrido, hasta cuando el Concesionario demuestre que ha tomado las medidas necesarias y suficientes para corregir el incumplimiento respectivo a satisfacción del interventor.

69.1 Funciones del Interventor

El interventor tendrá, entre otras, las siguientes facultades básicas:

6. Identificar los daños, afectaciones, etc. que se presenten en el proyecto, que no hayan sido advertidos por el Concesionario y que estén incluidos dentro del alcance del objeto de este contrato, comunicarle tal hecho por escrito al Concesionario y verificar que el tiempo de respuesta de éste para atender y ejecutar las labores necesarias no exceda de los plazos previstos para tales efectos en este contrato.



8. Verificar si han ocurrido hechos constitutivos de incumplimiento de conformidad con lo establecido en el presente contrato y adelantar el procedimiento para derivar las consecuencias en él previstas.

10. En caso de terminación anticipada del contrato por mutuo acuerdo de las partes, adelantar las labores pertinentes para determinar el valor de las compensaciones mutuas.

12. En general, vigilar la gestión del Concesionario y de Metrolínea S.A. hasta la culminación del presente contrato y participar en la liquidación del mismo.

13. Acompañar y apoyar a Metrolínea S.A. cuando sea necesario acudir para dirimir las diferencias que se presenten con el Concesionario, en desarrollo del presente contrato.”

El contrato de concesión No. M-LP-001-2008 se ejecutó con la siguiente cronología:

Tabla No. 8
Cronología

HECHO	FECHA	DESCRIPCION
Acta de inicio de la ejecución del contrato	Abril 28 de 2009	
Acta de inicio de la etapa de preconstrucción	Abril 28 de 2009	
Acta de inicio de la etapa de construcción	Julio 28 de 2009	
Acta de suspensión parcial y temporal	Enero 8 de 2010	Se acuerda suspender parcial y temporalmente el contrato por cuarenta y cinco (45) días del 8 de enero hasta el 21 de febrero de 2010. Nueva fecha de terminación de la etapa de construcción: Enero 13 de 2011.
Acta de reanudación	Febrero 21 de 2010	Nueva fecha de terminación de la etapa de construcción: Enero 11 de 2011
Contrato Modificatorio No. 04	Agosto 31 de 2010	Se amplía el plazo de la Etapa de Construcción por el término de catorce (14) meses contados a partir del 11 de enero de 2011 hasta el 11 de Marzo de 2012. Nueva fecha de terminación: Marzo 11 de 2012
Acta de suspensión temporal	Enero 16 de 2012	1. Suspender temporalmente el contrato de concesión por el termino de cuatro (4) meses a partir del 16 de enero de 2012 hasta el 15 de mayo de 2012, (...)”
Acta de prórroga de la suspensión temporal	Mayo 14 de 2012	Prorrogar la suspensión temporal por un término de dos (2) meses contados a partir del 15 de mayo de 2012 y hasta el 14 de julio de 2012”
Acta de terminación anticipada	Octubre 12 de 2012	

Fuente: Equipo Auditor Concurrente

El contrato de interventoría tuvo un plazo de ejecución total de 30 meses y 15 días, el de concesión tenía un plazo previsto de ejecución hasta la etapa de reversión de 34 meses y 15 días, pero a la fecha de terminación del contrato de interventoría y a la fecha de la terminación anticipada del contrato de concesión,



quedaron pendientes por ejecutar el 54% de las obras del contrato de concesión, según lo reportado en el informe final del interventor.

El concesionario extendió el certificado de conformidad con los diseños el 18 de agosto de 2009, sin embargo posterior a esa fecha estando dentro del término de la etapa de construcción el concesionario realizó múltiples y reiterados cambios y modificaciones a los estudios y diseños, los cuales fueron avalados por la interventoría y por Metrolínea.

Así mismo y tras la medida cautelar que ordenó la suspensión de los trabajos en el predio colindante al predio del proyecto, propiedad del Área Metropolitana de Bucaramanga sobre el cual se ubica parte de la infraestructura de la autopista Bucaramanga-Floridablanca el concesionario suspendió las actividades de obra sobre el área del predio del proyecto y tal como lo referencia la Interventoría, en ese periodo tan solo se dedicó a ejecutar la construcción del muro perimetral colindante con el conjunto residencial Ciudadela Comfenalco en acatamiento de la orden judicial, sin que se registrara un incremento en el rendimiento de la actividad de obra en los demás capítulos de obra.

La Ley 80 de 1993 establece que:

Artículo 4º.- *De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

Artículo 14º.- *De los Medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el Cumplimiento del Objeto Contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:*

1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán en los casos previstos en el numeral 2 de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.

Artículo 23º.- *De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales.*

Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de



interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

Artículo 25°.- Del Principio de Economía

3o. Se tendrán en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados

Artículo 26°.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.

5o. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma.”

Artículo 32. De los Contratos Estatales. *Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación*

1o. Contrato de Obra

Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.

En los contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de un proceso de licitación o concurso públicos, la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista, quien responderá por los hechos



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal Bucaramanga



y omisiones que le fueren imputables en los términos previstos en el artículo 53 del presente estatuto.

Con base en el fundamento factico y legal antes expuesto se observan los siguientes hechos:

- El incumplimiento del concesionario con el cronograma de ejecución del contrato, dado que por una parte durante un buen tramo de la etapa de construcción continuo realizando actividades reservadas para la etapa de preconstrucción como era la revisión, ajuste, modificación, o complementación de los estudios y diseños, y las que se suponía se encuentran finiquitadas en el momento en que se extendió el certificado de conformidad respectivo. Por el contrario las actividades de obra que debían ejecutarse a lo largo de la etapa de construcción fueron desarrolladas de manera marginal e incongruente con el programa de obra previsto.
- El incumplimiento de la Interventoría con sus obligaciones, en razón a que consintió, permitió y avalo que el contratista siguiera ejecutando revisiones y ajustes a los diseños durante la etapa de construcción, sacrificando con ello el tiempo que tenía que dedicar a las labores propias de construcción, que era la única actividad que debía desarrollarse en ese lapso del contrato, las cuales ya desde ese momento presentaban un bajo grado de avance.

De igual manera incumplió con sus obligaciones de control técnico en relación con la ejecución del contrato de concesión que era objeto de su vigilancia, dado que omitió el seguimiento efectivo de la ejecución de las obras teniendo como criterio el programa de obra, en tanto no advirtió a tiempo de las inconformidades o deficiencias que sobre ese particular se venían presentando, y que termino configurando el desfase de avance físico y financiero entre el contrato de concesión y el de interventoría al vencimiento del plazo de este último contrato. Además, teniendo la facultad y la oportunidad contractual, de advertir, requerir o sancionar a fin de mantener las condiciones pactadas en el contrato de concesión y con ello poder anticipar e impedir atrasos en la obra, omitió desplegar esas acciones, por lo que con su proceder contribuyo de forma determinante a la situación de atraso de las obras y por ende de desfase en el que quedo el contrato de concesión con respecto al contrato de interventoría una vez este último expiró.

- El incumplimiento de la Supervisión con sus obligaciones definidas en el contrato de Interventoría No. 041 de 2009, por cuanto teniendo la obligación de verificar el cumplimiento de las diferentes responsabilidades a cargo del Interventor, y dado que como se pudo establecer el Interventor incumplió con aquellas que ya se han reseñado en los párrafos precedentes, ese deber de



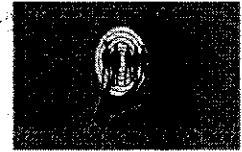
CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal Bucaramanga



vigilancia en cabeza del supervisor se omitió al permitir tales incumplimientos, y tampoco se evidencia actuaciones en el sentido de exigir, requerir y si era del caso conminar al Interventor para que retomara sus responsabilidades.

En conclusión, la situación anterior generó un desfase entre la ejecución del contrato de interventoría y el de concesión, que conllevó a que el contrato de interventoría se hubiera consumido en su totalidad, sin que el contrato de concesión hubiera corrido la misma suerte, lo que en últimas ocasiona un mayor valor pagado por el contrato de interventoría sin justificación técnica en una cuantía de **\$2.008 millones**, cifra que equivale a la porción del contrato de interventoría que fue pagado referido al porcentaje que quedó pendiente por ejecutar en el contrato de concesión (54%). Evidenciándose en consecuencia una gestión fiscal ineficiente, en la medida que la asignación de recursos no permitió maximizar los resultados del contrato de concesión. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Fiscal y Disciplinario que será trasladado a la Contraloría General de la República**

Hallazgo No. 29. Actividades de compensación forestal para la obra Estación de Cabecera y Patio Talleres de Floridablanca (A) (F)

La Constitución Política de Colombia dispuso en su Artículo 209:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

Ibíd., Artículo 8 sobre la obligatoriedad del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”, en concordancia con el numeral 8 del artículo 95 de la misma; así mismo, el artículo 80 indica que: *“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”*

El Decreto 1791 de 1996 párrafo 2, artículo 12 señala que: *“Cuando por razones de utilidad pública se requiera sustraer bosques ubicados en terrenos de dominio público para realizar aprovechamientos forestales únicos, el área afectada deberá ser compensada, como mínimo, por otra de igual cobertura y extensión.”.*



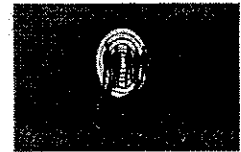
CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



CONTRALORÍA
Municipal Bucaramanga

Contraloría General de Bucaramanga
DEPARTAMENTO DE SANTANDER



Ibíd., Artículos 55, 56, 57 y 58, y que se aplican en el momento en que se hace necesario remover coberturas vegetales, para adelantar obras debidamente autorizadas por las autoridades y curadurías de los municipios.

El Decreto 1220 de 2005 Abril 21, "Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales", dispuso:

Alcance de los proyectos, obras o actividades: *Un proyecto, obra o actividad incluye la planeación, emplazamiento, instalación, construcción, montaje, operación, mantenimiento, desmantelamiento, abandono y/o terminación de todas las acciones, usos del espacio, actividades e infraestructura relacionados y asociados con su desarrollo.*

Impacto ambiental: *Cualquier alteración en el sistema ambiental biótico, abiótico y socioeconómico, que sea adverso o beneficioso, total o parcial, que pueda ser atribuido al desarrollo de un proyecto, obra o actividad.*

Medidas de compensación: *Son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos, mitigados o sustituidos.*

Plan de Manejo Ambiental: *Es el conjunto detallado de actividades, que producto de una evaluación ambiental, están orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad. Incluye los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia, y abandono según la naturaleza del proyecto, obra o actividad.*

Conformidad con la Resolución 611 del 13 de Julio de 2009, se aprueba el documento de seguimiento y control ambiental para el proyecto de construcción de cabecera y patios talleres de Floridablanca.

De otra parte en desarrollo de la implementación y ejecución del Plan de Manejo Ambiental, en el informe final de reforestación se señala que la compensación para resarcir la biodiversidad por los impactos o efectos negativos generados por la remoción de material vegetal del predio el Recreo (PPQP) correspondiente a la compensación de los 5.483 árboles cuyo valor unitario se estableció en \$17.152,00 para un valor total de \$94 millones, fue realizada en siete (7) predios diferentes que son: Tejar 1, Betania, Las Hamacas, Villa Alegría, Tejar 1- Cancha, María Paz – Salón Comunal y María Paz – El Tanque, todos ubicados en la zona Norte del Municipio de Bucaramanga.

No obstante lo anterior y teniendo en cuenta que el impacto ambiental por efectos de las obras de construcción de la Estación de Cabecera y Patio Talleres de



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal Bucaramanga



Floridablanca, se produjo en un área localizada en el Municipio de Floridablanca, pero que las medidas compensatorias adelantadas fueron ejecutadas en un territorio por fuera del área de influencia que marcaba el alcance de la obra, que por demás pertenecen a una cuenca geográfica y en una jurisdicción territorial diferente a la del predio de la obra ejecutada; que según el marco jurídico aplicable y el sustento técnico y científico sugieren que los impactos ambientales y las medida compensatorias para su mitigación se predicen y se deben entender es con respecto al área de influencia de la obra, se observa que la implementación de las medidas de compensación no generaron la utilidad ambiental esperada con la inversión que en ese sentido se realizó.

Lo anterior es ocasionado por el incumplimiento del concesionario de sus obligaciones de orden ambiental, por debilidades en las funciones de control técnico a cargo de la Interventoría y de la supervisión, quienes eran los encargados de monitorear y asegurar la ejecución de los trabajos al tenor del Plan de Manejo Ambiental, y por debilidades en las propias gestiones de control que le competía adelantar al ente gestor, en la medida en que no advirtió oportunamente el incumplimiento.

Así mismo se evidencia falta de conocimiento de requisitos, así como de control, seguimiento y compromiso en los temas y/o aspectos ambientales por parte de Metrolínea, requerimientos que aluden a:

- Generación de Impactos Ambientales Negativos sobre las fuentes abastecedoras de agua.
- Incumplimiento de las disposiciones generales u/o normatividad Ambiental aplicable.
- Ineficiencia en las gestiones ambientales desarrolladas

En consecuencia, ese hecho se constituye en una inversión que no cumplió su finalidad, en tanto no logro la compensación del daño ambiental ocasionado a las áreas colindantes del proyecto, ubicadas en el Municipio de Floridablanca, y su cuantía se determina por el valor correspondiente al de las actividades pagadas por concepto de compensación forestal por **\$94 millones. Hallazgo Administrativo con presunto alcance Fiscal del cual se le dará traslado a la Contraloría General de la Republica.**



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal Bucaramanga



Hallazgo No. 30. Contratación de obras dejadas de ejecutar en el contrato No. 007 de 2006 por XIE. (A) (D) (F)

En virtud del principio de planeación en concordancia con los principios de transparencia, economía y responsabilidad, la gestión contractual del Estado debe estar precedida por el desarrollo de los estudios, análisis, diseños y demás gestiones que permitan definir con certeza las condiciones del contrato a celebrar y del proceso de selección pertinente, con el fin de que la necesidad que motiva la contratación sea satisfecha en el menor plazo, con la mayor calidad y al mejor precio posible. En ese sentido la ley 80 de 1993 ha dispuesto lo siguiente:

Artículo 4º.- *De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

Artículo 14º.- *De los Medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el Cumplimiento del Objeto Contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:*

1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán en los casos previstos en el numeral 2 de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.

Artículo 23º.- *De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales.*

Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

Artículo 25º.- *Del Principio de Economía*

3o. Se tendrán en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados.



5o. Se adoptarán procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que con motivo de la celebración y ejecución del contrato se presenten.

Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.

5o. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma.”

Metrolínea S.A celebró con la Sociedad Vargas Velandia Ltda. hoy XIE S.A. el contrato de obra pública No. 007 de noviembre 17 de 2006¹³, el cual fue rescindido mediante la Resolución No. 279 de agosto 6 de 2008. Tras la declaratoria de rescisión el CONSORCIO METROVIAS 2007 (firma que realizó la interventoría) comunicó a Metrolínea mediante oficios M.V. 768-08 y M.V.002-09 la liquidación del contrato de obra, la cual contiene la siguiente información:

¹³ Ejecución del tramo 3 de la licitación pública ML LPI 001-06 consistente en la Construcción de la troncal del sistema integrado de transporte masivo sobre la autopista Bucaramanga- Floridablanca entre el Puente Vehicular de Cañaveral (K1+750) hasta Papi Quiero Piña (K4+150)



Tabla No. 9
Liquidación contrato de obra 007-06

RESUMEN ACTA DE VERIFICACIÓN No. 18 - CERTIFICADO DE CUANTIFICACIÓN DE TRABAJOS REALIZADOS POR RESCISIÓN DEL CONTRATO, SEGÚN NUMERAL 60,1 DE LAS CONDICIONES DEL TRAMO 3: OFICIOS M.V. 768-08 Y M.V.002-09 DEL CONSORCIO METROVIAS 2007

VALORES Y PORCENTAJES LIQUIDACIÓN TRAMO 3 - XIE S.A.		
	%	Valor
VALOR CONTRATO INICIAL	73,96%	13.856.302.363
VALOR ADICIONALES	26,04%	4.877.317.839
VALOR TOTAL	100,00%	18.733.620.202
OBRA EJECUTADA ACUMULADA (INCLUIDO EL VALOR CAUSADO EN EL ACTA No 18)	64,07%	12.002.727.129
SALDO DISPONIBLE DEL CONTRATO	35,93%	6.730.893.073
VALOR CAUSADO EN EL PERIODO INCLUIDO HITO FINAL (No 431) DE 2,42% = \$453.737.749,25 (ACTA No 18)	1,89%	353.219.687
DESCUENTOS A REALIZAR DEL GLOBAL EJECUTADO (FOLIOS 19 Y 20)	-1,07%	-199.626.749
DESCUENTOS EN OBRAS EJECUTADAS QUE REQUIEREN REPARACIONES PARCIAL O CAMBIO TOTAL (FOLIO 21)	-0,63%	-117.595.707
DESCUENTO POR OBRAS INCONCLUSAS O NO EJECUTADAS DE ACUERDO AL NUMERAL 60,1 DEL PLIEGO DE LICITACIONES. "El porcentaje que se aplicará al valor de los trabajos inconclusos y cuya terminación representa un costo adicional para el contratante es del treinta por ciento (30%) sobre el valor de las obras dejadas sin ejecutar sin perjuicio de que el contratante acredite judicialmente un perjuicio superior". (FOLIO 21)	-11,10%	-2.079.155.956
VALOR ANTICIPO POR AMORTIZAR (FOLIO 21)	-4,15%	-777.073.235
SALDO A FAVOR DEL CONTRATISTA EN EL ACTA No 18 (FOLIO 21) (353.219.687 - 199.626.749 - 117.595.707 - 2.079.155.956 - 777.073.235)	-15,05%	-2.820.231.960

Fuente: Informe de Auditoría CGR Metrolínea S.A. 2009

Posteriormente, Metrolínea con el fin de concluir con las obras que quedaron pendientes por ejecutar con el contrato de obra pública No. 007 de 2006 tras la declaración de rescisión, inicio el proceso licitatorio para contratar su culminación y en desarrollo de dicho proceso el 28 de octubre de 2008 elaboro los estudios previos en donde se determinó lo siguiente:

"2. DESCRIPCION DE LA NECESIDAD

El 20 de noviembre de 2006 se celebró el contrato de obra pública No. 007 entre METROLINEA S.A y Vargas Velandia Ltda., hoy XIE S.A. para la construcción de la Troncal del SITM sobre la Autopista Bucaramanga-Floridablanca entre el Puente vehicular de Cañaveral (K1+750) y Papi Quiero Piña (K4+150). Este tramo incluye el mejoramiento y ampliación de dos puentes vehiculares sobre la Quebrada Zapamanga y sobre el Rio Frio.



(...)

Que en consideración a los informes y recomendaciones efectuados por la Interventoría del contrato, y analizados cada uno de los puntos por ellos expuestos y principalmente los motivos que condujeron a que fuese declarado el incumplimiento del contratista como "grave incumplimiento" encontrándolos ajustados a lo establecido en el numeral 59.2 de las condiciones del contrato del pliego de condiciones, METROLINEA S.A. tomo la decisión de rescindir del contrato, en cumplimiento a lo convenido y pactado en los pliegos de condiciones a través de la citada cláusula, así como el numeral octavo del contrato de obra pública No. 007 de 2006, que se constituye en ley para las partes, motivo por el cual se solicitó al Banco Mundial, la NO OBJECION que avalara dicha decisión, la cual fue otorgada mediante comunicación de julio 18 de 2008.

Mediante resolución No. 279 del 6 de agosto de 2008, se declara la rescisión del contrato de obra pública No. 007 del 20 de Noviembre de 2006, suscrito entre la sociedad METROLINEA S.A. y la Sociedad VARGAS VELANDIA LTDA, hoy XIE S.A.

Ante lo anterior, es conveniente contar con una firma constructora para la culminación de los trabajos dejados de ejecutar en el tramo 3 de la autopista Bucaramanga Floridablanca ante la rescisión del contrato 07 de 2006 a la firma XIE S.A., antes Vargas Velandia, tramo imprescindible para el funcionamiento del Sistema de Transporte Masivo."

Producto del proceso licitatorio para contratar la terminación de las obras antes mencionado, Metrolínea S.A., celebro con la Sociedad Vergel y Castellanos S.A., el contrato de obra pública No. 044¹⁴ del 20 de abril de 2009, por un valor inicial de \$10.333.369.436 y con un plazo de 7 meses, que fue adicionado en un valor de \$238.125.580, para un valor final pactado de \$10.509.840.067.

Finalmente, el contrato de obra pública No. 044 de 2009 fue liquidado de común acuerdo el 6 de diciembre de 2012 por un valor total de \$10.423.121.561.

El Índice de Precios al Consumidor (IPC) reportado por el DANE para el periodo comprendido entre el momento de la celebración del contrato de obra pública No. 007 de 2006 (Noviembre 17 de 2006) y el momento de elaboración de los estudios previos del contrato de obra pública No. 044 de 2009 (Octubre 28 de 2008) corresponde al contenido de la tabla que se muestra a continuación:

¹⁴ Objeto: culminación de las obras dejadas de ejecutar en el contrato no. 007 de 2006 en la autopista Bucaramanga- Floridablanca, entre el puente vehicular de cañaveral (k1+750) hasta el sitio papi quiero piña (k4+150) para el sistema de transporte masivo del área metropolitana de Bucaramanga.



Tabla No. 10
IPC DANE

Mes	2006	2007	2008
Enero	0,54	0,77	1,06
Febrero	0,66	1,17	1,51
Marzo	0,70	1,21	0,81
Abril	0,45	0,90	0,71
Mayo	0,33	0,30	0,93
Junio	0,30	0,12	0,86
Julio	0,41	0,17	0,48
Agosto	0,39	0,13	0,19
Septiembre	0,29	0,08	-0,19
Octubre	-0,14	0,01	0,35
Noviembre	0,24	0,47	0,28
Diciembre	0,23	0,49	0,44
En año corrido	4,48	5,69	7,67

* Entre octubre de 2006 y septiembre de 2007 se realizó la Encuesta de Ingresos y Gastos en el macro de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, teniendo una cobertura de 42733 hogares para las 24 principales ciudades del país, lo cual permitió determinar o

Fuente: DANE

Con base en lo antes expuesto, se puede colegir que:

1. Las obras dejadas de ejecutar que fueron cuantificadas por CONSORCIO METROVIAS 2007 como parte de la liquidación practicada al contrato de obra pública No. 007 de 2007 tras su rescisión, se encuentran representadas por el valor del ítem SALDO DISPONIBLE DEL CONTRATO y el valor del ítem DESCUENTOS EN OBRAS EJECUTADAS QUE REQUIEREN REPARACIONES PARCIAL O CAMBIO TOTAL. Lo anterior, dado que para el primero caso esas obras nunca fueron ejecutadas y tratándose de actividades esenciales para la infraestructura proyectada estas deberían ser incorporadas en la nueva contratación. Para el segundo caso, se trata del costo en el que se tendrá que incurrir a fin de corregir y reparar las deficiencias de los trabajos constructivos ejecutados, pero que no cumplían con los requisitos técnicos pactados, que por lo tanto y a efectos prácticos son obras que deberán ser acometidos como si se tratara de una obra nueva. En consecuencia, el valor de esas obras alcanza la suma de \$6.848 millones (en pesos corrientes de noviembre de 2006).
2. El valor de las obras dejadas de ejecutar determinadas en el punto anterior, indexadas con los índices de precios al consumidor reportadas por el DANE que entre noviembre de 2006 y octubre de 2008 registra un porcentaje acumulado de 12,74, alcanzan una suma de \$7.721 millones.

En virtud de las anteriores deducciones, se observa una diferencia entre el valor de las obras que fueron liquidadas y pagadas con el contrato de obra No. 044 de 2009 y el valor de las obras reportadas por el interventor del contrato de obra pública No. 007 de 2006 que se enmarcan dentro del concepto de obras dejadas de ejecutar tras la rescisión decretada para ese contrato, que fueron indexadas, en



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER



cuantía de **\$2.702 millones**. Lo anterior por causa de deficiencias en la etapa de planeación contractual que le competía adelantar a Metrolínea S.A. como titular de esos recursos. Evidenciándose una gestión fiscal ineficiente, en la medida que la asignación de recursos no permitió maximizar los resultados. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Disciplinario y Fiscal que será trasladado a la Contraloría General de la República.**

3.3. LÍNEA JUDICIAL

En desarrollo de cada uno de los procedimientos previstos en ejecución de la línea judicial se efectuó la revisión de cuatro (4) Acciones Populares, dos (2) Reparaciones Directas y once (11) Acciones Contractuales.

En tratándose de las acciones judiciales, se encontró que la mayoría de éstas se suscitaron con ocasión de las reclamaciones efectuadas por contratistas, para que les fueran reconocidos mayores cantidades de obra ejecutadas, que en la mayoría de los casos quedaron consignadas en el Acta de Liquidación del Contrato y contaron con el aval de la interventoría, así como mayores cantidades de obra que fueran verificadas por la interventoría, solicitando en consecuencia el restablecimiento del equilibrio económico; las que un alto porcentaje fueron falladas en contra del Ente Gestor.

Por otra parte se estableció que si bien la Entidad ha ejercido defensa en las acciones que en diferentes instancias se han instaurado contra ella, esta gestión en algunos de los casos ha sido limitada y poca efectiva en la medida que se pudieron optar por mecanismos como las conciliaciones y acuerdos de pago, que buscaran detener el incremento en el valor de las condenas.

Como resultado de la evaluación efectuada a la línea Acciones Judiciales, sobre Sentencias y Laudos proferidos en contra de la entidad, Metrolínea S.A., mediante revisión documental se estableció que la Entidad y los entes actores del Sistema vienen asumiendo pagos por concepto de intereses moratorios de sumas bastante representativas, que constituyen una merma al patrimonio Estatal.

Sobre el particular, mediante Concepto Nro. 2013EE0104250 de 13 de septiembre de 2013, la Contraloría General de la República respecto del pago de intereses moratorios, señaló:

“Es de precisar que un pago de intereses moratorios constituye una afectación patrimonial ya que es una merma en lo legalmente asignado para determinada acción estatal. El Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, sobre el pago de intereses y multas, ha indicado que:



“En el caso concreto del pago de multas, sanciones e intereses de mora entre entes de carácter público, hay que determinar si ellos se produjeron por la conducta dolosa, ineficiente, ineficaz o inoportuna o por una omisión imputable a un gestor fiscal. Si así se concluye, surge para el ente que hace la erogación, un gasto injustificado que se origina en un incumplimiento de las funciones del gestor fiscal. Es claro, entonces, que dicho gasto implica una disminución o merma de los recursos asignados a la entidad u organismo, por el cual debe responder el gestor fiscal.”

No sobra enfatizar en este punto, que la Constitución y el régimen de control fiscal vigente no consagra la responsabilidad fiscal objetiva de los servidores públicos, de manera que para que ella se pueda declarar, se requiere, en todo caso, que en el proceso de responsabilidad fiscal que se adelante se pruebe fehacientemente la existencia de los tres elementos que la integran, vale decir, el daño patrimonial, representado en este caso, por el monto de los recursos que la entidad u organismo tuvo que pagar por concepto de multas, sanciones o intereses de mora, “la conducta dolosa o gravemente culposa” del servidor y el nexo causal entre los dos anteriores (artículo 5 de la ley 610 de 2000)”

En ese orden de ideas los hallazgos que se suscitaron con ocasión de la revisión de las acciones judiciales y que recaen sobre el pago de intereses moratorios se plasman de la siguiente manera:

Hallazgo No 31. Pago de intereses moratorios y costos de tribunal de arbitramento. (A) (F)

El día 12 de marzo de 2012 se profiere el Laudo Arbitral No 073 de 2010, por parte del Centro de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición de la Cámara de Comercio de Bucaramanga, en donde se condena a la Sociedad Metrolínea S.A. al pago de \$3.475 millones por concepto de mayores cantidades de obra ejecutadas, así como también al pago de \$700 millones por concepto de intereses e indexación y \$155 millones por gastos del tribunal de arbitramento. Conceptos que fueron cancelados mediante soportes de Egreso Nro.2013000459 del 17 de mayo de 2013 y 2012001046 del 24 de diciembre de 2012.

Con ocasión de dicha condena se procedió a realizar un análisis de los antecedentes que motivaron el fallo en contra de la entidad auditada, encontrando que el objeto de la litis obedeció a la reclamación que hiciera el contratista para que *le fueran reconocidas mayores cantidades de obra ejecutadas que no estaban contempladas dentro del valor del contrato inicial, ni del modificatorio*, las cuales quedaron plasmadas en el acta de liquidación del contrato y contaron con el aval de la interventoría, por ser obras adicionales y necesarias para el funcionamiento de la obra construida, para la iniciación de la operación y funcionamiento del Sistema Integral de Transporte Masivo, solicitando en consecuencia el restablecimiento del equilibrio económico.



Ahora bien, de los anteriores antecedentes y de los documentos que soportan la referida condena se estableció que la entidad faltó a su deber de planeación y previsión, por cuanto existiendo unas obras que inicialmente se previeron en el marco del contrato de obra No. 01 de 2008, se termina construyendo obras adicionales, que si bien como se establece por el mismo interventor eran necesarias para culminar la obra, debieron entrar a aprobarse en el marco de un acta de mayores cantidades de obra y/o obras complementarias, soportadas por la pertinente modificación en el valor del contrato, la cual debió contar con la respectiva disponibilidad presupuestal, para que se procediera a su ejecución en forma legal. Tal omisión fue de tanta trascendencia que en el mismo laudo arbitral referido se ordenó la compulsión de copias a la Procuraduría General de la Nación.

Una vez surtida la respectiva reclamación, por parte del contratista, en relación con el reconocimiento de estos mayores costos por obras adicionales e intereses moratorios conforme al numeral 43.1. del pliego de condiciones, Metrolínea fue condenado a pagar \$700 millones, los cuales se calcularon desde la fecha en que la entidad realizó el reconocimiento de las obras (acta de liquidación).

La mencionada cláusula señala: *"El contratante deberá pagar al Contratista dentro de los 30 días de la fecha de cada certificado los montos que el interventor hubiera certificado. Si el contratante efectúa un pago con atraso, en el pago siguiente deberá abonar al contratista intereses sobre el pago atrasado, calculados desde la fecha en la que se debería haberse efectuado el pago hasta la fecha en que se efectúa el pago atrasado y a la tasa de interés aplicable a los préstamos comerciales..."*

De lo anterior se colige que la condena efectuada, en lo que respecta al pago de intereses moratorios, así como los costos que se debieron sufragar por cuenta de la instalación del tribunal de arbitramento, constituyen en presunto daño al patrimonio de la entidad, en la medida que se originaron por causas atribuibles a Metrolínea S.A., quien en calidad de contratante del referido contrato, debió garantizar y prever que en todo momento del desarrollo y ejecución de la obra, se contara con el respectivo soporte legal y económico para permitir la ejecución de mayores obras no contempladas en el contrato inicial, quedando en evidencia que la entidad tuvo conocimiento en todo momento que estas obras eran necesarias para terminar el objeto de la obra inicial y que no se contaba con el respectivo soporte económico para financiarlas, permitiendo y exponiendo con esto a la Entidad para que en desarrollo de un proceso judicial se declara responsable, por el no cumplimiento oportuno en el pago de obras, con las cargas económicas que esto efectivamente acarreo (pago de intereses moratorios y gastos de instalación de Tribunal de Arbitramento).



En consideración a lo anterior se estima presunto daño patrimonial en cuantía de **\$855,31 millones**, por concepto de intereses moratorios y gastos de instalación del laudo arbitral. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Fiscal que se trasladara a la Contraloría General de Bucaramanga**

Hallazgo No. 32. Pago de intereses moratorios proceso ejecutivo 2009-684 (A) (F) (D)

Acta de Conciliación Judicial del 5 de junio de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, en virtud del proceso ejecutivo Nro. 2009-684, en contra de Metrolínea, se ordena el pago de la suma de \$651,7 millones, por concepto de capital, intereses, costas y agencias en derecho.

Con ocasión de dicha conciliación se procedió a realizar un análisis de los antecedentes que motivaron la misma, encontrando que el objeto de la Litis obedeció a la reclamación que hiciera el contratista para que le fueran reconocidas mayores cantidades de obra ejecutadas que no estaban contempladas dentro del valor del contrato inicial, las cuales fueron debidamente reconocidas por la interventoría, en acta de liquidación del contrato Nro.001 de 2005.

Ahora bien, de los anteriores antecedentes y de los documentos que soportan la referida conciliación judicial, se establece que la entidad desconoció los principios de responsabilidad y economía, contemplados en los artículos 26 y 25 numeral 14 de la Ley 80 de 1993, por cuanto en actuación falto a su deber de planeación y previsión, al haber reconocido la ejecución de mayores obras en el acta de liquidación, demorando el pago de dichas obras por más de 4 años, (contados desde la fecha de acta de liquidación que fue del 7 de diciembre de 2007) con las implicaciones legales y económicas que eso conllevó.

Fruto de lo anterior el contratista presenta el respectivo proceso ejecutivo en donde le son reconocidos valores por concepto de obras no canceladas, agencias en derecho e intereses moratorios. Intereses moratorios que se condenan por parte del Tribunal Administrativo de Santander conforme a lo establecido en el numeral 43.1 del acápite de condiciones del contrato, el cual establecía: *"Si el contratante efectuó un pago con atraso, en el pago siguiente deberá abonar al contratista intereses sobre el pago atrasado, calculados desde la fecha en que debería hacerse el pago hasta la fecha en que efectúe el pago atrasado y a la tasa de intereses moratorio certificado por la Superintendencia"*. Liquidando por este concepto a la fecha de la aprobación de la conciliación judicial la suma de \$391,08 millones.

De lo anterior se concluye que el pago efectuado en curso del proceso ejecutivo Nro. 2009-0684, en lo que respecta al reconocimiento de intereses moratorios,



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal de Bucaramanga



constituyen daño al patrimonio de la entidad, en la medida que se originaron por causas atribuibles a Metrolínea S.A., quien en calidad de contratante, debió prever que en todo momento del desarrollo y ejecución de la obra, se garantizara las condiciones para la ejecución del objeto contractual, esto es pago oportuno de las obras ejecutadas, quedando en evidencia que a pesar de haber transcurrido más de 4 años desde la liquidación del referido contrato, en donde fueron reconocidas mayores cantidades de obra, no realizaron las gestiones administrativas necesarias para garantizar el pago oportuno de estas sumas de dinero, exponiendo con esto a la Entidad para que en desarrollo de un proceso judicial se declarara responsable, con las cargas económicas que esto efectivamente acarreo (pago de intereses moratorios).

En consideración a lo anterior se estima un presunto daño patrimonial en cuantía de **\$391,08 millones**, por concepto de intereses moratorios. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Disciplinario y Fiscal que se trasladara a la Contraloría Municipal de Bucaramanga.**

Hallazgo No. 33. Pago de intereses moratorios laudo arbitral Esgamo Ingenieros Constructores S.A.S. (A) (F) (D)

Mediante Laudo Arbitral de 29 de junio de 2012 proferido por la Sociedad Colombiana de Ingenieros Centro de Conciliación, Arbitraje y Amigable composición, en contra de Metrolínea S.A.

Con ocasión de dicho laudo arbitral se procedió a realizar un análisis de los antecedentes que motivaron la misma, encontrando que el objeto de la Litis se centra en que en el proceso pre contractual del contrato Nro. 008 de 2007, no se tuvo en cuenta la debida planeación para conformar y ajustar los pliegos de condiciones a la realidad constructiva en campo, lo que ocasionó que se rompiera la ecuación contractual, representado por los mayores costos que tuvo que asumir el contratista, teniendo en cuenta que debió ajustar el precio de la oferta frente al ítem de MEZCLA DENSA EN CALIENTE MDC-2 CON ASFALTO MODIFICADO.

De los anteriores antecedentes y de los documentos que soportan el laudo arbitral referido, se establece que la entidad incumplió los principios de responsabilidad y economía contemplados en los artículos 26 y 25 numeral 14 de la Ley 80 de 1993 respectivamente, por cuanto con su actuación faltó a su deber de planeación, toda vez que los estudios que sirvieron de base para la contratación no tuvieron en cuenta factores reales de cálculo del tráfico de diseño, al no considerar el factor del crecimiento del tráfico, debiendo en consecuencia realizar un incremento del espesor de la estructura, con relación a lo previsto inicialmente por Metrolínea.



En consecuencia el contratista presenta la respectiva solicitud de arbitramento en donde se declara el rompimiento de la ecuación contractual en perjuicio del contratista, ordenándose el pago de las mayores cantidades asumidas y ejecutadas por el contratista en la ejecución del ítem MEZCLA DENSA EN CALIENTE MDC-2 CON ASFALTO MODIFICADO, así como la correspondiente indexación y las respectivas costas y agencia en derecho.

Posterior a esto y debido a la demora en la cancelación de las sumas reconocidas al contratista, se generaron a 28 de mayo de 2013, intereses moratorios en relación la condena por el reconocimiento del desequilibrio económico, así como los intereses por la demora en el pago de las agencias en derecho, los cuales fueron liquidados de conformidad con el artículo 177 de C.C.A

De lo anterior se concluye que el pago del laudo arbitral de 29 de junio de 2012, en lo que respecta al reconocimiento de intereses moratorios, constituyen daño al patrimonio de la entidad, en la medida que se originaron por causas atribuibles a Metrolínea S.A., quien en calidad de contratante, contribuyó al resultado adverso de dicha decisión, debido a las deficiencias en la planeación del proyecto, que ocasiono que el contratista asumiera unos mayores costos de obra, todo esto llevo a una condena adversa de la entidad, que se acrecentó, por cuanto la entidad tardo casi un año para cancelar las sumas declaradas en el laudo, no se realizaron las gestiones administrativas necesarias para garantizar el pago oportuno de estas sumas de dinero, exponiendo con esto a la Entidad para que en desarrollo de un proceso judicial se declarara responsable, con las cargas económicas que esto efectivamente acarreo (pago de intereses moratorios).

En consideración a lo anterior se estima un presunto daño patrimonial en cuantía de **\$225,69 millones**, por concepto de intereses moratorios. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Disciplinario y Fiscal que se trasladara a la Contraloría Municipal de Bucaramanga.**

Hallazgo No. 34. Intereses moratorios y costos de Tribunal de Arbitramento de Concol Cromas (A) (F)

El 9 de marzo de 2010 se profiere laudo arbitral, por parte del Centro de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición de la Cámara de Comercio de Bucaramanga, en donde se condena a la Sociedad Metrolínea S.A. al pago de los siguientes conceptos que se generaron en la ejecución del contrato de obra Nro. 01 de 2006:

- Por concepto de obra ejecutada y no pagada \$865 millones
- Mayor permanencia en obra \$205 millones.
- Sobrecostos por ejecutar el programa de obras intensivo por \$120 millones



- Retenciones efectuadas durante la ejecución del contrato y no devueltas \$180 millones
- Valor de las barandas que le fueron descontadas al contratista y que no estaba obligado contractualmente a suministrar \$150 millones
- Intereses moratorios, a la tasa del 12% anual, derivados de los condenas relacionadas a continuación:
 - Intereses derivados de la condena por obra ejecutada y no pagada. \$233 millones.
 - Intereses derivado de la condena por mayor permanencia en obra. \$55 millones.
 - Intereses derivados de la condena impuesta por sobrecostos causados por el programa intensivo de obra. \$32 millones.
 - Intereses derivados de la condena impuesta por el saldo de retenciones practicadas durante la ejecución del contrato y no devueltas. \$49 millones.
 - Intereses derivados de la condena impuesta por el valor de las barandas que fue descontando al contratista. \$40 millones.
 - Reintegro de honorarios y gastos del Tribunal. \$121 millones.

Con ocasión de dicha condena se procedió a realizar un análisis de los antecedentes que motivaron el fallo en contra de la entidad auditada, encontrando que el objeto de la Litis obedeció a la reclamación que hiciera el contratista para que le fueran reconocidas mayores cantidades de obra ejecutadas que no estaban contempladas dentro del valor del contrato inicial, así como unos costos que tuvo que asumir por la mayor permanencia en obras, entre otros.

Ahora bien, de los anteriores antecedentes y de los documentos que soportan la referida condena se establece que la entidad desconoció los principios de responsabilidad y economía, contemplados en los artículos 26 y 25 numeral 14 de la Ley 80 de 1993, por cuanto en actuación falto a su deber de planeación y previsión, presentándose defectos en los diseños sobre espacio público, no pago de obras adicionales y demoras en las ejecuciones de las obras de reposición de redes de servicios públicos domiciliarios, ocasionando lo anterior demoras en la ejecución de las obras que repercutió en mayores cantidades de obra, así como también unos mayores costos por mayor permanencia en obra y la adopción de un programa intensivo de obras, que implicó más personal, más horas de dedicación, más equipos y mayores costos por cambio en especificaciones de los contratos, entre otros. Tal omisión fue de tanta trascendencia que en el mismo laudo arbitral referido se ordenó la compulsión de copias a la Procuraduría General de la Nación.

Por lo anterior, el contratista realiza la respectiva reclamación económica para la declaración de estos mayores costos que incurrió, siéndole reconocidos por parte



del Tribunal de arbitramento además de las condenas por obra ejecutada y no pagada, costos por mayor permanencia en obra, sobrecostos por la ejecución de programa intensivo de obras, retenciones practicadas y no devueltas, todas lo anteriores conceptos acompañados de sus respectivos intereses moratorios. Intereses moratorio que se condenan por parte del Tribunal de Arbitramento a una tasa del 12% anual, condenándose a la entidad por este concepto a pagar una suma de cuatrocientos diez millones quinientos cuarenta y uno mil trescientos cincuenta y ocho pesos.

De lo anterior se concluye que la condena efectuada en lo que respecta al pago de intereses moratorios, así como los costos que se debieron sufragar por cuenta de la instalación del tribunal de arbitramento, constituyen daño al patrimonio de la entidad, en la medida que se originaron por causas atribuibles a Metrolínea S.A., quien en calidad de contratante, debió prever que en todo momento del desarrollo y ejecución de la obra, se garantizara las condiciones para la ejecución del objeto contractual, esto es diseños adecuados, viabilidad de la ejecución de las obras en los sitios señalados, así como también el pago oportuno de las obras ejecutadas, quedando en evidencia su responsabilidad por la mayor permanencia en obra y los sobrecostos generados por la aceleración de los trabajos para recuperar tiempo perdido, así como por no garantizar que la infraestructura de servicios públicos domiciliarios estuviese lista para que el contratista pudiera cometer las obras viales y de espacio público, exponiendo con esto a la Entidad para que en desarrollo de un proceso judicial se declarara responsable, con las cargas económicas que esto efectivamente acarreo (pago de intereses moratorios y gastos de instalación de Tribunal de Arbitramento).

Situación que se agrava en el sentido que habiendo transcurrido más de un año desde que se resuelve recurso de anulación (23 de febrero de 2012), la entidad no ha efectuado el pago de las sumas declaradas, aumentándose día, tras día el valor a cancelar por concepto de interese moratorios, en detrimento del patrimonio de los entes territoriales aportantes del proyecto.

De conformidad con lo establecido en el artículo 174 del Código Contencioso Administrativo establece que *"Las sentencias ejecutoriadas serán obligatorias para los particulares y para la administración"*.

De otro lado, es preciso señalar que la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-553 de 1995, refiriéndose a la obligatoriedad de las sentencias, señaló: "(...) 5. – Responsabilidad de los funcionarios en el cumplimiento de las providencias judiciales.

En cumplimiento de las providencias proferidas por los jueces de la República no queda al arbitrio de la administración. A esta le compete adoptar las medidas



conducentes y necesarias para la inmediata ejecución de las obligaciones que le fueron impuestas, y así lograr la protección efectiva de los derechos. Artículo 2 Superior.

Así mismo, el artículo 176 del Código Contencioso Administrativo, fija un término de 30 días, contados a partir de la comunicación de la sentencia, para que los funcionarios dicten la resolución correspondiente, mediante la cual adoptarán los mecanismos para el cumplimiento de la decisión judicial.

En efecto, los artículos 6° y 90 de la Constitución, establecen una responsabilidad genérica de los funcionarios cuando han omitido el cumplimiento de sus funciones; el artículo 76-8 del C.C.A., establece específicamente como causal de mala conducta “dilatarse o entorpecer el cumplimiento de las decisiones en firme (..).

En consideración a lo anterior se estima que el valor del daño patrimonial, en este momento es indeterminado en el sentido que la cuantía viene acrecentándose día, tras día, con ocasión del no pago. Es así como a la fecha de proferido el laudo arbitral la cuantía por estos conceptos ascendía a **\$531,33 millones. Hallazgo administrativo con presunto alcance Fiscal que se trasladara a la Contraloría Municipal de Bucaramanga.**

Hallazgo No. 35. Intereses moratorios XIE S.A. (A) (D) (F)

De acuerdo a la Función de Advertencia emitida por la Contraloría Municipal de Bucaramanga No. 008 el día 14 de junio de 2013 debido a la queja presentada a esta entidad *en el cual se aporta un documento que demuestra que existió una decisión frente a las controversias presentadas en la ejecución de los contratos No. 006 y 007 de 2006, suscritos entre Metrolínea S.A. y hoy XIE S.A., tomada dentro de un mecanismo alterno de solución de controversias como es el de la Amigable Composición, que por disposición legal tiene fuerza vinculante para las partes y que está generando intereses moratorios a cargo de la Entidad, afectando presuntamente de esta manera el patrimonio público y configurando un detrimento económico para la empresa. Por lo cual “Advierte a Jaime Rodríguez Ballesteros, gerente de Metrolínea S.A., para que atendiendo su responsabilidad como gestor fiscal y dentro del ámbito de sus funciones y competencias disponga las acciones correctivas tendientes a conjurar las irregularidades que constituyen el objeto del presente pronunciamiento, en el marco de los principios de la Función Administrativa, del Control Fiscal, a efectos de proteger los recursos públicos que administra”.*

Que mediante comunicado de fecha 18 de junio de 2013 la Contraloría Municipal de Bucaramanga emitió ampliación al Control de Advertencia No. 008 de 2013 en



relación al pago del 5% de Seguridad Ciudadana en los contratos No. 006 y 007 de 2006 celebrados con Vargas Velandia hoy XIE S.A.

De acuerdo a lo evidenciado por el equipo auditor en la actual auditoria se puede establecer:

Que se suscribieron contratos de obra No. 006 del 21 de septiembre de 2006 y Contrato de obra No. 007 del 17 de noviembre de 2006, en los cuales se presentaron circunstancias que según el contratista rompieron el equilibrio económico de los contratos por causas imputables a Metrolínea.

El contratista XIE S.A. con el fin de dirimir las controversias presentadas en la ejecución de los contratos acudió al mecanismo de la Amigable Composición ante la Sociedad Colombiana de Ingenieros.

El 10 de agosto del año 2009 la Sociedad Colombiana de Ingenieros mediante fallo proferido por la Amigable Composición reconoció algunas de las sumas solicitadas por XIE S.A. y condenando a Metrolínea S.A. al pago de las mismas, las cuales unas fueron determinadas y otras claramente determinables en razón al desequilibrio económico presentado en los contratos los cuales fueron:

Tabla No. 11
Pretensiones reconocidas y negadas Contrato No. 006 del 21 de septiembre de 2006

CAUSAL		VALOR
1 y 4	Mayor permanencia en obra	1.422.291.781,00
2	Diseños realizados por XIE no reconocidos por Metrolínea	135.578.511,00
3	Utilidad esperada por Obras adicionales no Adjudicadas	0,00
4		0,00
5	PMA y PMT durante mayor permanencia septiembre de 2007 a agosto de 2008	518.532.608,70
6	Utilidad dejada de percibir por obra no ejecutada	0,00
7	Costo Stand By de equipos por desfase en programación de obra por falta de diseños	0,00
8	Costos financieros	0,00
9	Devolución de Compensaciones	Por determinar
10	Cambio de Factor Jornal	0,00
11	Cambio de especificaciones técnicas de la estructura ejecutada	372.754.377,63
12	Reajuste de precios	304'596.528.00
TOTAL		2.753.753.806,63

Fuente: Fallo amigable componedor

Tabla No. 12
Pretensiones reconocidas y negadas Contrato No. 007 del 20 de Noviembre de 2006

CAUSAL	VALOR
--------	-------



1	Mayores cantidades de obra por la diferencia de cotas negras entregadas al contratista	0,00
2	Mayor permanencia por la no ejecución del diseño (White Topping) presentado por el contratista.	0,00
3	Utilidad no recibida por la no ejecución del White Topping	0,00
4	Diseños realizados por XIE no reconocidos por Metrolínea	206.956.407,50
5	Costos administrativos generados por la indefinición de Metrolínea por 75 días desde el 2 de enero de hasta el 15 de Marzo de 2007	
6	Utilidad dejada de percibir por la no ejecución de obras adicionales correspondientes a los puentes peatonales	0,00
7	Utilidad no recibida durante el proceso de conciliación SCI	0,00
8	Sobre costos causados por los trabajos de PMA y PMT durante los períodos de prórroga y adición al contrato (9 Meses)	1.063.550.725,00
9	Costos administrativos durante mayor permanencia Feb. 2008 a Dic. 2008	1.702.703.595,00
10	Mayores costos de equipos generados por los desfases en la Programación causados por los rediseños de redes.	0,00
11	Utilidad dejada de percibir por obra no ejecutada	0,00
12	Devolución de compensaciones	Por determinar
13	Retención pendiente de pago correspondiente al 5% de PMA y PMT dejada de facturar por efectos de garantías.	0,00
14	Obra ejecutada no cobrada	Por determinar
15	Cambio de Factor Jornal	
16	Mayor valor por el cambio de especificaciones técnicas de la estructura ejecutada	0,00
17	Utilidad esperada por obras adjudicadas que no se ejecutaron debido a cambios realizados por Metrolínea durante la ejecución	0,00
18	Perjuicios al buen nombre de XIE S.A. Daño Emergente y lucro cesante	0,00
TOTAL		2.973.210.727,50

Fuente: Fallo amigable componedor

Cabe anotar que la entidad Metrolínea S.A. no se hizo parte en ninguna instancia dentro del proceso del Amigable Componedor ni realizó pronunciamiento alguno sobre las pretensiones invocadas por XIE S.A., solo se limitó a presentar tutelas con el fin de que los amigables componedores no continuaran con el trámite de la amigable composición, perdiendo así las oportunidades procesales para ejercer el derecho a la defensa en pro de los intereses de Metrolínea S.A.

En razón a que el Amigable Componedor fallo en contra de Metrolínea S.A. y las acciones de tutela interpuestas por esta Entidad no prosperaron, Metrolínea S.A. resolvió utilizar el mecanismo consistente en el Tribunal de Arbitramento ante la Cámara de Comercio de Bucaramanga con el fin que se declarara la ineficacia de la amigable composición decidida por el panel de amigables componedores el 10 de agosto de 2009, como consecuencia de la falta de capacidad o competencia de los mismos para adoptarla.

El Tribunal de Arbitramento mediante Laudo Arbitral de fecha 26 de julio de 2011 deniega las pretensiones de la demanda.



Se estableció que Metrolínea S.A. dentro de la demanda interpuesta ante el Tribunal de Arbitramento no controvertió los aspectos sustanciales de la decisión dada por el panel de amigables componedores.

Posteriormente Metrolínea S.A. interpone acción de tutela en contra del Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bucaramanga en la que solicita dejar sin efecto el Laudo Arbitral del 26 de julio de 2011, amparo que fue negado por la Sala Civil – Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, ratificada por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 12 de marzo de 2012.

El día 26 de septiembre de 2012 se suscribe entre Metrolínea S.A. y XIE S.A., acta de acuerdo de recibo de cantidades de obra, se reconoce el valor de las obras ejecutadas y no cobradas de acuerdo al fallo de la amigable composición los cuales son:

- Tramo 2 Contrato No. 006 de 2006 – Devolución compensaciones impuestas sin Resolución \$892.512.557.
- Tramo 3 Contrato No. 007 de 2006 – Devolución de compensaciones impuestas sin Resolución \$1.104.679.931 y Cantidad de obra ejecutada y ordenada por la entidad y no cobrada \$1.015.746.684.

Que XIE S.A. mediante su representante legal solicito mediante varios oficios y derechos de petición el pago de las sumas adeudadas y reconocidas por el Amigable componedor, presentando propuestas de pago y de transacción de litigio pendiente, tal como se evidencia en los documentos aportados por Metrolínea S.A. y los documentos allegados en la Queja.

Metrolínea S.A. el día 13 de abril de 2012 remitió oficios M-DAF-708-130412, M-DAF-709-130412, M-DAF-710-130412 y M-DAF-711-130412, donde se le informó a los Alcaldes del Área Metropolitana de Bucaramanga, la necesidad de realizar los registros contables y el pago de los Laudos Arbitrales proferidos en contra de Metrolínea S.A., atendiendo los compromisos asumidos por los entes territoriales en Convenio de Cofinanciación.

Nuevamente mediante M-GER-1949-180613, M-GER-1950-180613, M-GER-1951-180613, M-GER-1952-180613, M-GER-1953, M-GER-1954-180, M-GER-1955-180163, M-GER-1956-180163, M-GER-1957-180163 y M-GER-1958-180613 del 18 de junio de 2013, se da a conocer a los Miembros de la Junta Directiva las gestiones realizadas por la Entidad para obtener los recursos que permitan efectuar el pago de los fallos en firme y se remite el presente control de advertencia.



Respecto a la reunión Extraordinaria de Junta Directiva de fecha 8 de Julio de 2013 cuyo objeto es estudiar las medidas a tomar para poder dar cumplimiento al fallo proferido a favor de Vargas Velandia (hoy XIE), se evidencia que la misma carece de las firmas de los que en ella intervinieron.

Dentro de esta auditoría concurrente se ofició a los cuatro Alcaldes que conforman el Área Metropolitana sobre las Certificaciones Contable, Presupuestal y de Tesorería expedida por los cuatro Municipios que conforman el Área, sobre el reconocimiento de los pasivos contingentes, las apropiaciones y la disponibilidad de recursos, así como de los giros realizados a Metrolínea S.A., dando respuesta a estos oficios de manera negativa excepto la Alcaldía de Bucaramanga la cual aporta en su respuesta certificación suscrita por el Jefe de Presupuesto del Municipio de Bucaramanga, en el cual se detallan los aportes realizados a Metrolínea, dentro de la cual no se giraron recursos para este litigio.

De otra parte, se considera indispensable recordar que las acciones de la administración tendiente a minimizar los riesgos que puedan afectar el patrimonio Público, deben ser concretas, eficaces y verificables, pues no de otra manera se puede entender la gestión gerencial de los servidores públicos. Así las cosas, no se entiende como Metrolínea S.A. a la fecha no ha llegado a un acuerdo sobre el valor total de la deuda, pues se trata de un aspecto que desde años anteriores se habría podido establecer o conciliar entre las partes.

De igual forma se evidencia una gestión ineficaz por parte de Metrolínea S.A. respecto a la cesación en la causación de los intereses moratorios que genera la deuda con XIE S.A., como se corrobora en todo el expediente que reposa en la oficina jurídica de Metrolínea S.A. y en la primera y única liquidación preliminar que se realizó respecto a todo este proceso con fecha 30 de septiembre de 2013 en la cual se establecen los valores reconocidos por el Amigable Componedor juntos con los valores por determinar conciliado por las partes junto con los intereses e indexación que Metrolínea considera para un total de \$14.979.484357.

Que una vez analizada la liquidación presentada por Metrolínea S.A. se puede establecer que esta Entidad **omitió realizar los descuentos correspondientes al 5% de Seguridad Ciudadana** de los valores ítems obras ejecutadas y no pagadas y devolución de compensaciones. Tema que se había advertido en la ampliación de la Función de Advertencia emitido por la Contraloría Municipal de Bucaramanga.

A su vez XIE S.A., presenta respuesta a esta liquidación presentando una contra-liquidación de fecha 06 de noviembre de 2013 con los valores que presuntamente le adeudan la cual asciende a la suma de \$20.260.474.679.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General de Santander
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal de Bucaramanga



Por otra parte se evidenció mediante entrevista de fecha 12 de noviembre de 2013 donde se solicitaron certificaciones de la cuenta de Fidubogotá a corte 12 de marzo de 2012 y a corte 31 de diciembre de 2012 con sus respectivas deducciones por ejecuciones presupuestales a esta fecha como se establece en la certificación de fecha 22 de noviembre de 2013, expedida por el Jefe de Presupuesto de Metrolínea S.A., con el fin de establecer si a la fecha 12 de marzo de 2012 fecha en la cual la Sala Civil – Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, ratificada por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia que niega el amparo de dejar sin efecto el Laudo Arbitral, la Entidad contaba con recursos para el pago de estas obligaciones claras, expresas y exigibles con el fin de haber evitado un detrimento al patrimonio por la causación de los intereses e indexaciones lo cual se evidencia a la fecha.

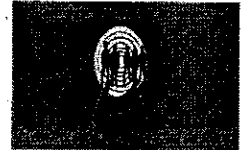
En consecuencia Metrolínea S.A. hizo caso omiso al Control de Advertencia emanado conjuntamente por la Contraloría General de la República, la Contraloría Departamental de Santander, la Contraloría Municipal de Bucaramanga y Contraloría Municipal de Floridablanca, donde advierte a la Entidad sobre la Defensa Técnica de Metrolínea, violando los principios de la función Administrativa establecidos en la Constitución Política.

De conformidad con lo establecido en el artículo 174 del Código Contencioso Administrativo establece que *"Las sentencias ejecutoriadas serán obligatorias para los particulares y para la administración"*.

De otro lado, es preciso señalar que la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-553 de 1995, refiriéndose a la obligatoriedad de las sentencias, señaló: "(...) 5. – Responsabilidad de los funcionarios en el cumplimiento de las providencias judiciales.

En cumplimiento de las providencias proferidas por los jueces de la República no queda al arbitrio de la administración. A esta le compete adoptar las medidas conducentes y necesarias para la inmediata ejecución de las obligaciones que le fueron impuestas, y así lograr la protección efectiva de los derechos. Artículo 2 Superior.

Así mismo, el artículo 176 del Código Contencioso Administrativo, fija un término de 30 días, contados a partir de la comunicación de la sentencia, para que los funcionarios dicten la resolución correspondiente, mediante la cual adoptarán los mecanismos para el cumplimiento de la decisión judicial.



En efecto, los artículos 6° y 90 de la Constitución, establecen una responsabilidad genérica de los funcionarios cuando han omitido el cumplimiento de sus funciones; el artículo 76-8 del C.C.A., establece específicamente como causal de mala conducta "dilatarse o entorpecer el cumplimiento de las decisiones en firme (...).

Posterior a esto y debido a la demora en la cancelación de las sumas reconocidas al contratista, se han generado a corte de esta auditoría, intereses moratorios en relación a la condena por el reconocimiento de los diferentes conceptos, los cuales serán liquidados de conformidad con el artículo 177 de C.C.A

De lo anterior se concluye que el futuro pago de los dineros reconocidos por el Amigable Compondor lo cual es una decisión de obligatorio cumplimiento, en lo que respecta al reconocimiento de intereses moratorios, constituyen daño al patrimonio de la entidad, en la medida que se originan por causas atribuibles a Metrolínea S.A., quien en calidad de contratante, contribuyó al resultado adverso de dicha decisión, debido a las deficiencias en la planeación del proyecto, que ocasiono que el contratista asumiera unos mayores costos de obra, todo esto llevo a una condena adversa de la entidad, que se acrecentó, por cuanto la entidad ha dilatado el pago de estos dineros declaradas en el Amigable Compondor, ratificados en el laudo, sin que se evidencia una gestión administrativa que garantizara que no causaran estos intereses, que van en merma del patrimonio de la entidad.

En consideración a lo anterior se configura un Hallazgo Administrativo con un presunto alcance fiscal y disciplinario con una cuantía por indexar de **\$5.373,89 millones**, por concepto de intereses causados a 30 de septiembre de 2013, para un total de \$14.979 millones respecto de la ejecución de los contratos No. 006 y 007 de 2006, suscritos entre Metrolínea S.A. y hoy XIE S.A., suma esta que no ha sido conciliada por las partes como quiera que las pretensiones de XIE y que ascienden a \$20.260 millones. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Fiscal y Disciplinario, el cual será trasladado a la Contraloría Municipal de Bucaramanga**

Hallazgo No. 36 Informe de Gestión (A) (D)

La Ley 951 del 31 de marzo de 2005 precisa: *"Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto fijar las normas generales para la entrega y recepción de los asuntos y recursos públicos del Estado colombiano, establecer la obligación para que los servidores públicos en el orden nacional, departamental, distrital, municipal, metropolitano en calidad de titulares y representantes legales, así como los particulares que administren fondos o bienes del Estado presenten al separarse de sus cargos o al finalizar la administración, según el caso, un informe a quienes los sustituyan legalmente en sus funciones, de los asuntos de su competencia, así como de la gestión de los recursos financieros, humanos y administrativos que tuvieron asignados para el ejercicio de sus funciones.*



Artículo 2°. La presente ley es aplicable a todas las Ramas del Poder Público, a saber: Legislativa, Ejecutiva y Judicial en el orden nacional, departamental, distrital, municipal y metropolitano en calidad de titulares y representantes legales, así como los particulares que manejen fondos o bienes del Estado.

Artículo 6°. Los servidores públicos que se encuentren obligados a realizar la entrega de sus cargos, que al término de su ejercicio sean ratificados, deberán rendir un informe en los términos que estipulan los artículos 8°, 9°, 10, 11 y 12 de esta ley a su superior jerárquico y ante el órgano de control interno de la Entidad.

Artículo 9° La entrega y recepción de los recursos públicos es un proceso de interés público, de cumplimiento obligatorio y formal, que deberá efectuarse por escrito, mediante acta de informe de gestión, en la que se describa el estado de los recursos administrativos, financieros y humanos, según se trate, a cargo de la administración, dependencia o entidad y deberá contener los requisitos establecidos por la presente ley, reglamentos y manuales de normatividad que fijen los órganos de control.

Los requisitos que se mencionan deberán elaborarse mediante reglamentos que concuerden con las características particulares de los poderes del Estado, las entidades del orden nacional, regional, departamental, municipal y demás relacionadas en la presente ley, donde se especifiquen la forma, términos y alcances de la información que deberá proporcionarse, la cual, de ninguna manera, podrá dejar de abarcar los aspectos mínimos que se indican en la presente ley.

Artículo 10. Los servidores públicos responsables al servicio de los poderes y entidades descentralizadas, así como las empresas de economía mixta del Estado y demás entes públicos enunciados en los artículos 1° y 2° de esta ley, deberán preparar la entrega de los asuntos y recursos mediante acta administrativa en la que se incluirá en su caso:

1. El informe resumido por escrito de la gestión del servidor público saliente.
2. Detalle pormenorizado sobre la situación de los recursos materiales, financieros y humanos así como los bienes muebles e inmuebles a su cargo, debidamente actualizados a la fecha de la entrega.
3. Detalle de los presupuestos, programas, estudios y proyectos.
4. Obras públicas y proyectos en proceso.
5. Reglamentos, manuales de organización, de procedimientos, y
6. En general, los aspectos relacionados con la situación administrativa, desarrollo, cumplimiento o en su caso desviación de programas y demás información y documentación relativa que señale el reglamento y/o manual de normatividad correspondiente.

Parágrafo 1°. El informe a que se refiere el numeral 1° del presente artículo deberá contener una descripción resumida de la situación del Despacho a la fecha de inicio de su gestión. También describirá las actividades emprendidas y resultados obtenidos durante la misma, señalando especialmente los asuntos que se encuentran en proceso, y por último la situación del Despacho en la fecha de retiro o término de su gestión.

Parágrafo 2°. El informe al que se refiere este artículo se presentará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° de la presente ley."

Mediante comunicación 20-23.1.1.F0 radicado 831 del 16 de septiembre de 2013 el Ente Gestor allegó los informes de Gestión de los ex-gerentes en medio



magnético sobre los cuales se evidenció que los mismos se diligenciaron en un formato denominado GAD-FO-27, la información contenida en dichos formatos no cumple con la totalidad de los requisitos exigidos en la Ley 951 de 2005.

Lo anterior por debilidades en los mecanismos de verificación por parte de los Gestores al momento de realizar la entrega del cargo, lo que conlleva que el informe rendido no sea útil para la toma de decisiones por parte de la administración que recibe. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Disciplinario.**

3.4. LINEA FINANCIERA

Operación del Sistema:

Mediante documento Conpes No. 3260 de 2003, se fijó la Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo, en el capítulo III, literal A, que hace referencia a las características generales de los Sistemas de Transporte Masivo, en el que se indica que con la implementación de éste busca *“Controlar la prestación del servicio a través de las Empresas Gestoras, para asegurar la sostenibilidad del sistema, calidad del servicio al usuario y estándares mínimos de eficiencia.*

El Sistema comprende las concesiones de recaudo y control de flota (Transporte Inteligente TISA) y las de operación (Flota de transporte: Metrocinco Plus S.A. y Movilizamos S.A.). La concesión del Recaudo y Control de Flota (TISA), corresponde al Contrato de Concesión Licitación Pública M-LP002-002-2007:

El Sistema Simlínea está compuesto por los siguientes subsistemas que apoyan los procesos misionales de Metrolínea:

- a) SISTEMA DE COMUNICACIONES
- b) SISTEMA DE RECAUDO
- c) SISTEMA DE CONTROL Y GESTION DE FLOTA
- d) SISTEMA DE MONITOREO DE IMÁGENES
- e) SISTEMA DE INFORMACIÓN AL USUARIO
- f) SISTEMA DE ATENCIÓN AL USUARIO

La ejecución y seguimiento del contrato de concesión de recaudo y control de flota por la extensión, complejidad y especialización del negocio, será objeto de Actuación Especial.

Referente a las Licitaciones de Operación (Flota de transporte: Metrocinco Plus S.A. y Movilizamos S.A.):



En la actualidad ha ingresado en operación la siguiente flota de autobuses, quedando por vincular 5 alimentadores y 5 padrones de la totalidad de flota que cada uno de los concesionarios se había comprometido a entregar en las fases 1 y 2 de implementación del Sistema, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla No. 13
Flota por Operador

FLOTA A OPERAR			
FASE 1			
METROCINCO		MOVILIZAMOS	
ARTICULADOS	9	ARTICULADOS	7
PADRONES	28	PADRONES	19
ALIMENTADORES	41	ALIMENTADORES	28
TOTAL	78	TOTAL	54
FASE 2			
METROCINCO		MOVILIZAMOS	
ARTICULADOS	8	ARTICULADOS	5
PADRONES	33	PADRONES	22
ALIMENTADORES	21	ALIMENTADORES	16
TOTAL	62	TOTAL	43

FLOTA QUE FALTA POR VINCULARSE

METROCINCO		MOVILIZAMOS	
ARTICULADOS	0	ARTICULADOS	0
PADRONES	0	PADRONES	5
ALIMENTADORES	5	ALIMENTADORES	0
TOTAL	5	TOTAL	5

Fuente: Área de Operación Metrolínea S.A

Concomitante al ingreso de la flota al Sistema se tiene que la reducción de la sobreoferta se ha dado de la siguiente manera:

Tabla No.14
Reducción sobre oferta

REDUCCION DE SOBREOFERTA (DESVINCULACION) A CUMPLIR				
METROCINCO		PADRON	5	
ARTICULADOS	ALIMENTADOR	3,8	ARTICULADOS	42
PADRONES	140		PADRONES	95
ALIMENTADORES	155,8		ALIMENTADORES	106,4
TOTAL	349,8		TOTAL	243,4



FASE 2				
METROCINCO			MOVILIZAMOS	
ARTICULADOS	48		ARTICULADOS	30
PADRONES	165		PADRONES	110
ALIMENTADORES	79,8		ALIMENTADORES	60,8
TOTAL	292,8		TOTAL	200,8
REDUCCION DE SOBREEFERTA QUE FALTA POR CUMPLIR				
METROCINCO			MOVILIZAMOS	
ARTICULADOS	0		ARTICULADOS	0
PADRONES	25		PADRONES	25
ALIMENTADORES	19		ALIMENTADORES	0
TOTAL	44		TOTAL	25

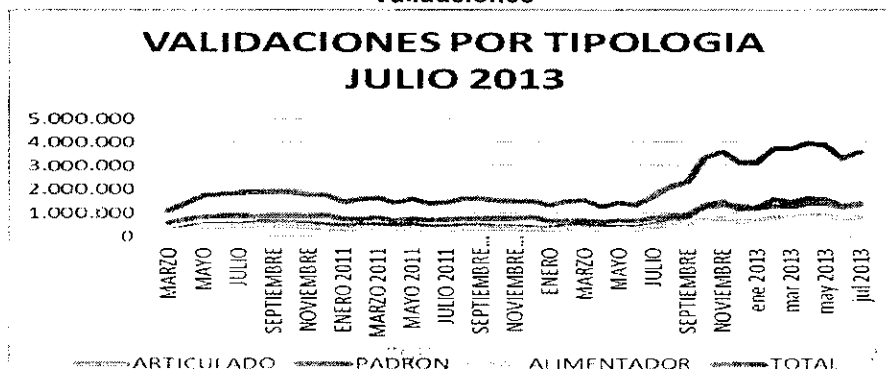
Fuente: Área de Operación Metrolínea S.A

De lo anterior se establece que a la fecha el compromiso de reducción de la sobreoferta no se ha cumplido en la totalidad, lo que está ocasionando que el parque automotor que pretendía sacar del Sistema de Transporte, continúe en las calles, con las consecuencias sociales y de movilidad que esto conlleva, (tráfico, mayores emisiones de gases contaminantes, entre otros)

Servicio

El tipo de bus que menos validaciones refleja en la vigencia julio 2013, es el alimentador pero sin embargo, es junto al padrón el que más Km recorre. El Bus articulado, generó más validaciones que los padrones y alimentadores hasta el período de noviembre de 2012, cuando comenzó a validar igual que el padrón, pero el articulado durante toda la vigencia del sistema es el que menos kilómetros recorre.

**Tabla No.15
Validaciones**

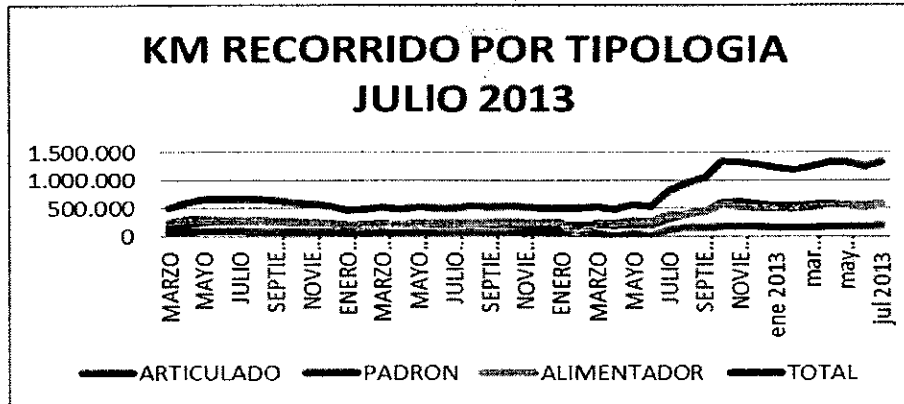


Fuente: : Metrolínea S.A- Área de Operaciones





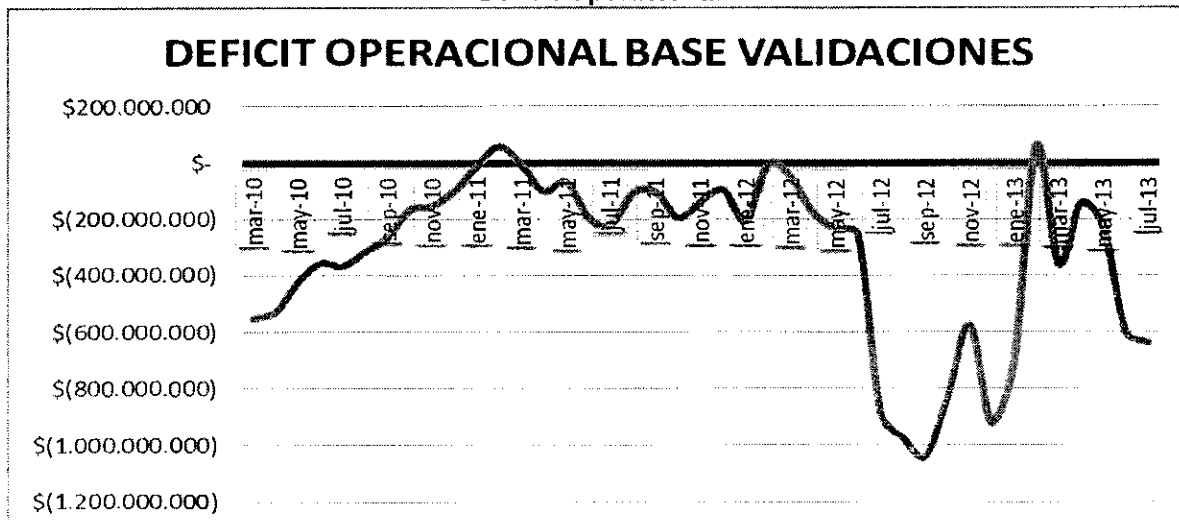
Tabla No.16
Km Recorrido



Fuente: Metrolinea S.A- Área de Operaciones

Cabe resaltar el aumento en validaciones y en Km recorridos a partir de junio del 2012, fecha en la cual ingresó Piedecuesta en la operación, pero este incremento no fue rentable para el sistema, ya que el déficit operacional con base en los pasajeros validados, presentó un aumento de cerca de 8 mil millones, pasando de \$ 5.348 millones el déficit acumulado a \$ 13.201 millones.

Tabla No.17
Déficit Operacional

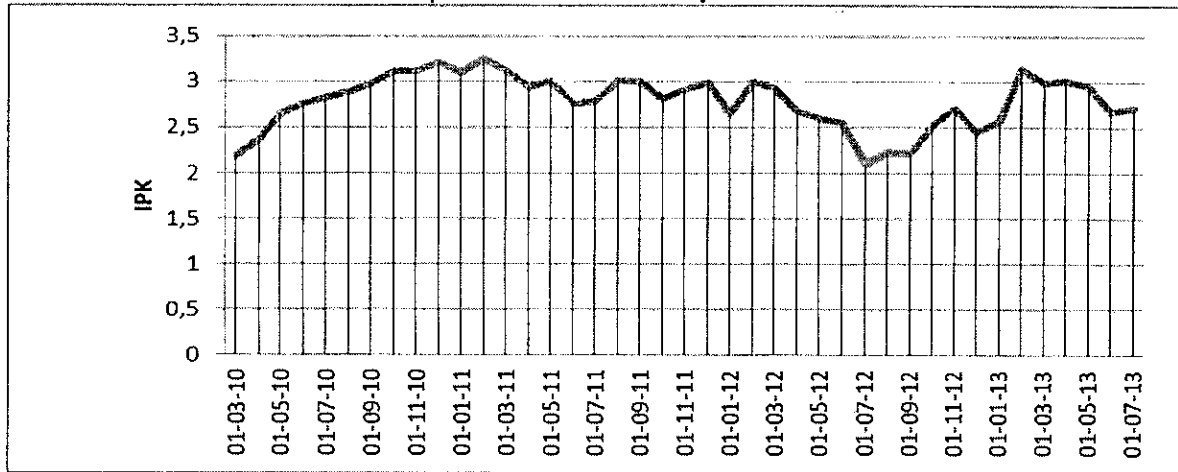


Fuente: : Metrolinea S.A- Área de Operaciones

El IPK refleja en el mismo período una baja significativa, lo que rectifica que la entrada de Piedecuesta al sistema, en los meses iniciales perjudicó a la operación y por lo tanto al SITM.



Tabla No.18
 Comportamiento Déficit Operacional



Fuente: Metrolinea S.A- Área de Operaciones

Por otra parte a partir de la entrada en operación del Sistema de Transporte Masivo en el Área Metropolitana de Bucaramanga, se ha presentado problemática relacionada con los siguientes aspectos:

- No construcción de la totalidad de la infraestructura que preveía el Sistema.
- Incumplimiento del compromiso de reducción de la sobreoferta.
- Deficiencias en la estructuración financiera del Sistema.
- Sobreestimación de la demanda del Servicio Público de Transporte Masivo
- Inexistencia de indicadores de desempeño que permitan medir en términos de calidad y eficiencia la prestación del servicio Público de Transporte Masivo.
- Uso de transporte informal e ilegal.
- Ausencia de Medidas de seguridad para los usuarios del Sistema
- Pérdida de credibilidad de la comunidad en el Sistema.
- A lo largo del corredor troncal del sistema a lo largo del corredor troncal se vienen registrando maniobras de circulación vehicular peligrosas por parte de los conductores de los buses padrones que ruedan sobre el carril exclusivo, que en cumplimiento de los trayectos de las rutas (cuencas La Cumbre y Bucarica) y deben conectarse con los carriles segregados, generando con ello un riesgo a la seguridad vial e impactando sobre la movilidad del conjunto del tránsito de la ciudad, y ocasionando traumatismos para la misma operación del sistema. Lo anterior como consecuencia de deficiencias en la planeación operacional y en la localización inadecuada de parte de la infraestructura del SITM asociadas con la transferencia de pasajeros.



Hallazgo No 37. Compromiso de Vinculación Pequeños Transportadores (A) (D)

Verificado el cumplimiento de las obligaciones previstas en los contratos de concesión 1 y 2 con los operadores del sistema de transporte masivo, en lo relacionado con la participación de pequeños transportadores (cláusula 15.5), después de realizar la revisión y análisis de cada uno de los pliegos de condición y contratos de concesión, se establece que presenta incumplimiento en la medida que éstos contratos exigen que cada uno de los operadores deberá garantizar durante ocho (8) años, contados a partir de la entrada en operación del sistema, la participación de los pequeños propietarios transportadores que hagan parte de la estructura societaria de cada concesionario, de conformidad con lo ofertado en la propuesta, en donde se debía garantizar la participación de mínimo de quinientos (500) pequeños propietarios transportadores y en donde cada uno de estos deberá contar con una participación mínima en el capital social del concesionario de 0,04%.

Dicho incumplimiento se materializa en la medida que no se ha hecho exigible la presentación de los informes anuales de la composición accionaria de cada uno de los operadores, no se ha adoptado ningún tipo de acción administrativa y legal que conmine a los concesionarios a la presentación de estos informes y por ende no puede establecer si las condiciones y compromisos fijados en estos contratos se han cumplido, desconociendo con esto todo el contexto de política pública que pretendía garantizar la participación de estos pequeños transportadores en la prestación de los sistemas masivos de transporte, constituyendo esto un riesgo judicial para la entidad, por cuanto si se llegara a determinar el no cumplimiento de la participación de los pequeños transportadores en la prestación del servicio de transporte, se podría demandar la legalidad de la prestación del servicio.

Lo anterior obedece a la falta de control y seguimiento contractual, por parte del concedente (Metrolínea S.A), en cumplimiento de las funciones de supervisión, conforme a lo estipulado en la Cláusula 146 de los contratos de concesión 1 y 2, que prevé: *"Supervisión y Control. Metrolínea tendrá derecho de supervisar técnica, legal, administrativa y financieramente el desarrollo y ejecución del presente contrato. Numeral g) en general vigilar y controlar que el concesionario cumpla con sus obligaciones para el normal desarrollo y ejecución del presente contrato"*, lo que puede conllevar a un riesgo judicial para la Entidad en la medida que no se está verificando el cumplimiento de la vinculación de pequeños propietarios transportadores.

En ese orden de ideas se concluye que esta obligación no ha sido verificada por el ente gestor. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance disciplinario.**



Hallazgo No. 38. Incumplimiento compromiso de vinculación de flota y compromiso reducción de sobreoferta (A) (D)

METROLINEA S.A y el AREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA suscribieron convenio Interadministrativo de Operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo, el día 9 de febrero de 2007, el cual tenía como objeto establecer los compromisos (derechos y obligaciones) que cada una de las partes asumirá con ocasión de la implantación y puesta en operación del SITM.

Es así como en dicho convenio se estableció en el capítulo III, cláusula 3, numeral 3.7, que hace relación a la operación del SITM, lo siguiente:

(...)

3.7. Metrolínea S.A. se compromete a incluir en el pliego de condiciones, como obligación por parte del concesionario, la de otorgar autorización al Área Metropolitana de Bucaramanga como Autoridad de Transporte Masivo, para chatarrizar y disminuir su capacidad transportadora respecto de los vehículos sobre los cuales se comprometió en propuesta al proceso de reducción de la sobreoferta y que actualmente se encuentran prestando el servicio público colectivo Metropolitano. La autorización se entenderá otorgada con la presentación de la propuesta.

Así mismo en la cláusula 7, del referido convenio señala lo siguiente:

7. Clausula. Organización de la Infraestructura Vial del SITM

7.6 Metrolínea S.A. se compromete a incluir en el pliego de condiciones, como obligación por parte del concesionario, la autorización al Área Metropolitana de Bucaramanga, como Autoridad de Transporte Masivo, para la chatarrización y disminución de la capacidad transportadora respecto a los vehículos sobre los cuales se comprometió el concesionario, en su oferta para el procedimiento de reducción, los cuales se encuentran prestando actualmente el servicio público colectivo metropolitano

Ahora bien, del análisis de las anteriores premisas a la luz de las obligaciones pactadas en cada uno de los contratos de operación, se encuentra que la cláusula prevista en el referido convenio de incluir como obligación, por parte de los operadores de autorizar a que el AMB procediera a la disminución de la capacidad transportadora respecto a los vehículos sobre los cuales se comprometió el concesionario, también fue plasmada en la cláusula 42 de los contratos de concesión 1 y 2 de operación del sistema, señalando: "el concesionario se obliga en forma manera expresa, irrevocable e incondicional, a



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General de
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal Bucaramanga



nombre de las empresas de transporte colectivo que hacen parte del mismo, de permitir la reducción de la capacidad transportadora de las empresas mencionadas, por parte del Área Metropolitana de Bucaramanga...”

En ese orden de ideas desde el momento mismo en que se establecieron los compromisos que cada una de las partes asumirá con ocasión de la implantación y puesta en operación del SITM, se previó que Metrolínea S.A haciendo uso de las cláusulas contractuales en los contratos de concesión garantizaría que el AMB pudiera proceder a la desvinculación de los vehículos sobre los cuales los concesionarios se comprometieran a reducir de su capacidad transportadora.

Por otra parte y de conformidad con la establecido en la cláusula 43 de los contratos de concesión de operadores 1 y 2 que hace relación al Tamaño de la Flota de Operación se indica: *“Sera responsabilidad del concesionario mantener un tamaño de flota adecuado a las necesidades de la operación del Sistema Metrolínea, conforme a los servicios que se programen, según las condiciones de tiempo frecuencia y lugar de los mismos, que le permita cumplir adecuadamente los estándares de operación establecidos en el presente contrato.*

Sin perjuicio de lo anterior el concesionario deberá vincular al Sistema Metrolínea, como mínimo, los autobuses padrones, autobuses articulados y los autobuses alimentadores previstos en su compromiso de vinculación de flota, que forma parte de la propuesta y solicitados previamente por Metrolínea S.A. mediante la solicitud de vinculación de flota”

Confrontado lo anterior, con la información suministrada por el área de operaciones, en cuanto a la flota que debía ingresar a operación y la que ha efectivamente ha ingresado, junto con la información reportada por parte del Área Metropolitana de Bucaramanga, se observa que habiendo transcurrido más de tres años de la puesta en operación el sistema, el tamaño de la flota prevista en los pliegos de condiciones no ha sido vinculada en un 100%, faltando un total de 5 alimentadores y 5 padrones de los cuales a pesar de haber sido adquiridos por parte de los concesionarios, estos aún no han ingresado a operación, por no haberseles otorgado tarjeta de operación.

Dicho incumplimiento va de la mano con el compromiso de reducción de la sobreoferta previsto en el numeral 4.6 de los pliegos definitivos de condiciones de los contratos de concesión 1 y 2, en donde los concesionarios se comprometen a contribuir a la reducción de la oferta de transporte público colectivo, adoptando para esto una serie de mecanismos como la desintegración física de los automotores o en su defecto la desvinculación de estos del sistema de transporte público, compromiso del cual se establece su no cumplimiento total. A la fecha de los 1087 buses a desvincular faltan 69 de ellos por salir del sistema.



Tal situación obedece al incumplimiento de las cláusulas contractuales tanto de los contratos de concesión de operadores 1 y 2, como del referido convenio en el cual señalo en su cláusula 8 en el acápite relacionado al régimen de transición, numerales 8.1, y 8.2, que tanto el AMB, como Metrolínea S.A deberían diseñar un régimen de transición que permitiera garantizar la disminución de la oferta, para que no se presentaran fenómenos de sobreoferta que impactaran negativamente en la industria transportadora, tal y como se viene dado actualmente.

De lo anterior se concluye que hasta tanto la entidad gestora, en coadyudancia con la Entidad de Transporte del Área Metropolitana de Bucaramanga, no tomen las medidas legales y administrativas del caso que conmine a los operadores de transporte a retirar del sistema los referidos buses, no será dable el ingreso de más flota al sistema que cumpla con los requerimientos de demanda del sistema. Por lo expuesto anteriormente se establece que la falta de gestión y de medidas administrativas y legales para garantizar el cumplimiento de los compromisos contractuales se ha presentado incumplimiento concurrente de los compromisos y obligaciones adquiridos por los concesionarios operadores del sistema **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Disciplinario.**

Hallazgo No 39. Ingreso de buses convencionales al SITM (A) (D)

Del análisis efectuado del documento Otro Si - modificadorio No. 2 de los Contratos de Concesión 1 y 2, de 9 de julio de 2012, suscritos con los operadores del Sistema de Transporte Masivo, se observa que en dichos documentos se incluyen párrafos transitorios tendientes a la prestación del servicio con flota convencional, en las rutas de los alimentadores, previendo y justificando dicho Otros Si como una medida de carácter transitorio y excepcional, conforme a lo establecido en el artículo 20 de la Ley 336 de 1996 que señala: **Artículo 20.-** *La autoridad competente de transporte podrá expedir permisos especiales y transitorios para superar precisas situaciones de alteración del servicio público ocasionadas por una empresa de transporte en cualquiera de sus modos, que afecten la prestación del servicio, o para satisfacer el surgimiento de ocasionales demandas de transporte. Superadas las situaciones mencionadas, los permisos transitorios cesarán en su vigencia y la prestación del servicio quedará sujeta a las condiciones normalmente establecidas o autorizadas, según el caso.*

En dichos documentos se establece en su cláusula séptima en el aparte pertinente a la transitoriedad de la medida, que el lapso de aplicación de la medida excepcional es de un año prorrogable de común acuerdo entre las partes.

Ahora bien, analizado el soporte legal de dicha medida, se evidencia que dicha autorización o permiso solo podrá concederse por la Autoridad de Transporte, en



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal Bucaramanga



este caso el Área Metropolitana de Bucaramanga, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 336 de 1996, en este caso Metrolínea de manera unilateral, mediante Otro Si, de 9 de julio de 2012, sin mediar acto administrativo a esa fecha en el que la autoridad de transporte autorizara tal medida, otorgo ese permiso sin sustento legal, extralimitándose con esto es sus funciones.

Por otra parte haciendo un análisis de la procedencia de esta medida se establece que Esta no se ajusta a la realidad del sistema, en primer lugar porque este tipo de decisiones se prevén para superar situaciones de alteración del servicio público, cosa que no se vislumbra en el caso específico, máxime cuando lo que se pretende con la entrada del sistema de transporte masivo en el área metropolitana de Bucaramanga es la desvinculación de un gran porcentaje de flota convencional.

Por otra parte la medida goza el carácter de ser **excepcional y transitoria**, mostrándose que la misma se ha implementado de manera permanente, se otorgó en un primer momento por un año y a la fecha fuera prorrogado por otros dos años más, cuestionándose entonces la motivación y necesidad de la misma.

Es un contrasentido entonces, que en los contratos de concesión se pacten y exijan la vinculación de un número de buses que garanticen la prestación del servicio del sistema y que dentro de las obligaciones del concesionario se encuentre la de proveer la flota que sea requerida, y por otra parte, que se permita vincular flota convencional que ya cuenta con ciertos años de antigüedad y kilometraje recorrido, y no se exija a cambio el cumplimiento cabal de las obligaciones contractuales.

Aunado a lo anterior la vinculación de la flota convencional que a la fecha ha ingresado tiene en su mayoría más de 5 años de antigüedad (contados a partir de la fecha de suscripción del otro si, julio de 2012), desconociendo con esto los criterios fijados por el Conpes 3298 de 26 de julio de 2004 que fija las políticas del Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, en donde en su capítulo III, en lo pertinente a la descripción del proyecto, indica como características de los buses alimentadores que ingresen al sistema deberán ser vehículos nuevos o de modelos recientes (menos de 5 años) de capacidad media baja, con condiciones técnico- mecánicas y niveles de emisión adecuados.

Todo lo anterior vislumbra deficiencias de orden administrativo de la entidad concedente, Metrolínea, quien no ha implementado las medidas legales y administrativas propias que garanticen el cumplimiento de las obligaciones contractuales propiciando con esto tales incumplimientos. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Disciplinario.**



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORIA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FISICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal Bucaramanga



Hallazgo No 40. Obligaciones respecto de los patios de operación y talleres. (A) (FA)

De conformidad con la obligación prevista en la cláusula 17 de los contratos de concesión de operadores Nro. 1 y 2, que hace relación a la Obligaciones de Metrolínea S.A, se tiene que en el numeral a) de dicha cláusula se estableció lo siguiente: *"Entregar a los concesionarios de transporte, los patios de operación y talleres"*.

Así mismo se dispuso en la cláusula 15.3. literal d, que dicha entrega podría hacerse de manera provisional o permanente, entendida la entrega provisional como la entrega de la infraestructura que a juicio de Metrolínea permita ser utilizada para garantizar la prestación del servicio.

Ahora bien, respecto del cumplimiento de la referida obligación se tiene (conforme a lo manifestado por la Entidad en su respuesta) que a la fecha Metrolínea S.A., no ha hecho entrega de infraestructura de patio talleres, por cuanto Esta estaba supeditaba a la terminación de las obras construidas con el concesionario de Estaciones Metrolínea, por lo que el lugar en el que actualmente se encuentra el patio taller, es una infraestructura provisional, en la cual METROLINEA S.A no ha efectuado inversión alguna.

Lo anterior evidencia dos situaciones, la primera de ellas que a la fecha habiendo transcurrido más de tres años de la entrada de operación del sistema no se ha entregado infraestructura por Metrolínea a los concesionarios, en los términos de los contratos de concesión para la operación, lo que está ocasionando que los concesionarios estén asumiendo costos por concepto de los recorridos en vacío que deben hacer para desplazarse al único patio taller provisional que actualmente funciona, costos que según el contrato no deberían estar asumiendo, en la medida que el compromiso es que estos patios talleres deberán ubicarse en las inmediaciones de las Estaciones de Cabecera, dentro de las cuencas de alimentación, para evitar precisamente el desplazamiento en vacío de los autobuses, desconociendo en estos términos dicha obligación y colocando a la Entidad en un riesgo judicial.

En segundo lugar, si bien las cláusulas contractuales de los contratos de operación permitían realizar una entrega provisional de al menos uno de los Patios Talleres para el inicio de la operación, se cuestiona que con ocasión de la demora presentada para la entrega efectiva del resto de Patio Talleres que preveía el sistema, se observa que a la hora de una terminación de los contratos de concesión, no habría reversión en los términos de la cláusula 140 de estos contratos, por cuanto en este momento no habría adecuaciones que entregar por



parte de los concesionarios, colocando en situación de desventaja a la Entidad frente al concesionario.

Con lo expuesto se está poniendo en riesgo de la Entidad ante una eventual reclamación por vía judicial de parte de los operadores, por los costos que está teniendo que asumir por no contar con la infraestructura total necesaria para la operación del sistema que garantice que no incurran en costos que no contemplaban los contratos, además que con esto se pierde la naturaleza y esencia del Contrato de Concesión, el cual conforme al artículo 19 de la Ley 80 de 1993, prevé que a la finalización o extinción del contrato de concesión, el concesionario debe devolver los bienes (en forma gratuita, sin compensación) que se le hubieren entregado para la ejecución o explotación del objeto del contrato.
Hallazgo administrativo como control de advertencia.

Hallazgo No 41. Índices de Desempeño (A) (D)

La Cláusula 77 de los Contratos de Concesión de los operadores para la prestación del servicio público de transporte, señala: *“Disposición y Destinación de los Recursos Generados por Efectos del Pago de la Tarifa de Transporte en el Sistema Metrolínea (...) El pago de la participación de cada uno de los concesionarios de operación, está supeditado al nivel de servicio de operación realizado durante el periodo liquidado, de acuerdo con la siguiente tabla y con lo establecido en el Anexo No. 2 (indicadores de desempeño).”*

Tabla No. 1

NIVEL DEL SERVICIO	FACTOR DE PAGO
A	100%
B	98%
C	95%
D	90%
E	75%

Fuente: Contrato de concesión operadores

A su vez el Anexo No. 2 Indicadores de Calidad de Desempeño expresa: *“Los concesionarios de operación del Sistema Metrolínea deberán cumplir con los estándares de calidad y eficiencia que define Metrolínea S.A. los parámetros para cuantificar la calidad del servicio prestado por los concesionarios de describen en la Tabla 1 (...)”.*

La Tabla 2 establece los parámetros para la medición de los Índices de Calidad de Desempeño del Concesionario (ICD), los cuales corresponden a:

Tabla. Nro. 2

INDICE	
Regularidad	
Puntualidad	



Operación
Accidentalidad
Estado de los autobuses
Desempeño Ambiental
Estado de Infraestructura a su cargo
Atención al Usuario

Fuente: Anexo 2 contratos de concesión de operadores

La Tabla 3 de los referidos contratos plasma los parámetros para el cálculo del índice de desempeño ambiental del concesionario, los cuales son:

Tabla. Nro. 3

INDICES
Plan de manejo ambiental
Contaminación por emisiones
Emisiones gaseosas.
Emisiones de ruido
Otros aspectos ambientales

Fuente: Anexo 2 contratos de concesión de operadores

Por último el Anexo No. 2 establece el listado de puntos establecidos por fallas en la operación del sistema Metrolínea.”

Del análisis y verificación del cumplimiento de esta cláusula contractual se evidenció de acuerdo a la visita fiscal realizada el día 25 de septiembre de 2013, mediante la cual se solicitó al Supervisor de los contratos de concesión Movilizamos S.A. y Metrocinco Plus los Índices de Desempeño establecidos en la Cláusula 77 de los contratos de concesión y en el Anexo No. 2 que hace parte integral del mismo, para lo cual manifestó que: *“a la fecha los concesionarios no han hecho entrega de los Índices de desempeño, la eficiencia se mira por lo que reporta el operador diariamente ese es el control que hace Metrolínea, el flujo de personas que ingresan al sistema. A la fecha con lo que si se ha podido medir la eficiencia es con las multas que se han proferido por los rutas que se programan y no se cumplen”*.

Esta situación denota falta de seguimiento y control por parte de Metrolínea S.A. respecto de las obligaciones contractuales establecidas, teniendo en cuenta la responsabilidad que tiene esta Entidad como titular y gestor del SITM, en el sentido de garantizar el cumplimiento, la adecuada vigilancia y control de las obligaciones contraídas por los operadores al momento de la suscripción de los contratos, en aras de proteger los derechos de la Entidad, violando el principio de responsabilidad establecido en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

Lo anterior además de evidenciar deficiencias en la supervisión de los referidos contratos, que deriva inevitablemente en el no cumplimiento de obligaciones contractuales, repercute de manera directa en el pago que se viene dando, vía



tarifa, a cada uno de estos operadores, toda vez que al no aplicarse los índices de desempeño, no se está dando la calificación de niveles de servicio para proceder al pago, con lo cual no se puede validar con certeza las condiciones con las que se está prestando el servicio (índices de calidad del servicio) y por ende no se ajusta a la realidad con el procedimiento que se viene efectuando para la liquidación de la tarifa. Tal situación conlleva necesariamente a una afectación negativa a los recursos que ingresan a la bolsa, por cuanto según se establece en las condiciones de la fiducia que maneja estos recursos, dentro de esta se manejarán los recursos que ingresen por la medición en los niveles del servicio.
Hallazgo Administrativo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No 42. Derechos de Concesión (A) (D)

Examinadas las cláusulas de los contratos de concesión de operación 1 y 2 del sistema, relacionadas con las obligaciones del concesionario (cláusula 15.1, literal f), se encuentra que respecto a la prestación del servicio público de transporte, el concedente exige el pago de unos derechos de concesión, por cada bus que ingrese al Sistema de Transporte Masivo, (flota de referencia), valor a ser pagado por cada uno de los operadores dependiendo de la tipología de los vehículos.

Adicionalmente, dicho emolumento no tiene un soporte legal, ni en los contratos de concesión, ni en los estudios previos de la UIS de las cuales nace cada uno de los aspectos técnicos y financieros del sistema Integrado de Transporte Masivo en General.

Es así como dicha obligación denominada "derechos de concesión" se desnaturaliza al ser en realidad el pago de unos derechos (mal llamados cupos de transporte en el argot popular), los cuales de conformidad con el artículo 42 del Decreto 170 de 2001, se definen como: capacidad transportadora y hace relación al número de vehículos requeridos y exigidos para la adecuada y racional prestación de los servicios autorizados, derechos que por demás según lo estima la norma citada son otorgadas por la autoridad de transporte y los cuales además no tienen valor alguno.

Lo anterior se constituye en una extralimitación en las funciones del ente gestor, quien con el cobro de dichos dineros está actuando como recaudador de unos derechos que no ostenta, y de los cuales corresponde otorgar única y exclusivamente a la autoridad de transporte, que en el caso de Bucaramanga sería el Área Metropolitana de Bucaramanga. En consecuencia, el Área Metropolitana de Bucaramanga al ser la designada como Autoridad de Transporte, en las modalidades individual, colectivo y masivo para su área de influencia, (conforme a lo establecido en el Acuerdo Metropolitano 009 de octubre 24 del 2001 emanado de la Junta Metropolitana de Bucaramanga y en concordancia a las Leyes 105 de



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



1993, 336 de 1996 y los Decretos 2660 de 1998, 170, 172, 175 de 2001 y 3366 de 2003), conforma su patrimonio y rentas por lo ingresos que por concepto de derechos o tasas puedan percibir por la prestación de servicios públicos metropolitanos, por lo que se estima que el recaudo que Metrolínea ha efectuado por concepto de "derechos de concesión", no es su competencia, además que no tiene sustento legal para realizarse. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Disciplinario.**

Hallazgo No. 43. Destinación Ingresos Derechos de Concesión (A) (P)

De la verificación efectuada a la destinación de los dineros ingresados al Sistema de Transporte Masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga, con ocasión de los derechos de concesión cancelados por cada uno de los operadores del Sistema, por la suscripción de los contratos de concesión 1 y 2 para la operación del Sistema, se determinó el incumplimiento al haber sido utilizados como funcionamiento del gestor.

"Cláusula 79. Disposición y Destinación Específica de los Recursos Generados por el Sistema Metrolínea.

La totalidad de los flujos de dinero producidos por el pago de la tarifa al usuario de la actividad de transporte masivo de pasajeros en el Sistema Metrolínea, ingresarán al Patrimonio Autónomo, de Administración, Inversión y Fuente de Pago, constituido mediante el contrato de fiducia del Sistema Metrolínea, que se suscriba con la entidad adjudicataria del proceso de selección que adelantará el concesionario responsable del Sistema de Recaudo y Control.

El manejo de las cuentas, su distribución y el procedimiento para la disposición de los recursos, estarán sujetos al manual que para el efecto expida Metrolínea S.A y a las siguientes reglas (...).

Creación del fondo denominado Fondo de Contingencias, cuya finalidad es:

c) Este fondo se conformará con los pagos de concesión obtenidos de los contratos de concesión de operación de transporte y de adquisición de predios y construcción de las estaciones de cabecera y patios de operación y talleres..." (Subrayado y cursiva fuera de texto).

Conforme a lo anterior, los derechos de concesión quedaron definidos de manera clara en los términos de referencia y en el contrato, y fueron establecidos con ocasión de las tipologías de vehículos a vincular al sistema como son Articulados, Padrones y Alimentadores y serían destinados para ser utilizados en el **FONDO DE CONTINGENCIAS**, creado con el fin de permitir diferir el incremento de la tarifa al usuario y afrontar situaciones que deriven en circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito que afecten o pongan en peligro el funcionamiento del Sistema



Por otra parte, los recursos destinados al Fondo de Contingencias tiene una destinación precisa, tal y como consta en la Cláusula 81 del Contrato de Concesión que establece:

"Cláusula 81. Condiciones para la Disposición de Recursos del Fondo de Contingencias.

Los recursos del Fondo de Contingencias serán manejados en dos cuentas y se someterá a las siguientes condiciones:

a) Los recursos de la primera cuenta se destinarán para atender las contingencias relacionadas con el incremento en la tarifa al usuario; para ello destinan recursos equivalentes a un 10% de desfase del valor de la tarifa durante 6 meses. Inicialmente se estima este valor en la suma de siete mil novecientos millones de pesos (\$7.900.000.000).

b) Los recursos de la segunda cuenta se destinarán para afrentar las situaciones que se deriven de circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito; para ello se destinan recursos equivalentes a un 30% de los ingresos totales correspondientes a un mes de operación del Sistema Metrolínea. Inicialmente se estima este valor en la suma de cuatro mil millones de pesos (\$4.000.000.000).

c) El concesionario atribuye irrevocablemente a Metrolínea S.A., con carácter exclusivo y para su ejercicio potestativo, la facultad de determinar, previa consulta al Comité de Planeación, el momento, cuantía y condiciones para la disposición de los recursos depositados en el Fondo de Contingencias; Metrolínea S.A. por su parte, asume el compromiso de ejercer dicha facultad dentro de los límites y condiciones previstos en la presente cláusula.

d) Los recursos del Fondo de Contingencias, como mecanismo para la cobertura de riesgos asociados a la estabilidad de la tarifa al usuario, únicamente podrán ser liberados para cubrir la ocurrencia de contingencias que puedan ser identificables, determinadas y cuantificadas a través del Sistema Similínea del Sistema Metrolínea y mediante otros métodos y factores técnicos y objetivos, que constituyan o deriven en situaciones con la potencialidad de poner en riesgo la estabilidad o viabilidad del Sistema Metrolínea por causa de situaciones relacionadas con la tarifa al usuario, entre las que se encuentran los siguientes casos que se citan a título meramente enunciativo: (i) variaciones macroeconómicas excepcionales que deriven en la alteración extraordinaria en los insumos de la operación, (ii) devaluaciones masivas o variaciones graves en la tasa de devaluación, (iii) circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito que afecten gravemente o pongan en peligro inminente el funcionamiento del Sistema Metrolínea, (iv) estacionalidades atípicas de la demanda del Sistema Metrolínea, (v) cuando se verifiquen situaciones que se hayan previsto como generadoras de un ajuste en la tarifa técnica, que por su naturaleza puedan presentarse como variaciones temporales, cuyos efectos transitorios que resulten negativos para la tarifa al usuario, puedan ser evitados para conveniencia de la estabilidad de la demanda del Sistema Metrolínea. Lo anterior de acuerdo con el reglamento que para el efecto expida Metrolínea S.A.

e) En todos los casos en los que se vaya a disponer de los recursos del Fondo de Contingencias, deberá evaluarse la capacidad de utilización del mismo por un período determinado, de manera que se procure identificar plenamente la prioridad de la contingencia y en todo caso no reducir la capacidad mínima del fondo, la cual se utilizará para absorber contingencias presentes o futuras, relacionadas con la atención de catástrofes, de acuerdo con el reglamento que Metrolínea S.A. expida.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER



f) *Los rendimientos generados por el Fondo de Contingencias, serán trasladados al Fondo de Mantenimiento y Expansión del Sistema Metrolínea”.*

Conforme a lo anterior y como resultado del seguimiento efectuado a los dineros, que por concepto de Derechos de Concesión se recibieron, se estableció que los mencionados recursos ingresaron al ente Gestor. Se evidenció de acuerdo con el Acta de Junta Directiva Nro. 029 de 7 de diciembre de 2007, que éstos fueron incorporados al Presupuesto de Ingresos y Gastos de Metrolínea S.A. para la vigencia fiscal 2008, que el Ente Gestor aprobó en cuantía de \$3.100 millones incluyendo los derechos de concesión, los cuales tienen un fin específico.

De lo que se concluye, que la Junta Directiva (que según Estatutos de Metrolínea es el máximo órgano administrativo), contravino las cláusulas relacionadas con la disposición y destinación de los recursos generados por el Sistema de cada uno de los contratos de concesión para operación del Sistema, cambiando la destinación específica que tenían los referidos recursos. Destinación que tenía como fin mantener la estabilidad y viabilidad de la operación del Sistema Metrolínea, amparándose en el principio de planeación para mitigar efectos adversos que puedan comprometer la continuidad del servicio del transporte masivo.

Lo anterior obedeció a causa de un desconocimiento de obligaciones que se pactaron contractualmente en los contratos de concesión de loa operadores, lo que afectó negativamente la disponibilidad de recursos del Fondo de Contingencia del Sistema, el cual debe mantener la estabilidad de su demanda, conforme al objetivo de su creación. **Hallazgo administrativo con presunto alcance Penal.**

Hallazgo No. 44. Incumplimiento al Convenio de Operación por el cual se autoriza a Metrolínea S.A. para la realización de las Concesiones de Transporte. (A) (D)

De acuerdo a lo establecido en el Convenio Interadministrativo de Operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM), del Área Metropolitana de Bucaramanga – Sistema Metrolínea en su Cláusula Tercera numeral 3.2., establece: *“Selección Objetiva. Para dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 8 y 13 del Decreto 3109 de 1997, la selección y vinculación de concesionarios por parte de Metrolínea S.A. para la operación del servicio público de transporte masivo en el SITM se hará mediante licitación pública organizada, dirigida y adjudicada por Metrolínea S.A. El Área Metropolitana de Bucaramanga, en cumplimiento de sus funciones como Autoridad de Transporte, velará porque la normatividad en materia de transporte masivo sea cumplida en desarrollo de tales procesos de selección; por consiguiente debe estar informada por parte de Metrolínea S.A., de todo el proceso precontractual, contractual y postcontractual”.*



Por otra parte en la Cláusula Tercera numeral 3.7 del Convenio en comento se establece que: *“Metrolínea S.A. se compromete a incluir en el pliego de condiciones, como obligación por parte del concesionario, la de otorgar autorización al Área Metropolitana de Bucaramanga como Autoridad de transporte masivo, para chatarrizar y disminuir su capacidad transportadora respecto de los vehículos sobre los cuales se comprometió en su propuesta al proceso de reducción de la sobreoferta y que actualmente se encuentran prestando el servicio público colectivo Metropolitano. La autorización se entenderá otorgada con la presentación de la propuesta”.* (Subrayado nuestro)

Dentro de los Contratos de Concesión Nro. 1 y 2 para la operación del Sistema, en el numeral 4.4.1 Experiencia Operativa Empresarial, se señaló *“La experiencia operativa empresarial se acreditará con un mínimo de seiscientos (600) vehículos afiliados a las empresas de transporte público colectivo del Área Metropolitana de Bucaramanga o de los municipios que la integran, que sean a su vez accionistas o socias del proponente o que formen parte del proponente plural, los cuales deberán encontrarse incluidos dentro del inventario físico de vehículos de transporte colectivo, contenida en la Resolución No. 261 de 2007, o en el acto administrativo, o en la certificación expedida por el Área Metropolitana de Bucaramanga o emanada de la autoridad municipal competente en cada uno de los municipios de la AMB, y que no hayan sido acreditados por el concesionario de la concesión 1 de operación en la Licitación Pública M-LP-003-2007”.*

Es así como una vez verificado lo establecido en los pliegos de condiciones numeral 4.4 de las licitaciones de los operadores, Metrolínea incumplió lo establecido en el Convenio Interadministrativo suscrito con el AMB, al insertar *“o emanada de la autoridad municipal competente en cada uno de los municipios del AMB”* expresión que permitió que dentro de las propuestas presentadas para la licitaciones de operadores se incluyeran empresas transportadoras, con un radio de acción municipal y otras condición mixta (radio de acción metropolitano y municipal) que no cumplieran con lo pactado entre las partes como fueron las empresas Cotrander y Transportes Girón S.A. para el operador Metrocinco Plus S.A. y Transportes Piedecuesta S.A., Villa de San Carlos S.A., Flotax S.A. y Empresa Lusitania S.A. para el operador Movilizamos S.A. toda vez que estas no cumplieran con los requisitos de experiencia operacional debido a que incluyeron radio de acción municipal y no metropolitano como lo establece el Convenio Interadministrativo, circunstancia que se corrobora con las distintas resoluciones expedidas por los distintos Alcaldes, mediante las cuales *“se concede habilitación una empresa de transporte para prestar el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo de pasajeros para radio de acción municipal”.*



Ahora bien, analizados los anteriores antecedentes al determinarse que algunas de las empresas transportadoras que participaron en la acreditación de la experiencia operativa de los proponentes, no cumplían tales condiciones, a la luz de la evaluación económica efectuada por el ente gestor para la adjudicación de las concesiones, se tiene que descontando el porcentaje de participación de estas SPT dentro del porcentaje mínimo que debían acreditar dentro del capital social (50%), no se cumpliría con la participación de los pequeños transportadores en los términos exigidos en el pliegos de condiciones.

No obstante lo anterior, esta situación para el caso de Metrocinco Plus S.A no fue posible verificar toda vez que el formato allegado tenía celdas en blanco no pudiendo establecer el porcentaje, contrario sensu respecto de la Sociedad MOVILIZAMOS S.A, en donde se pudo establecer que la empresa Flotax S.A, no contaba con experiencia válida al no prestar servicio público Metropolitano.

En ese orden de ideas de un porcentaje del 53,42% que acreditaban de participación de pequeños propietarios transportadores dentro del capital social en la Sociedad Movilizamos S.A, la SPT FLOTAX S.A. acredito un 5.00% de participación, los cuales al ser descontados, solo daría un 48,42% de participación de pequeños propietarios transportadores en el capital social de la sociedad que resulto favorecida con la licitación M-PL-004-2007.

Lo anterior ha obedecido al incumpliendo de las obligaciones que nacieron del Convenio Interadministrativo suscrito con el AMB en cuanto a la reducción de oferta del servicio público metropolitano, así como también se incumplió con las condiciones previstas en el numeral 4.4.3.3 de los pliegos de condiciones que hace relación a la composición del Proponente, transgrediendo en consecuencia el principio de Responsabilidad consagrado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, al infringir lo pactado por las partes, por lo que no se cumplen con los requisitos exigidos por el Área Metropolitana de Bucaramanga en el convenio de cofinanciación, así como en los pliegos de condiciones de los procesos contractuales para la adjudicación de las concesiones de operación.

En consecuencia no se está garantizando la participación de las sociedades de los pequeños transportadores incumpliendo el objetivo de la política pública de transportes masivo, que buscaba garantizar la vinculación de Estos en la prestación de los sistemas de transporte masivo, todo esto en detrimento de los intereses económicos y sociales de este gremio. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Disciplinario.**



Hallazgo No. 45. Desviación a la Política Pública de Transporte Masivo. (A)(D)(P).

Mediante documento CONPES 3298 del 26 de julio de 2004 se da la factibilidad, rentabilidad y diseño del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) del Área Metropolitana de Bucaramanga -Metrolínea, en el cual señala en el cuadro 1.2 que existe una sobreoferta estimada del 60% del Transporte Público Colectivo Convencional, de conformidad con Estudio de Complementación y Actualización del Diseño Operacional del SITM, SAIP Ltda., Diciembre 2003.

De igual forma señala dicho documento en el Capítulo IV, literal E) Organismos de ejecución: *“La autoridad de transporte público colectivo y masivo será el Área Metropolitana de Bucaramanga, ejerciendo las funciones de planificación, regulación, control y vigilancia del transporte urbano en el área de influencia del proyecto. Como tal, le corresponderá la reestructuración de las rutas y el redimensionamiento del parque automotor remanente, la gestión, contratación y operación del sistema, y podrá delegar mediante convenio interadministrativo en Metrolínea S.A. la gestión y contratación de la operación del Sistema y en los Municipios la construcción y mantenimiento de la infraestructura.”*

En desarrollo de lo anterior, se origina el Convenio Interadministrativo de Operación, que es el documento suscrito entre la autoridad de transporte (Área Metropolitana de Bucaramanga) y Metrolínea S.A., mediante el cual se faculta a Metrolínea S.A. para adelantar la prestación del servicio público de transporte masivo en el Sistema Metrolínea, bajo la forma de concesiones de operación.

De acuerdo a lo establecido en el Convenio Interadministrativo de Operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM), del Área Metropolitana de Bucaramanga – Sistema Metrolínea, del 9 de febrero de 2007, señala en:

- La Cláusula Segunda numeral 2.1. *“El Área Metropolitana de Bucaramanga en su condición de Autoridad de Transporte Masivo, otorga a Metrolínea S.A. la autorización para la gestión, contratación e implementación de la operación del Servicio Público de Transporte Masivo para el área Metropolitana de Bucaramanga, en el área de influencia”.*
- La Cláusula Tercera numeral 3.2. *“Selección Objetiva. Para dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 8 y 13 del Decreto 3109 de 1997, la selección y vinculación de concesionarios por parte de Metrolínea S.A. para la operación del servicio público de transporte masivo en el SITM se hará mediante licitación pública organizada, dirigida y adjudicada por Metrolínea S.A. El Área Metropolitana de Bucaramanga, en cumplimiento de sus funciones como Autoridad de Transporte, velará porque la normatividad en materia de*



transporte masivo sea cumplida en desarrollo de tales procesos de selección; por consiguiente debe estar informada por parte de Metrolínea S.A., de todo el proceso precontractual, contractual y postcontractual”.

- La Cláusula Tercera numeral 3.7 del Convenio en comento establece **“Metrolínea S.A. se compromete a incluir en el pliego de condiciones, como obligación por parte del concesionario, la de otorgar autorización al Área Metropolitana de Bucaramanga como Autoridad de transporte masivo, para chatarrizar y disminuir su capacidad transportadora respecto de los vehículos sobre los cuales se comprometió en su propuesta al proceso de reducción de la sobreoferta y que actualmente se encuentran prestando el servicio público colectivo Metropolitano. La autorización se entenderá otorgada con la presentación de la propuesta”.** (Resalto y subrayado propio).
- La Cláusula Octava Régimen de Transición numeral 8.1. **“Matrolínea S.A. y el Área Metropolitana de Bucaramanga están de acuerdo en que el incremento gradual del cubrimiento y de la capacidad transportadora del SITM, debe ir acompañado de una reducción gradual de la oferta de Servicio Público de transporte Terrestre Colectivo, para que no se presenten fenómenos de sobreoferta que impacten negativamente la industria transportadora del área de influencia.”.** (Resalto y subrayado propio).

Se evidenció que en el proceso de la modificación y eliminación de las rutas para reducir la capacidad transportadora y de la flota de las empresas en la modalidad de servicio público de transporte de pasajeros colectivos metropolitano que interfieren con el SITM, para la disminución de la sobreoferta del 60% de buses en el área de metropolitana de Bucaramanga, las empresas contratistas de la operación por concesión Metrocinco Plus S.A y Movilizamos S.A, entregaron tarjetas de operación de radio de acción urbano municipal que no interfieren con el proyecto por 161 de 244 existentes al inicio del proyecto, que equivalen al 66%, correspondientes a los municipios de Floridablanca, Piedecuesta y Girón, de las empresas que atendían transporte público colectivo urbano municipal, así: COTRANDER LTDA., TRANSPORTES DE GIRON S.A., TRANSPORTES DE PIEDECUESTA S.A., TRANSPORTES VILLA DE SAN CARLOS S.A., EMPRESA DE TRANSPORTES LUSITANIA S.A. y FLOTAX.

Lo anterior por debilidades en la aplicación y supervisión del Convenio de Operación por parte de Metrolínea y el Área Metropolitana de Bucaramanga que garantizara una disminución efectiva de la sobreoferta del 60% de buses tal como fue diseñado el proyecto y viabilizado por la Nación.

Tal eliminación de rutas y de capacidad transportadora urbana municipal ocasiona desvío de la Política Pública de Transporte Masivo consagrada en los documentos



CONPES y en las Leyes del Plan de Desarrollo de las vigencias 2002 a 2006, 2006 a 2010 y 2010 a 2014, así como afectaciones a la comunidad en la prestación del servicio público generando animadversión hacia el SITM Metrolínea, como de incumplimientos legales y de procedimentales necesarios para la reorganización de las rutas de transporte y de los requisitos habilitantes de las concesiones de la operación del sistema.. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Penal y Disciplinario.**

Tabla No. 19
Comportamiento Capacidad Transportadora

No.	EMPRESA	CAPACIDAD TRANSPORTADORA INICIAL		CAPACIDAD TRANSPORTADORA SUB ETAPA I FASE I						CAPACIDAD TRANSPORTADORA SUB ETAPA II FASE I						% Reducción FASE I y FASE II	
				FINAL FASE I		REDUCCIÓN		% REDUCCION INICIAL VS FINAL		FINAL FASE II		REDUCCIÓN		%REDUCCION INICIAL VS FINAL			
				MET	MIPAL	MET	MIPAL	MET	MIPAL	MET	MIPAL	MET	MIPAL	MET	MIPAL		
1	UNTRANS S.A	510		368		142		28		249		119		32		51	
2	TRANSCOLOMBIA S.A	317		228		89		28		154		74		32		51	
3	COTRANDER LTDA	248	32	179	23	69	9	28	28	121	16	58	7	32	30	51	50
4	TRANSPORTES DE GRON S.A	133	7	95	4	38	3	29	43	78	4	17	0	18	0	41	43
5	TRANSPORTES DE PUEDECUESTA S.A	200	35	175	0	25	35	13	100	125	0	50	0	29		38	100
6	ORIENTAL DE TRANSPORTES S.A	131		95		36	0	27		72		23		24		45	
7	METROPOLITANA DE SERVICIOS S.A	63		45		18	0	29		28		17		38		56	
8	LLUSTANIA	117	94	90	58	27	36	23	38	70	39	20	19	22	33	40	59
9	TRANSPORTES VILLA DE SAN CARLOS S.A	43	34	33	22	10	12	23	35	31	6	2	16	6	73	28	82
10	COOTRAGAS CTA	38		28		10	0	26		21		7		25		45	
11	TRANSPORTES SAN JUAN S.A	87		63		24	0	28		54		9		14		38	
12	FLOTAX			42	0	31	0	11		26	0	18	0	13		42	
	TOTAL	1887	244	1399	138	498	106	26	43	1003	83	396	55	28	40	47	66

Fuente: Área Metropolitana de Bucaramanga, información a 15 de octubre de 2013

Hallazgo No. 46. Funciones de Supervisión (A) (D)

De conformidad con la Constitución Política de 1991 (artículo 365), corresponde al Estado, de Manera directa o indirecta y bajo su control, garantizar la prestación de los servicios públicos, para el caso en particular del servicio público de transporte regulo esta materia mediante la expedición de la Ley 336 de 1996, en donde en su artículo 5 se define la naturaleza de este servicio de la siguiente manera:

“El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la



prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo”.

Para el caso de los Sistemas de Transporte Masivo, mediante documento Conpes No. 3260 de 2003, que fija la Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo, en el capítulo III, literal A, que hace referencia a las características generales se indica que con la implementación de este Sistema se busca *“Controlar la prestación del servicio a través de las Empresas Gestoras, para asegurar la sostenibilidad del sistema, calidad del servicio al usuario y estándares de eficiencia mínimos”.*

Por otra parte el manual de contratación adoptado por la Entidad mediante Resolución Nro. 658 de Noviembre 01 de 2012, se tiene establece en el numeral 1.3.4. *“El interventor o supervisor del contrato es el responsable de realizar en nombre de la entidad el acompañamiento a la ejecución del contrato por parte del contratista, verificando el cumplimiento satisfactorio de las obligaciones contractuales”.*

Ahora bien del seguimiento y evaluación realizada de la gestión desplegada por la Entidad a la ejecución de los contratos de concesión para la operación del Sistema de Transporte Masivo, así como para el Sistema de Recaudo y de Control del Sistema de Metrolínea, se estableció que el Gestor Metrolínea, ejerce una débil supervisión sobre dichos contratos en la medida que no existen controles efectivos que garanticen el cumplimiento cabal de las obligaciones contractuales, así como también que garanticen la prestación del servicio en términos de calidad y eficiencia.

En el caso de los contratos de concesión de los operadores a pesar de presentarse incumplimientos por parte de los operadores, como el caso de los compromisos contractuales de reducción de sobreoferta, aplicación de índices de desempeño, informes de participación accionaria que garanticen la vinculación de pequeños propietarios transportadores, entre otros, la labor de supervisión no ha sido efectiva, en la medida que los incumplimientos persisten y se reflejan directamente en la calidad y eficiencia en la prestación del servicio, como es el caso de la no aplicación de los índices de desempeño, en donde el servicio no puede ser evaluado en términos de calidad, o en el caso del contrato de recaudo en donde la liquidación que viene haciendo el recaudador en donde se liquida y paga a los diferentes actores del sistema sobre recargas y no sobre pasajeros efectivamente validados.

La labor de supervisión ha sido insuficiente, como ya se estableció ha sido limitado a un control operativo, dejando a un lado la supervisión de tipo legal y financiero.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General de Santander
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal de Bucaramanga



Lo anterior obedece a la falta de controles y mecanismos efectivos en el cumplimiento de los contratos referidos, ocasionando con esto que la Entidad incurra en posibles riesgos ante el incumplimiento de los contratistas y que no se garantice la prestación del servicio en términos de calidad y eficiencia. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Disciplinario.**

Viabilidad Financiera del Sistema:

Bolsa de pagos

Teniendo en cuenta que los ingresos del sistema serán determinados como tarifa al público por los pasajes pagados y utilizados, de acuerdo a los supuestos de proyección de demanda y con el fin de mantener el sistema auto sostenible; se plantearon las siguientes fórmulas para determinar los ingresos operacionales y los egresos básicos del sistema.

$$IngOper_{j,i} = (PartArt_{j,i} + PartPad_{j,i} + PartAli_{j,i})$$

Donde,

IngOper_{j,i}: Ingresos operacionales del concesionario *j* en el periodo *i*.

PartArt_{j,i}: Ingresos del concesionario *j* en el periodo *i*, por los recorridos del autobús articulado en la prestación del servicio. Calculados de acuerdo con la ecuación indicada en la cláusula 87.

PartPad_{j,i}: Ingresos del concesionario *j* en el periodo *i*, por los recorridos del autobús padrón en la prestación del servicio. Calculados de acuerdo con la ecuación indicada en la cláusula 88.

PartAli_{j,i}: Ingresos del concesionario *j* en el periodo *i*, por los recorridos por el autobús alimentador en la prestación del servicio. Calculados de acuerdo con la ecuación indicada en la cláusula 89.

FNS_{j,i}: Factor del nivel de servicios del concesionario *j* en el periodo *i*.

$$EBS_i = PartMetro_i + PartAr_i + PartConc1_i + PartConc2_i + PartRec_i + PartAmb_i + PartMun_i$$

Donde:

EBS_i: Egresos básicos del Sistema Metrolínea en el periodo *i*.

PartMetro_i: Participación económica de Metrolínea S.A. en el periodo *i*.

PartAr_i: Participación económica del administrador de los recursos del Sistema Metrolínea en el periodo *i*.

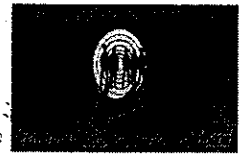
PartConc1_i: Participación económica del titular de la concesión de operación de transporte 1 en el periodo *i*.

PartConc2_i: Participación económica del titular de la concesión de operación de transporte 2 en el periodo *i*.

PartRec_i: Participación económica del titular de la concesión del Sistema de Recaudo y Control en el periodo *i*.

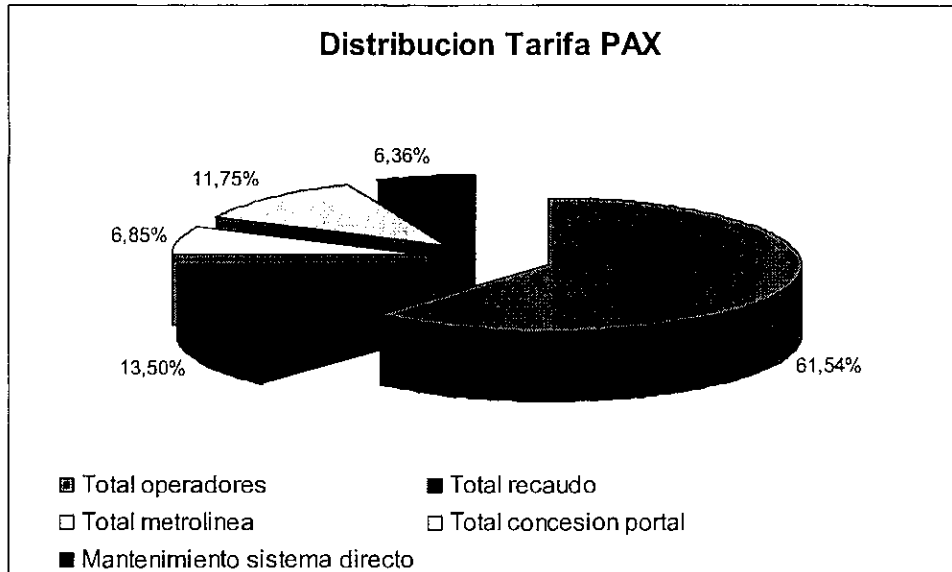
PartAmb_i: Participación económica del AMB en el periodo *i*.

PartMun_i: Participación económica de los municipios del AMB en el periodo *i*.



Según las formulas anteriores, se determinó una distribución de la tarifa así:

Tabla No. 20
Distribución Tarifa



Fuente: Metrolínea S.A.

Como se puede, observar la tarifa para la operación de buses es la que mayor peso tiene sobre la canasta de la tarifa. Se debe resaltar que aquella será pagada a los operadores de buses por kilómetro recorrido, según la tipología del bus así;

Tabla No. 21
Tarifa Operador

Tarifa operador	
Troncal (x Km)	4.070,0
Pre-troncal (x km)	2.822,0
Alimentador (x km)	2.600,0

Fuente: Metrolínea S.A.

La tarifa ponderada por cada tipología y por los kilómetros de operación estimados representa un monto de ochocientos pesos por pasajero pago.

Con base en lo anterior, más las tarifas de las concesión de recaudo y portal de Floridablanca, las cuales se remuneran según los pasajes pagados y utilizados, se obtiene la siguiente distribución y asignación de la tarifa final al público, a pesos de 2009.



Tabla No. 22
 Cálculos Tarifarios

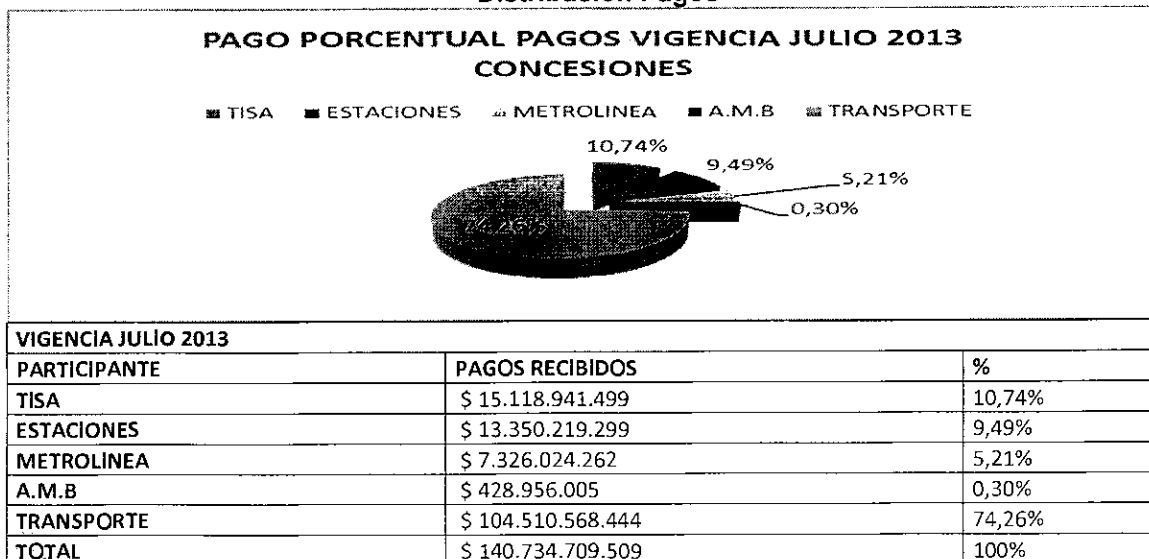
CALCULOS TARIFARIOS

Pesos 2009	Col\$ pesos	% sobre la tarifa
Tarifa para Operacion PAX	800,0	
Tarifa para recaudo PAX	175,5	13,50%
Tarifa para Metrolinea PAX	89,0	6,85%
Tarifa para Concesion portales	152,8	11,75%
<hr/>		
TARIFA TECNICA PAX	1.217,3	93,64%
Mantenimiento sistema PAX	82,7	6,362%
TARIFA FINAL (MTTO) PAX	1.300,0	

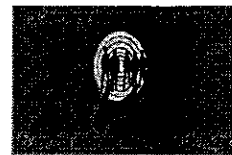
Fuente: Metrolínea S.A.

Estos pagos fueron determinados sobre una tarifa inicial de \$1.300, en un escenario completamente distinto al realmente vivido en la actualidad, por cuanto al momento de establecerse estos porcentajes, se pensaba que el sistema entraría en operación al estar completamente terminado, con los 4 portales en funcionamiento y con los buses y rutas de Metrolínea transportando y cubriendo toda el área metropolitana; momento para el cual, estos cálculos tarifarios establecidos si serían oportunos y eficientes para las finanzas del SITM.

Tabla No. 23
 Distribución Pagos



Fuente: Metrolínea S.A.



El pago reflejado de manera porcentual a cada una de las partes que intervienen en el sistema, muestra que se reconoce un 74,26% a las concesiones de transporte con pago en la tarifa, según los km recorridos y tarifas establecidas; seguido de TISA, quien se le cancela un 10,74% del total de los pagos realizados, ya que se paga un 13,5% de las validaciones. La concesión de estaciones Metrolínea, recibió un 9,49% de los pagos efectuados al a vigencia julio 2013, por cuanto se le cancela un 11,75% de las validaciones, a Metrolínea S.A. como ente gestor le corresponde un 6,85% de las validaciones, lo que da como resultado un 5,21% de los pagos realizados a la vigencia y por último a la AMB un 0,30% de los pagos totales, ya que ésta recibe 5 pesos por cada validación.

En la realidad, el sistema no se encuentra ni cerca de este escenario ideal, a octubre de 2013, 3 años después de inicio de la operación del SITM, ninguno de los 4 portales está listo, faltan corredores pre troncales por terminar, estaciones de parada y de integración intermedias, razones por las cuales no se ha podido movilizar la cantidad de pasajeros que se deberían transportar.

Según los datos arrojados, el proyecto se encuentra en un 57,93% de avance en su infraestructura, por lo que podemos determinar se encuentra en el mismo porcentaje de avance general.

Tabla No. 24
Avance del Proyecto

	TOTAL NUEVA PROPUUESTA (SITM)	Factores ponderacion	SITUACION ACTUAL	PESO EN EL PROYECTO
Z. OBRAS	\$ 347.065.995	100,00%		57,93%
Corredores Troncales	\$ 83.912.592	24,18%	100,00%	24,18%
Estaciones de Cabecera - Portales (Norte, Piedecuesta, Girón)	\$ 26.585.547	7,66%	0,00%	0,00%
Patio-Talleres (Norte, Piedecuesta, Girón)	\$ 51.607.238	14,87%	25,00%	3,72%
Corredores Pretroncales	\$ 50.217.170	14,47%	43,28%	6,26%
Puentes Peatonales	\$ 61.374.865	17,68%	64,00%	11,32%
Estaciones de Parada	\$ 34.984.766	10,08%	74,74%	7,53%
Estaciones de Transferencia	\$ 21.335.424	6,15%	66,67%	4,10%
Adecuación de Rutas Alimentadoras	\$ 11.179.203	3,22%	25,56%	0,82%
Construcción de Ciclorutas y/o Carril Floridablanca Piedecuesta	\$ 5.869.190	1,69%	0%	0,00%

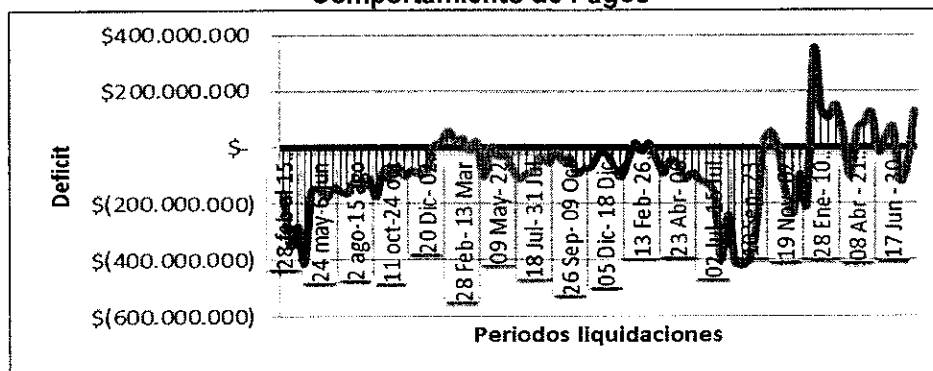
Fuente: Metrolínea S.A.

Los pagos son proporcionales a los pasajeros transportados en el sistema y a los kilómetros recorridos por la concesión de operación, pero la bolsa de pagos elaborada con base en datos de un 100% de funcionamiento del sistema, son pagos sobredimensionados para el procesos de desarrollo que tiene el SITM en la actualidad, razón por la cual debería replantearse esta distribución de los pagos en porcentajes que no perjudiquen tanto los egresos y ayuden a disminuir el déficit



del sistema, que a Julio de 2013, presenta un acumulado con base en las recargas de \$7.046 millones, los que se podrían recuperar en un año, para llegar a su punto de equilibrio, vendiendo 4.270.569 de pasajes adicionales, que representa 11.700 pasajeros adicionales transportados cada día, lo cual no es una cifra exorbitante, si tenemos en cuenta que aún faltan portales, rutas y cobertura para tener el SITM completo.

Tabla No. 25
 Comportamiento de Pagos



PARA LLEGAR A PUNTO DE EQUILIBRIO EN 1 AÑO	
BASE INGRESOS POR RECARGAS	
DEFICIT ACUMULADO JULIO 2013	-\$ 7.046.439.169
PASAJE ACTUAL	\$ 1.650
PASAJEROS A MOVILIZAR AÑO	-4.270.569
PASAJEROS A MOVILIZAR X DIA	-11.700

Fuente: Equipo Auditor Concurrente

Hallazgo No. 47 Limitación al alcance Estructuración Financiera (A) (P) (D) (S)

Mediante Convenio de Cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, del 18 de agosto de 2005, señala lo siguiente:

"Cláusula 1. Objeto: El presente Convenio de Cofinanciación tiene por objeto definir los montos que la Nación, Bucaramanga y el Área Metropolitana aportarán para la financiación del proyecto SITM, las vigencias fiscales en las cuales deberán realizarse dichos aportes y las condiciones bajo las cuales deben realizarse los correspondientes desembolsos...."

"Cláusula 2. Aportes para la Cofinanciación del Proyecto:

(...)

2.4 Aportes del Área Metropolitana: El Área Metropolitana aportará para la financiación del Proyecto, en moneda legal colombiana, los recursos de pesos corrientes equivalentes a Dos Mil



Millones: (\$2.000.000.000) de pesos constantes de 2003, de acuerdo con el programa de ejecución incluido en el documento CONPES y en el documento CONPES de seguimiento. Dicho cronograma se presenta a continuación:

Tabla No. 26
Aporte AMB

Vigencia	Aportes Área Metropolitana de Bucaramanga (Pesos Constantes de 2003)
2005	1.000.000.000
2006	1.000.000.000
TOTAL	2.000.000.000

Fuente: Convenio de cofinanciación

El valor de estos aportes se encuentra dentro de los límites establecidos en el Artículo 2º de la Ley 310 de 1996.”

“Cláusula 4. Reglas relativas a los Aportes:

4.3 Reglas Relativas a los aportes del Área Metropolitana:

- a) Los aportes del AMB establecidos en la cláusula 2 del presente convenio están destinados principalmente a la realización de los estudios y diseños definitivos de la infraestructura básica, de la estructuración técnica, legal y financiera del proyecto y para la realización de otros estudios complementarios de tipo ambiental o social que requiera el proyecto para su desarrollo.
- b) Los estudios “Realización de los Estudios y Diseños Definitivos de infraestructura Básica y Estructuración Técnica, Legal y Financiera para el Sistema Integrado de Transporte Masivo Metropolitano” y “Elaboración del plan de manejo ambiental para el Sistema Integrado de Transporte Masivo Metropolitano (SITMM) – Fase 1: Kennedy – Piedecuesta” ya contratados por el Área Metropolitana con la Universidad Industrial de Santander (UIS) por un valor total, en pesos corrientes, de Dos Mil Ciento Sesenta y Un Millones Cuatrocientos Cincuenta y Un Mil Trescientos Ochenta y Dos pesos (\$2.131.451.382) y el estudio con objeto “Elaboración del Plan de Reasentamientos para el Sistema de Transporte Masivo Metropolitano en las fases I, II y III” pendiente de ser contratado y respaldado con Certificado de Disponibilidad presupuestal N° 193 de la vigencia de 2005 del Área Metropolitana por valor de Ochenta y Nueve Millones de pesos (\$89.000.000) en pesos corrientes, serán considerados aportes del Área Metropolitana al proyecto de acuerdo con las recomendaciones del documento CONPES y del Documento CONPES de Seguimiento, siempre y cuando estos cuenten con las aprobaciones correspondientes por Metrolínea....”

“Cláusula 7. Obligaciones especiales de las Partes:

7.3 Obligaciones especiales del Área Metropolitana: En adición a las obligaciones establecidas en los literales (b) a (o) de la Cláusula 7.2., el Área Metropolitana tendrá las siguientes obligaciones especiales:

- a) Finalizar los estudios a los que hace referencia la Cláusula 4.3. (b) a satisfacción de Metrolínea.

7.4 Obligaciones Especiales de Metrolínea: g) Revisar y aprobar los estudios contratados por el Área Metropolitana a los que se hace referencia en la cláusula 4.3 b)..”



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal de Bucaramanga



Mediante Convenio Interadministrativo N° 009 de 2005 suscrito entre el Área Metropolitana de Bucaramanga y Metrolínea S.A., señala: **“CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO.** La empresa Metrolínea S.A. apoyará a al Área Metropolitana de Bucaramanga en el control y la vigilancia para el desarrollo y la ejecución al Convenio Interadministrativo N° 033 de Diciembre 7 de 2004, celebrado entre Área Metropolitana de Bucaramanga y la Universidad Industrial de Santander “UIS”. **PARAGRAFO SEGUNDO.** METROLÍNEA S.A. será el responsable de la dirección y el manejo de la actividad contractual si a ello hubiere lugar, de los procesos de selección que se requieran para la ejecución total de la actividad contractual, con el fin de escoger objetivamente la persona natural o jurídica encargada de la ejecución de la misma. **CLÁUSULA SEGUNDA. ALCANCE DEL CONVENIO:** el alcance del presente convenio será la vigilancia y control a las obligaciones y compromisos adquiridos con la UIS así: 1) los estudios y diseños definitivos de ingeniería y arquitectura de la estructura vial para las rutas troncales y pretroncales y la adecuación de corredores alimentadores, estaciones, terminales, señalización, semaforización y preparación de pliegos licitatorios de la construcción. 2) El reordenamiento del sistema de rutas complementarias de transporte público colectivo, 3) la estructura técnica, legal y financiera del proyecto incluyendo: a) diseño operacional detallado del sistema; b) diseño detallado del sistema de recaudo; c) diseño detallado del centro de control; d) estructuración financiera de las concesiones de operación y recaudo, entre otras; e) La preparación de pliegos licitatorios para las concesiones de operación, recaudo y demás elementos que componen el sistema (ej.: Fiducia), entre otros, de acuerdo a lo contemplado en la propuesta presentada por la UIS. Lo anterior teniendo en cuenta el documento CONPES de julio 26 de 2004 y el convenio 003 de 2004 suscrito con la UIS...”

Para el desarrollo de la evaluación de la Estructuración Financiera del Proyecto, se solicitó a las partes involucradas, Área Metropolitana de Bucaramanga (Contratante), Metrolínea S.A. (Interventor y Beneficiario) y la Universidad Industrial de Santander –UIS (Contratista), allegar los Diseños detallados del Sistema, Estructuración Técnica Legal y Financiera y la propuesta de reorganización de rutas de transporte urbano del SITM, elaborado por la Universidad Industrial de Santander, 2005, en copia dura y magnética.

Metrolínea allegó 22 cajas que contienen 128 carpetas equivalentes a 28.393 folios y 28 discos compactos en las cuales no se evidencia la estructuración técnica legal y financiera y la propuesta de reorganización de rutas de transporte urbano del SITM. El Área Metropolitana informa que dicha documentación reposa en Metrolínea y la UIS solicita prórroga de 4 meses para allegar la información, por todo lo anterior, se materializa limitación al alcance del proceso auditor, toda vez que para el Órgano de Control Fiscal no le es posible verificar la estructuración financiera del sistema, no pudiendo verificar los cálculos, supuestos e información de entrada a los flujos financieros que permitieron en su momento establecer entre otras cosas: costo del proyecto, Valor Presente Neto del Proyecto y su Rentabilidad, cálculos y proyecciones de los pasajeros movilizados por mes y año, IPK proyectado por rutas y frecuencias, cálculo de la remuneración vía tarifa a las concesiones de operación por kilómetro recorrido por tipología, cálculo de la remuneración y Equity del concesionario de Recaudo y Operación de Flota,



cálculo de la remuneración y Equity del concesionario Estación de cabecera Floridablanca, aporte a Metrolínea, Área Metropolitana y municipios aportantes.

Lo anterior debido a deficiencias en los mecanismos de control de la información y custodia de la propiedad intelectual de Metrolínea, constituyéndose en limitante al alcance del control practicado, al negarse a la entrega de los documentos que contiene la estructuración técnica, legal y financiera y la propuesta de reorganización de rutas de transporte urbano del SITM, al igual que incertidumbre respecto de la realización de los mencionados estudios, que pudieran afectar la viabilidad financiera y Técnica del Sistema. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Penal, Disciplinario y para proceso administrativo sancionatorio.**

Hallazgo No. 48 Comportamiento de la Bolsa del SITM (A)

El porcentaje establecido para cada uno de los agentes en los respectivos contratos de concesión: Operación (Metrocinco Plus S.A. y Movilizamos S.A.), Recaudo y control de flota (Transporte Inteligente S.A. – TISA), Estación de Cabecera y patio talleres (Estaciones Metrolínea S.A.) y en el Contrato de Fiducia Mercantil (Corficolombiana S.A.), determinan las remuneraciones a pagar a los concesionarios que corresponden a la tarifa licitada, multiplicada por el valor total recaudado de los respectivos viajes que constituyen pago y por el factor de pago del nivel de servicio ofrecido por el concesionario, que será girado cada 14 días.

Según información suministrada para el año 2009 (base), corresponde a:

Tabla No. 27
Cálculos Tarifarios

CALCULOS TARIFARIOS		
Pesos 2009	Col\$ pesos	% sobre la tarifa
Tarifa para Operacion PAX	800,0	
Tarifa para recauda PAX	175,5	13,50%
Tarifa para Metrolínea PAX	89,0	6,85%
Tarifa para Concesion portales	152,8	11,75%
<hr/>		
TARIFA TECNICA PAX	1.217,3	93,64%
Mantenimiento sistema PAX	82,7	6,362%
TARIFA FINAL (MTTO) PAX	1.300,0	

Fuente: Metrolínea - : estructuración técnica y financiera del sistema integrado de transporte masivo metropolitano (SITMM) de Bucaramanga.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal de Bucaramanga



Metrolínea S.A está remunerando a los agentes del Sistema, sobre una tarifa inicial de \$1.300, en un escenario completamente distinto al actual, al momento de establecerse estos porcentajes de remuneración, se construyeron con base que al momento de iniciar la operación del SITM estarían culminadas toda la infraestructura requerida, es decir, el 100% y la cobertura de la demanda total de viajes para el Sistema, entendida esta cobertura como la relación entre pasajeros movilizados (abordajes) por Metrolínea y pasajeros totales del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB), corresponde al 66%, de conformidad con el CONPES 3552 de 2008, el plazo establecido para el Operación SITM completo era el tercer trimestre de 2010, de lo cual transcurridos 3 años de la terminación del plazo establecido para el 100% de infraestructura se evidencia que solo alcanza el 52,43% y en lo referente a la cobertura no ha ingresado a Girón, Norte de la ciudad de Bucaramanga y en lo relativo a la Ciudadela Real de Minas solo con una ruta a este importante sector.

Aunado a lo anterior, al verificar la liquidación de los agentes beneficiarios por porcentaje de tarifa, se evidenció que el cálculo se realizó sobre los pagos anticipados de los usuarios denominados recargas y no por el valor total recaudado de los respectivos viajes que constituyen el pago, es decir, pasajeros validados que representan un mayor valor pagado de \$8.768 millones, de igual forma Metrolínea no ha aplicado los índices de desempeño por el nivel de servicio ofrecido por los concesionarios de Operación y Recaudo y Control de Flota.

Situación que se presenta debido a que Metrolínea como ente gestor al momento de realizar la contratación vía licitación de la Operación, no incluyó gradualidad en el porcentaje de remuneración a los agentes de acuerdo con el avance de implantación e implementación, así como a una débil supervisión a las liquidaciones efectuadas por el Área de Operaciones, igualmente no ha incluido en las liquidaciones el efecto de los índices de desempeño por el factor de pago del nivel de servicio ofrecido por el concesionario, lo cual ocasiona en la actualidad que se presente una bolsa deficitaria del Fondo General en la Fiducia y que el Sistema a Julio de 2013, presente un déficit acumulado \$7.046 millones, a su vez existen liquidaciones pendientes de pago en promedio de 3 catorcenas y se esté ejecutando los pagos anticipados al SITM (recargas) sin prestar el servicio, al liberar recursos permite optimizar y beneficiar con un buen servicio a los usuarios al disminuir la frecuencia de las rutas. **Hallazgo Administrativo.**



Tabla No. 28
Mayor valor Pagado

BENEFICIARIOS	PAGO POR VALIDACIONES	PAGO POR RECARGAS	MAYOR VALOR PAGADO
TISA	\$ 15.118.941.499	\$ 18.740.435.822	\$ 3.621.494.323
ESTACIONES METROLÍNEA S.A.	\$ 13.350.219.299	\$ 16.312.860.807	\$ 2.962.641.508
METROLÍNEA S.A.	\$ 7.326.024.262	\$ 9.510.050.769	\$ 2.184.026.507
TOTAL			\$ 8.768.162.338

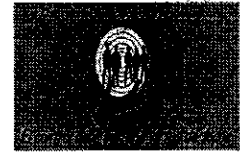
Fuente: Metrolínea S.A.

Hallazgo No. 49 Ejecución cierre financiero concesión Recaudo y Control (A) (D)

El contrato de Concesión del Sistema de Recaudo y Control del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga, señala: *"Cláusula 15. Obligaciones generales del concesionario.p) Entregar a Metrolínea S.A., todos los datos sencillos y estructurados producidos por las actividades de recaudo y demás sistemas, tanto de personal y transacciones, como de equipos, software y elementos relacionados, así como entregar los datos y la información producida durante su gestión, requerida por Metrolínea S.A. mm) Entregar a Metrolínea S.A. la totalidad de la información que requiera para la adecuada supervisión, control y ejecución del contrato y/o del recaudo en el sistema Metrolínea. El acceso a la información no serán oponibles acuerdos de confidencialidad establecidos por terceros o niveles de desarrollo de las plataformas tecnológicas, luego esto le confiere la obligación de, en cualquier estado del proyecto, entregar la información que Metrolínea S.A. considere necesaria."*

En las carpetas allegadas del contrato de concesión de Recaudo y Control de Flota, no se evidenció documentación alguna que permita cotejar la estructuración del desarrollo del cierre financiero, es decir, que garantice los costos reales de los elementos que componen el objeto del contrato, por tanto, No se aportaron ningún tipo de documentos donde se consignen los valores de los elementos, obras y/o productos que se compromete el concesionario a aportar mediante el contrato, de tal manera que garanticen el cumplimiento de los valores proyectados en el mismo, impidiendo al Equipo Auditor cotejar los valores proyectados en el cierre financiero con los valores consignados en el contrato, tan solo se reportó en el folio 3427 certificación bancaria por valor de \$32.500 millones y en el folio 3429 la aprobación del cierre por parte de Metrolínea.

Lo anterior, por la débil supervisión e Interventoría por parte de Metrolínea en la verificación de las obligaciones de los términos del contrato, lo que ocasiona que el Ente Gestor desconozca las inversiones realizadas sobre las cuales está reconociendo una remuneración al concesionario, existiendo limitación al alcance que incide en la evaluación de la rentabilidad financiera del proyecto, al no tener certeza del Equity. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Disciplinario.**



Hallazgo No. 50 Ejecución cierre financiero concesión de la Operación (A) (D)

El contrato de Concesión de la Operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga, señala:

“Cláusula 10. Cierre Financiero.

El concesionario se obliga a efectuar el cierre financiero en los términos y condiciones establecidos en la presente cláusula y en la cláusula 11, y por los montos mínimos que correspondan a la concesión que le fue adjudicada al concesionario, de acuerdo a la tabla siguiente:

CONCESIÓN DE OPERACIÓN	VALOR MÍNIMO PARA ACREDITAR EL CIERRE FINANCIERO
Concesión No. 1	\$ 60.000.000.000
Concesión No. 2	\$ 40.000.000.000

Nota: Los valores anteriores corresponden a pesos constantes de 2007

El valor mínimo a acreditar se ajustará con base en la inflación del período anual inmediatamente anterior y utilizando como fuente el IPC certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Para acreditar este monto mínimo, se sumarán todos los recursos comprometidos, acorde con los documentos que respaldan el cierre financiero. En caso que algún concesionario presente recursos en dólares (total o parcialmente), el monto de dichos créditos se convertirá a la Tasa Representativa del Mercado – TRM del día de acreditación del cierre financiero.

Se entenderá que el concesionario ha obtenido el cierre financiero, cuando presente la documentación requerida a Metrolínea S.A. para su verificación y ésta certifique su conformidad o solicite las aclaraciones pertinentes, para lo cual dispondrá de diez (10) días hábiles a partir de la entrega de la documentación completa.

Los recursos acreditados con el cierre financiero provenientes de créditos o de patrimonio autónomo tendrán por objeto “El traslado de fondos a la sociedad, unión temporal o consorcio para realizar las inversiones correspondientes al contrato de concesión No __ para la prestación del Servicio Público de Transporte Masivo de pasajeros del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga”.

Cláusula 11. Documentos para Acreditar el Cierre Financiero

El concesionario deberá acreditar el cierre financiero mediante la presentación a Metrolínea S.A. de los siguientes documentos con los cuales se certificará la disponibilidad de los recursos de acuerdo con la fuente.

a) *Si la fuente de los recursos es a través financiamiento, el concesionario deberá presentar los contratos de crédito suscritos con los acreedores o una certificación expedida por éstos, en la que se manifieste la existencia del compromiso de crédito. Para este caso, el compromiso de entregar los recursos de deuda deberá provenir de:*

1) *Instituciones financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. En este caso se debe anexar el certificado de existencia y representación legal emitido por este ente, con no más de treinta (30) días anteriores a la fecha de acreditación.*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal Bucaramanga



- 2) *Instituciones financieras del exterior. En este caso se deben anexar los documentos que validen la existencia de la institución, la capacidad de ésta y que la deuda pendiente, no subordinada y de largo plazo de esta institución financiera tiene una calificación global de crédito de Standard & Poor's Corporation de, al menos, BBB, o su equivalente, otorgada por una agencia calificadora de reconocida reputación internacional. La certificación deberá haber sido expedida con no más de sesenta (60) días de anterioridad a la fecha de acreditación.*
- 3) *De cualquier persona jurídica, colombiana o extranjera, reconocida como proveedor de los bienes requeridos por el concesionario para el cumplimiento de sus obligaciones y que ofrezca otorgar crédito de proveedor.*

b) *Si se trata de capital propio, el concesionario cuenta con dos alternativas:*

- 1) *Acreditar el cierre financiero presentando copia de sus estados financieros dictaminados por el revisor fiscal o certificados por un contador público independiente, en el que se demuestre que cuenta con disponibilidad de recursos propios con destinación específica para cubrir las inversiones requeridas para el cumplimiento del presente contrato de concesión y por una cuantía igual o superior a la cuantía mínima a acreditar, representados en instrumentos con plazo inferior a ciento ochenta (180) días calendario, ya sean títulos con liquidez y calificación no inferior a AA local o inversiones líquidas en fondos comunes ordinarios o fondos de inversión con igual calificación, o recursos líquidos disponibles.*

La fecha de corte de los estados financieros presentados para la acreditación no deberá ser superior a sesenta (60) días calendarios anteriores a la fecha de acreditación.

- 2) *Acreditar la existencia de un compromiso en firme de aportar capital durante el período previo al cierre financiero y por el monto mínimo a acreditar, emanada del órgano social competente del concesionario o de cada socio o accionista o miembro del concesionario y que conste en el acta respectiva. Este compromiso deberá estar acompañado de una garantía bancaria otorgada a favor del Patrimonio Autónomo de destinación específica.*

En caso de incumplimiento por parte del concesionario, el fideicomiso, a través de la fiduciaria podrá hacer efectiva la garantía expedida a su favor sin que puedan ser utilizados los recursos para cubrir el pasivo financiero.

La disponibilidad de recursos también podrá avalarse mediante la combinación de las fuentes de financiación anteriormente descritas.

Cláusula 12. Plazo para Acreditar el Cierre Financiero

El concesionario tendrá plazo para presentar los documentos que avalan el cierre financiero, hasta el último día del cuarto (4) mes contado a partir de la fecha de suscripción del contrato de concesión. Los documentos deberán ser presentados a Metrolínea S.A. para su verificación y aprobación. Si pasado el décimo (10º) día hábil después de la presentación de los documentos, Metrolínea S.A. no se ha pronunciado, se entenderá aprobado el cierre financiero. En caso de que Metrolínea S.A. presente observaciones de los documentos, antes de dicho plazo, el concesionario deberá realizar las correcciones necesarias en un plazo que no excederá de tres (3) días hábiles contados a partir de la fecha en que reciba la comunicación de Metrolínea S.A. El concesionario deberá acreditar que ha realizado las diligencias necesarias a fin de obtener su cierre financiero, garantizando así a Metrolínea S.A. que ha obtenido la financiación necesaria para llevar a cabo los pagos y las inversiones previstas en esta cláusula.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER

CONTRALORÍA
Municipal de Bucaramanga



Cláusula 13. Incumplimiento del Cierre Financiero

La no acreditación del cierre financiero a más tardar en las fechas máximas previstas en la cláusula anterior dará lugar a la aplicación de multas sucesivas al concesionario equivalentes a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales diarios por cada día de retraso en dicha acreditación.

En caso de que pasados treinta (30) días calendario del vencimiento de los plazos mencionados, el concesionario no haya acreditado el cierre financiero, este hecho constituirá causal de incumplimiento del contrato."

En las carpetas allegadas de los contratos de Concesión de la Operación, no se evidenció documentación alguna que permita cotejar la estructuración del desarrollo del cierre financiero, es decir, que garantice los costos reales de los elementos que componen el objeto del contrato, por tanto, No se aportaron ningún tipo de documentos donde se consignen los valores de los elementos, obras y/o productos que se compromete el concesionario a aportar mediante el contrato, de tal manera que garanticen el cumplimiento de los valores proyectados en el mismo, impidiendo al Equipo Auditor cotejar los valores proyectados en el cierre financiero con los valores consignados en el contrato, tan solo se reportó en el folio 2596 certificación bancaria para Metrocinco Plus S.A. por valor de \$91.842 millones y en el folio 1192 certificación bancaria para Movilizamos S.A. por valor de \$63.300 millones sin evidenciarse la aprobación del cierre por parte de Metrolínea para estas dos concesiones.

Lo anterior, por la débil supervisión e interventoría por parte de Metrolínea en la verificación de las obligaciones de los términos del contrato, lo que ocasiona que el Ente Gestor desconozca las inversiones realizadas sobre las cuales está reconociendo una remuneración al concesionario, existiendo limitación al alcance que incide en la evaluación de la rentabilidad financiera del proyecto, al no tener certeza del Equity. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Disciplinario.**

Hallazgo No. 51 Aportes sostenimiento y pago litigios del Gestor (A) (D)

El CONPES 3298 del 26 de julio de 2005, precisa que ... "Además de los aportes presentados en el cuadro 4, los costos de operación del ente gestor, los riesgos financieros, las coberturas y los sobrecostos estarán, en su totalidad, a cargo de los municipios del Área Metropolitana."

El numeral 3,3 de la cláusula 3ª Diferencias entre el valor estimado y el valor final del Proyecto del SITM, del convenio de cofinanciación del proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, contempla " *Los mayores valores en infraestructura que resulten de la ejecución del presente Convenio respecto a*



aquellos determinados en la Cláusula 2.1, así como las modificaciones, cambios y contingencias que se deriven de los diseños de ingeniería de detalle del Proyecto o los diseños operacionales del SITM que involucren un mayor valor del proyecto estarán en su totalidad a cargo de Bucaramanga, del Área Metropolitana y/o de Metrolínea.”.

El numeral 6.2 de la cláusula 6ª Asignación de Riesgos. Del convenio de cofinanciación del proyecto del Sistema Integrado del servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, estipula que *“Bucaramanga, el Área Metropolitana y Metrolínea asumirán la totalidad de los riesgos y Costos Adicionales del Proyecto de acuerdo con la distribución que de ellos se determine entre cada una de las partes. La asignación de riesgos deberá ser definida previamente a la contratación de cualquier obra que involucre dos o más partes. Los costos que asuman Bucaramanga, el Área Metropolitana y Metrolínea por estos esquemas no podrán ser pagados con recursos de la Nación.”...*

De otra parte y en relación con la conclusión del Derecho de Petición N° 201112-159670 emanado de la Contaduría General de la Nación, en relación con el subtema, reconocimiento contable de los Litigios y el reconocimiento contable de los Anticipos realizados, señala que “... el reconocimiento contable de los litigios, demandas y laudos arbitrales que se hayan interpretado en contra de METROPLUS S.A. deben estar a cargo de los Municipios involucrados conforme se haya convenido, y en atención estricta a lo dispuesto en el “procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de los procesos judiciales, laudos arbitrales, conciliaciones extrajudiciales y embargos decretados y ejecutados sobre las cuentas bancarias”. De este mismo modo debe procederse con el otorgamiento de los anticipos a proveedores y/o contratistas, los cuales deben permanecer en la contabilidad de los municipios, y afectados, según corresponda, por las provisiones que se hayan calculado según el grado de recuperabilidad estimada, y con la respectiva aclaración en las notas a los estados contables respecto al estado de dichos recursos”

La cláusula 7: Obligaciones especiales de las Partes del Convenio de Cofinanciación del proyecto del Sistema Integrado del servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga: señala *“... En adición a las demás obligaciones consignadas en el presente Convenio y a las que en virtud de la ley correspondan a cada una de las partes, éstas se comprometen especialmente a lo siguiente: 7.2 Obligaciones especiales de Bucaramanga: b) Garantizar el debido funcionamiento y la financiación de Metrolínea hasta que el SITM entre en operación. Y c) Cubrir los Costos Adicionales en que eventualmente pudiere incurrir el proyecto.”*





Cláusula 12, numeral 12.3. Del convenio de cofinanciación del proyecto del Sistema Integrado del servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, estipula que: *“Las obligaciones de las entidades que se vinculen corresponderán a aquellas dispuestas en este convenio para Bucaramanga y el Área Metropolitana, dentro de sus respectivas competencias.”*

Una vez revisados los aportes realizados por los Entes Territoriales al Sistema de Transportes para el sostenimiento, así como de los giros para el pago de los litigios y demandas en contra del Gestor y de la circularización realizada por el ente de Control fiscal, se evidencia que, a excepción del Municipio de Bucaramanga, a partir de la vigencia 2012, (antes no aportaba), no se registran aportes de los restantes integrantes del convenio de cofinanciación del SITM del Área Metropolitana de Bucaramanga (Floridablanca, Girón, Piedecuesta, Gobernación de Santander y Área Metropolitana) para los costos adicionales, como riesgos financieros, conciliaciones, y/o sobrecostos, derivados del desarrollo del proyecto, que garanticen el control económico para mantener en todo momento la viabilidad y sostenibilidad del SITM y para el sostenimiento del Gestor, a pesar que los representantes legales de los entes en su mayoría forman parte de la Junta Directiva del Gestor y aprueban el presupuesto de la respectiva vigencia.

Lo anterior debido al poco apersonamiento por parte de los propios representantes legales de los entes que en su mayoría forman parte de la Junta Directiva del Gestor, Hecho que impide al gestor una mejor gestión misional en cumplimiento de la Política Pública del Transporte Masivo con lo cual se dejan de cancelar condenas en firme y conciliaciones que a la postre generan mayores intereses y compromisos financieros, en perjuicio del sistema. El valor total de las pretensiones de los Procesos Jurídicos a junio 30 de 2013 asciende a sesenta mil seiscientos setenta y cuatro millones quinientos sesenta y siete mil doscientos pesos (\$60.674,6 millones) **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Disciplinario.**

Tabla No. 29
Valor litigios

CONCEPTO	CANTIDAD	CUANTIFICADAS	VALOR (EN \$)
ACCIONES DE NULIDAD Y NULIDAD CON RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	2	1	85.622.713
ACCIONES DE REPARACIÓN DIRECTA	14	14	13.372.186.573
TRIBUNALES Y CONTRACTUALES	7	7	47.071.441.124
ACCIONES POPULARES EN PROCESO	26	0	
PROCESOS LABORALES Y CIVILES	1	1	145.316.790
TOTALES	50	23	60.674.567.200

Fuente. Metrolínea



Hallazgo No. 52 Pago de Gastos No elegibles (A) (D) (P)

El Documento Conpes 3368 "Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo – Seguimiento" señala:

“IV. ASPECTOS ESPECÍFICOS

En la definición técnica de los proyectos de SITM es importante establecer precisiones técnicas sobre algunos conceptos que permiten delimitar los componentes de estos proyectos.

a) Utilización de los recursos cofinanciables

Los recursos de la inversión pública cofinanciada entre la Nación y las entidades territoriales deberán estar dirigidos únicamente para atender el costo de los componentes del SITM que integren la infraestructura requerida para su operación.

En los anteriores términos, y de acuerdo con las actividades que se requieren para adelantar el proyecto de SITM, se desarrollan en el Anexo 3 las principales actividades en las cuales se considera viable utilizar recursos cofinanciados por la Nación y las Entidades Territoriales.

La aplicación de recursos seguirá los criterios establecidos a continuación:

i) Los recursos de cofinanciación entre la Nación y las Entidades Territoriales no podrán destinarse a financiar componentes no determinados en el Anexo 3 de éste Documento

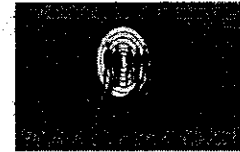
ii) Por ningún motivo, la inversión pública cofinanciada por la Nación y las Entidades Territoriales podrá destinarse para el pago de gastos de administración, funcionamiento del ente gestor, operación, mantenimiento, reposición o reparación de la infraestructura del SITM.

iii) Si la fuente de financiación de los aportes de la Nación es la Banca Multilateral, los recursos de la Nación no podrán destinarse a aquellos que no sean financiables por la Banca Multilateral respectiva de acuerdo con sus disposiciones aplicables.

iv) La Nación, como consecuencia de cofinanciar el SITM en una suma fija, no asumirá ningún riesgo, ni pagos relacionados con garantías de ingreso durante la construcción o la operación de un SITM. Por lo tanto, los aportes de la Nación no podrán superar los aportes establecidos en el Convenio de Cofinanciación.

v) Los recursos que se encuentren por fuera de la cofinanciación entre la Nación y las Entidades Territoriales requeridos para el correcto funcionamiento del Sistema, deberán ser asumidos por las Entidades Territoriales.





b) Costos Adicionales y Contingencias

La obligación asumida por la Nación con las Entidades Territoriales es por un monto fijo de recursos según lo establecido en los documentos Conpes y los Convenios de Cofinanciación de cada uno de los proyectos de SITM. En tal sentido, para efectos de los Proyectos del SITM, se entenderán como Costos Adicionales del Proyecto del SITM los costos de la infraestructura y/o los costos financieros que genere la construcción de dicha infraestructura por encima de los montos establecidos para cada proyecto.

Cualquier costo adicional en el Proyecto deberá ser asumido por las Entidades Territoriales, según la asignación de riesgos establecida y el esquema de contratación que se defina para cada Proyecto. La Entidad Territorial, a través del Ente Gestor, deberá establecer los mecanismos de ajuste y control económico necesarios para mantener en todo momento la viabilidad y sostenibilidad del SITM, incluyendo la entrada en operación del mismo...".

Mediante concepto emitido por la Coordinadora de la Unidad de Transporte Masivo, del Ministerio de Transporte, del 01-08-2011, manifiesta: "Ahora bien, con relación a su pregunta respecto a la utilización de los recursos producto de multas impuestas a los contratistas del proyecto para cubrir los montos que se llegaren a conciliar con los contratistas, **debemos hacer la siguiente precisión:**

Los recursos provenientes de las multas, se consideran "**otros ingresos**", bajo el entendido que dichos recursos, o bien provienen del patrimonio del contratista incumplido, o bien provienen de la compañía aseguradora que pago el siniestro amparado en la correspondiente póliza.

Y como **estos recursos no tienen destinación específica**, pues tan solo se encuentran pactados en el contrato, consideramos valido que los ingresos provenientes de las "Multas" impuestas por el incumplimiento de un contrato, al no tener una destinación específica, pueden utilizarse en gastos asociados al proyecto, **cuya decisión finalmente le corresponde tomarla al Ente Gestor y a su junta Directiva.**

Pero no obstante lo anterior, si es recomendación de esta Unidad Coordinadora, que antes de utilizar los recursos provenientes de las multas para asumir los costos adicionales del proyecto, el Ente Gestor analice la viabilidad y la sostenibilidad del mismo, ya que esto es prioritario. Si lo anterior no está asegurado, consideramos que los ingresos provenientes de multas, deberían utilizarse en gastos elegibles del proyecto. (Resalto y subrayado nuestro)



Metrolínea facultado por la Junta directiva destinó los recursos provenientes de multas descontadas a contratistas y reclamación de pólizas en garantía en gastos de sostenimiento del Gestor por valor de \$5.313.557.633, esta ejecución no corresponde a la definición de gasto elegible del proyecto, así como que estos gastos no garantizan la viabilidad y sostenibilidad del SITM, con el agravante que producto de fallos judiciales debe reintegrar al contratista caso XIE, los dineros descontados incrementados con indexación e intereses.

Lo anterior, por debilidades en la identificación de los gastos elegibles del proyecto, situación que genera una disminución de los recursos aportados al proyecto, al no constituirse en obra civil como gasto elegible, que es el objeto de la financiación con recursos Nación BIRF, del convenio de cofinanciación. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Disciplinario y penal.**

Tabla No. 30
Multas Descontadas

RELACION DE MULTAS DESCNTADAS A CONTRATISTAS				
CONTRATISTA	VALOR MULTA APLICADA	VALOR DESCONTADA EN OP	VALOR POR COBRAR	OBSERVACIONES
UNION TEMPORAL CONEXION VIAL METROPOLITANA	19.500.744,00	19.500.744,00	0,00	
BM3 OBRAS Y SERVICIOS ORIENTAL	128.326.077,00	128.326.077,00	0,00	
BM3 OBRAS Y SERVICIOS OCCIDENTAL	323.195.401,00	323.195.401,00	0,00	
UT PUENTES 1	2.064.000.000,00	2.064.000.000,00	0,00	
XIE S.A.	2.503.226.162,00	1.997.192.487,00	506.033.675,00	En proceso judicial
TOTALES	5.038.248.384,00	4.532.214.709,00		

POLIZAS DE CUMPLIMIENTO EJECUTADAS				
	VALOR POLIZA APLICADA	VALOR CDNSIGNADO EN FIDUCIA	VALDR POR COBRAR	OBSERVACIONES
SEGUROS CONFIANZA XIE S.A.	781.342.924,00	781.342.924,00	0,00	
TOTALES	781.342.924,00	781.342.924,00		
TOTALES	5.819.591.308,00	5.313.557.633,00		

Fuente: Metrolínea S.A.

Hallazgo No. 53 Registro contables del SITM (A)

Mediante documento CONPES 3298 del 26 de julio de 2004 se da la factibilidad, rentabilidad y diseño del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) del Área Metropolitana de Bucaramanga -Metrolínea, en el cual señala en el cuadro 1.2 que existe una sobreoferta estimada del 60% del Transporte Público Colectivo Convencional, de conformidad con Estudio de Complementación y Actualización del Diseño Operacional del SITM, SAIP Ltda., Diciembre 2003.

De igual forma señala dicho documento en el Capítulo IV, literal E) Organismos de ejecución: "La autoridad de transporte público colectivo y masivo será el Área Metropolitana de Bucaramanga, ejerciendo las funciones de planificación,



regulación, control y vigilancia del transporte urbano en el área de influencia del proyecto. Como tal, le corresponderá la reestructuración de las rutas y el redimensionamiento del parque automotor remanente, la gestión, contratación y operación del sistema, y podrá delegar mediante convenio interadministrativo en Metrolínea S.A. la gestión y contratación de la operación del Sistema y en los Municipios la construcción y mantenimiento de la infraestructura.”

En desarrollo de lo anterior, se origina el Convenio Interadministrativo de Operación, que es el documento suscrito entre la autoridad de transporte (Área Metropolitana de Bucaramanga) y Metrolínea S.A., mediante el cual se faculta a Metrolínea S.A. para adelantar la prestación del servicio público de transporte masivo en el Sistema Metrolínea, bajo la forma de concesiones de operación.

De acuerdo a lo establecido en el Convenio Interadministrativo de Operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM), del Área Metropolitana de Bucaramanga – Sistema Metrolínea, del 9 de febrero de 2007, señala en:

- *La Cláusula Segunda numeral 2.1. “El Área Metropolitana de Bucaramanga en su condición de Autoridad de Transporte Masivo, otorga a Metrolínea S.A. la autorización para la gestión, contratación e implementación de la operación del Servicio Público de Transporte Masivo para el área Metropolitana de Bucaramanga, en el área de influencia”.*

Metrolínea S.A. en calidad de ente gestor, a través de las facultades que como tal le otorga el Área Metropolitana de Bucaramanga, limita su alcance y responsabilidad a los registros económicos y financieros de la institución, no registrando los hechos económicos del SITM, pese a que como gestor es quien administra y opera el SITM, liquida y autoriza el pago a cada uno de los beneficiarios del sistema tales como: concesión de operación: Movilizamos S.A. y Metrocinco Plus, concesión de recaudo y control de flota: TISA, participación Área Metropolitana, concesión de Portal de Cabecera: Estaciones Metrolínea S.A. y para él mismo.

Lo anterior debido a la concepción errada, por parte de Metrolínea, que como gestor le corresponde por delegación expresa por parte del Área Metropolitana de Bucaramanga para operar el Sistema de Transporte masivo, lo cual le impide el control absoluto del sistema para la toma de decisiones por parte de la Junta Directiva y conocer a ciencia cierta la viabilidad financiera del proyecto. Entre ello: Movimiento de la Fiducia, saldo de pasajes pagados por anticipado no utilizados, saldos de los cuatro fondos establecidos con los dineros del recaudo, cuentas por pagar a los beneficiarios, glosas, entre otros. **Hallazgo Administrativo.**



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORIA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER



Hallazgo No. 54 Estampillas Entes Territoriales (A) (F)

ESTAMPILLAS MUNICIPALES

- **ESTAMPILLA PREVISION SOCIAL MUNICIPAL**

Que el Acuerdo Municipal No. 034 de 1989 por medio del cual establece el pago de estampillas de Previsión Social Municipal en su artículo 2 numeral 3 reza: *"Todo contrato y reajuste del mismo, ordenes de trabajo y prestación de servicios con la administración central Municipal, y demás entidades descentralizadas de orden Municipal, pagaran dos pesos (\$2) por cada cien pesos o fracción"*.

Que mediante carta Metrolínea S.A. de fecha 24 de Junio de 2010 M-DAF-2715-240610, informa a los concesionarios Metrocinco plus y Movilizamos S.A. los descuentos que se deben realizar a las órdenes de pago efectuadas a los concesionarios las cuales son:

Estampillas del Orden Municipal:

1. Estampilla previsión social municipal
2. Estampilla pro cultura
3. Estampilla pro bienestar del Anciano

Que mediante Resolución No. 849 del 01 de junio de 2011 la Secretaria de Hacienda de Bucaramanga profiere liquidación Oficial de Aforo de los Tributos de estampillas de previsión social municipal, Pro cultura y Pro bienestar del adulto mayor

A través de Resolución No. 866 del 18 de mayo de 2012 de la Secretaria de Hacienda Municipal Confirma la liquidación de Aforo 849 de 1 de junio 2011.

- **ESTAMPILLA PRO CULTURA**

Que la Ley 397 de 1997 en su artículo 38 establece: *"ESTAMPILLA PROCULTURA. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 666 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Autorízase a las asambleas departamentales, a los concejos distritales y a los concejos municipales para que ordenen la emisión de una estampilla "Pro cultura" cuyos recursos serán administrados por el respectivo ente territorial, al que le corresponda, el fomento y el estímulo de la cultura, con destino a proyectos acordes con los planes nacionales y locales de cultura."*

El artículo 202 del Acuerdo 044 de 2008 son hechos generadores de la estampilla Pro Cultura: a. Las personas naturales y jurídicas que celebren contratos con el Municipio de Bucaramanga, todas las entidades descentralizadas de orden Municipal, la Contraloría Municipal de Bucaramanga, el Consejo de Bucaramanga



y la Personería de Bucaramanga, pagaran el 2% del valor del contrato, excepto cuando el valor del contrato sea inferior a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Que a su vez el artículo 203 del Acuerdo 044 de 2008 Recaudos, señala que: *"El Tesorero General de Bucaramanga, y los tesoreros de las entidades descentralizadas del orden Municipal, del Consejo Municipal de Bucaramanga, y de los órganos de control, Contraloría y Personería, manejaran esta estampilla como especies venales (...).*

• ESTAMPILLA PROBIENESTAR ADULTO MAYOR

La Ley 687 de 2001 establece "ARTÍCULO 1o. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1276 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> Autorízase a las Asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. El producto de dichos recursos se destinará, como mínimo, en un 70% para la financiación de los Centros Vida, de acuerdo con las definiciones de la presente ley; y el 30% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional."

El artículo 211 del Acuerdo 044 de 2008 Hecho Generador: *Los contratos que celebren personas naturales y jurídicas con el Municipio de Bucaramanga, las entidades descentralizadas del orden municipal, la Contraloría Municipal de Bucaramanga, el Consejo de Bucaramanga, la Personería de Bucaramanga y la sociedad de inversiones de Bucaramanga, además las actas de posesión de los empleados del municipio, de las entidades descentralizadas de orden municipal, de la Contraloría Municipal, del Consejo, la Personería Municipal y la sociedad de inversiones de Bucaramanga.*

A su vez el artículo 214 del Acuerdo 044 de 2008 expresa: *"Recaudo. El Tesorero General de Bucaramanga, y los tesoreros de las entidades descentralizadas del orden Municipal, del consejo municipal de Bucaramanga, y de los órganos de control, contraloría y personería, manejaran esta estampilla como especies venales (...)."*

ESTAMPILLAS DEPARTAMENTALES

• ESTAMPILLA PRO DESARROLLO

El Decreto 1222 de 1986 en su artículo 170 establece: *"-Autorízase a las asambleas para ordenar la emisión de estampillas "pro desarrollo departamental", cuyo producido se destinará a la construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva. Las ordenanzas que dispongan cada emisión determinarán su monto que no podrá ser superior a la cuarta parte del correspondiente presupuesto departamental; la tarifa que no podrá exceder el dos por ciento (2%)."*



CONTRALORÍA DELEGADA
SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES,
COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL



Contraloría General
DE SANTANDER



del valor del documento o instrumento gravado, las exenciones a que hubiere lugar, las características de las estampillas; y todo lo demás que se considere necesario para garantizar su recaudo y adecuada inversión”.

Que mediante las Ordenanzas 036 de 1997 y 013 de 2006 desarrolla todo lo concerniente a esta estampilla, en la cual establecen los hechos generadores dentro de los cuales se expresa: *“Contratos incluidos los contratos interadministrativos y contratos de concesión; ordenes de trabajo y prestación de servicios que se celebren con el Departamento y sus entidades descentralizadas.”*

La Ordenanza No. 01 de 22 de abril de 2010 por medio del cual se expide el Estatuto Tributario del Departamento de Santander en sus artículos 258 al 267 se encuentra contemplado todo lo relacionado con la Estampilla Pro-Desarrollo.

El artículo 267 de la Ordenanza 01 de 2010 en su artículo 267 establece Responsabilidad. *“La obligación de exigir, adherir y anular la Estampilla Pro-Desarrollo Departamento de Santander, o recibo oficial, queda a cargo de los respectivos servidores públicos que intervienen en la inscripción del acto, documento, actuación administrativa o legalización del contrato. PARAGRAFO. Los servidores públicos obligados a exigir, adherir y anular la estampilla, o recibo de pago, que omitieren su deber, serán responsables de conformidad con la ley”*.

- **ESTAMPILLA PRO HOSPITALES UNIVERSITARIOS (2%)**

Que mediante la Ley 645 de 2001 por medio del cual se autoriza la emisión de una estampilla Pro-Hospitales Universitarios. En su artículo 1 establece: *“Autorízase a las Asambleas Departamentales en cuyo territorio funcionen Hospitales Universitarios para que ordenen la emisión de la estampilla Pro-Hospitales Universitarios Públicos”*.

Que las Ordenanzas aplicables son las Ordenanza No. 004 de 2001, 001 de 2005 y 020 de 2008.

El artículo 241 de la Ordenanza 01 de 2010 expresa: *“Hechos Generadores. 1. Los contratos incluidos los contratos interadministrativos y los contratos de concesión; y las órdenes de prestación de servicios que se celebren con el Departamento y sus entidades Descentralizadas y los contratos de adición al valor existente. 2. Los contratos, contratos interadministrativos y órdenes de prestación de servicios que celebren los municipios del Departamento de Santander, y sus entidades descentralizadas y los contratos de adición al valor de los existentes”*.

- **ESTAMPILLA PRO UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER (2%)**

La Ley 85 de 1993 Por la cual se crea la emisión de la estampilla Pro-Universidad Industrial de Santander modificado por la Ley 1216 de 2008 el cual establece: *“Autorízase a la Asamblea del Departamento de Santander para que ordene la Emisión de la Estampilla “Pro-Universidad Industrial de Santander” cuyo producido se destinará de la siguiente manera: el setenta y cinco por ciento (75%) será para la Universidad Industrial de Santander, el*



diez por ciento (10%) para la Universidad de la Paz y el quince por ciento (15%) restante será para las Unidades Tecnológicas de Santander”.

Mediante la Ordenanza 067 de 1996 por el cual se adicionan y modifican las Ordenanzas 038 de diciembre de 1993 y 057 del 21 de diciembre de 1994. En su artículo segundo numeral 2 expresa: “Las órdenes de pago que se efectúen con cargo al Tesoro del departamento, de sus municipios y de las entidades descentralizadas, a favor de personas naturales o jurídicas, por la celebración de contratos, pagaran dos pesos (2.00) por cada (100.00) o fracción.”

Que la Cláusula 5. De los contratos de concesión Naturaleza del servicio: “el concesionario expresamente declara y acepta que el servicio que presta tiene el carácter de servicio público para todos los efectos legales y con las consecuencias que de su naturaleza se deriven”.

La Cláusula 6 del contrato de concesión establece Régimen Fiscal. Los aspectos fiscales del presente contrato se regirán conforme a las siguientes condiciones: a) La ejecución del contrato se realizará de conformidad con lo previsto en las normas tributarias aplicables en la República de Colombia. b) Todos los impuestos, tasas y contribuciones establecidas o que llegue a establecer la Nación, cualquier entidad territorial o cualquier otra autoridad, y que se causen por la celebración, perfeccionamiento, ejecución, cumplimiento o liquidación del presente contrato, estarán a cargo del concesionario.

En la cláusula Octava de los contratos examinados establece que además de los gravámenes expresamente descritos en ella, se obliga a los contratistas como Sujetos pasivos del gravamen, a realizar las demás contribuciones a que haya lugar por la suscripción de contratos, con lo cual se obliga igualmente a la entidad contratante a realizar los descuentos de ley vigentes a la fecha de suscripción de estos actos, entre ellos, las estampillas Municipales: Pro cultura el 2% del valor del contrato, Estampilla Pro bienestar adulto mayor 2% y la estampilla Previsión social 2%, y las estampillas Departamentales: Estampilla Pro desarrollo 2%, Estampilla Pro Hospitales Universitarios 2% y Estampilla Pro Universidad Industrial de Santander 2%, valor que no fue exigido por el ente gestor Metrolínea S.A. y por consiguiente ha sido dejado de pagar en los Contratos de Concesión suscritos con Metrocinco Plus, Movilizamos S.A. Transporte Inteligente S.A. y Estaciones Metrolínea S.A., infringiendo la obligación tributaria establecida para los servidores públicos en los Estatutos Municipal y Departamental, los cuales ascienden a \$18.129 millones. Como se muestra en el siguiente cuadro:



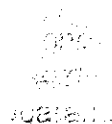






Tabla No. 31
Liquidación impuestos sin cancelar

TOTAL IMPUESTOS POR ESTAMPILLA						TOTALES		
METROCINCOPLUS S.A.	\$ 8.101.199.645	MOVILIZAMOS S.A.	\$ 5.284.749.070	TISA	\$ 2.535.910.455	ESTACIONES METROLÍNEA S.A	\$ 2.207.398.915	\$ 18.129.258.085
PRO ANCIANO	\$ 1.620.239.929	PRO ANCIANO	\$ 1.056.949.814	PRO ANCIANO	\$ 507.182.091	PRO ANCIANO	\$ 441.479.783	\$ 3.625.851.617
PRO UIS	\$ 1.296.191.943	PRO UIS	\$ 845.559.851	PRO UIS	\$ 405.745.673	PRO UIS	\$ 353.183.826	\$ 2.900.681.294
PRO CULTURA	\$ 1.296.191.943	PRO CULTURA	\$ 845.559.851	PRO CULTURA	\$ 405.745.673	PRO CULTURA	\$ 353.183.826	\$ 2.900.681.294
PRO DESARROLLO	\$ 1.296.191.943	PRO DESARROLLO	\$ 845.559.851	PRO DESARROLLO	\$ 405.745.673	PRO DESARROLLO	\$ 353.183.826	\$ 2.900.681.294
PRO HOSPITAL	\$ 1.296.191.943	PRO HOSPITAL	\$ 845.559.851	PRO HOSPITAL	\$ 405.745.673	PRO HOSPITAL	\$ 353.183.826	\$ 2.900.681.294
PREVENCIÓN SOCIAL M	\$ 1.296.191.943	PREVENCIÓN SOCIAL	\$ 845.559.851	PREVENCIÓN SOCIAL	\$ 405.745.673	PREVENCIÓN SOCIAL M	\$ 353.183.826	\$ 2.900.681.294

Fuente: Equipo Auditor Concurrente

Lo anterior por débil control y seguimiento en la revisión de las minutas del contrato, lo cual conllevó a una evasión por concepto de estampillas municipales en \$9.427 millones y Departamentales por \$8.702 millones al realizar un menor pago a lo establecido en la norma, ello en detrimento a los intereses del Estado con lo cual se dejaron de pagar un total de \$18.129 millones. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Fiscal a la Contraloría Municipal de Bucaramanga y a la Departamental de Santander**

Hallazgo No. 55. Rendimientos financieros generados por los aportes de los Entes de cofinanciación del Sistema. (A) (D)

El Documento CONPES No. 3107 de 2001 en el numeral II Dentro del marco legal, el transporte público urbano está definido como un servicio público planificado, regulado y controlado por el Estado. Su prestación permanece principalmente en manos de operadores privados dentro de una economía de mercado, y la infraestructura necesaria para su operación la suministra el Estado.

La naturaleza jurídica de la sociedad METROLÍNEA S.A., según lo dispuesto en la escritura pública No. 02106 del 13 de Septiembre de 2005 determina en su artículo 1. "DENOMINACIÓN Y RÉGIMEN: la Sociedad METROLÍNEA S.A., es una sociedad comercial del tipo de las anónimas constituidas entre entidades públicas de carácter municipal con aportes del sector público vinculada al Municipio de Bucaramanga; su organización y funcionamiento se regirá por las disposiciones contenidas en estos estatutos sociales, por las normas del código de comercio y en lo pertinente por las disposiciones legales aplicables a las empresas industriales y comerciales del Estado"

A su vez el Artículo 2º del Estatuto Orgánico de Presupuesto de Metrolínea S.A. señala que " Las normas contenidas en el presente Acuerdo constituyen el Estatuto Orgánico del Presupuesto de la Sociedad METROLÍNEA S.A. en cumplimiento de lo establecido en la Ley 179 de 1994, Ley 225 de 1995, Decreto



111 de 1996, Decreto 115 de 1996 y el Decreto Municipal 076 de 2005; en consecuencia, todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones aquí contenidas y que regulan el Sistema Presupuestal. Este Acuerdo, su reglamento y las disposiciones legales que éste expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución y la Ley Orgánica del Presupuesto, serán los únicos que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados y los que se dicten no tendrán ningún efecto”.

De otra parte el Artículo 97 del Decreto 111 de 1996 señala: “...Los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional no societarias, son de propiedad de la Nación. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, determinará la cuantía que hará parte de los recursos de capital del presupuesto nacional, fijará la fecha de su consignación en la Dirección del Tesoro Nacional y asignará, por lo menos, el 20% a la empresa que haya generado dicho excedente.

Las utilidades de las empresas industriales y comerciales societarias del Estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional, son de propiedad de la Nación en la cuantía que corresponda a las entidades estatales nacionales por su participación en el capital de la empresa.

El Conpes impartirá las instrucciones a los representantes de la Nación y sus entidades en las Juntas de Socios o Asambleas de Accionistas sobre las utilidades que se capitalizarán o reservarán y las que se repartirán a los accionistas como dividendos.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, al adoptar las determinaciones previstas en este artículo, tendrá en cuenta el concepto del representante legal acerca de las implicaciones de la asignación de los excedentes financieros y de las utilidades, según sea el caso, sobre los programas y proyectos de la entidad. Este concepto no tiene carácter obligatorio para el Conpes, organismo que podrá adoptar las decisiones previstas en este artículo aun en ausencia del mismo (L. 38/89, art. 26; L. 179/94, art. 55, incs. 9º y 11; L. 225/95, art. 6º) (...).”.

Se estableció que los rendimientos financieros del Sistema de Transporte Masivo que administra Metrolínea, por los Recursos aportados por los entes participantes al Sistema provenientes de la Nación y Municipios, han sido distribuidos y girados en su totalidad, a los Entes que cofinancian el Sistema de Transporte, sin la correspondiente retención del 20% a favor de Metrolínea S.A. debido a la no



implementación de esta política pública; con lo cual se resta la capacidad financiera para lograr los fines del Sistema. **Hallazgo Administrativo con presunto alcance Disciplinario.**

3.5 LINEA DE ATENCION DE DENUNCIAS

En desarrollo del proceso auditor se recibió oficio 2013IE0089052 del 28 de agosto de 2013, donde se allegaba como insumo de auditoria copia de un derecho de petición instaurado ante los Contralores Territoriales de Bucaramanga y Santander, donde ponen de presente problemática de la implementación del Sistema y eliminación rutas de transporte.

En consideración a lo anterior el Equipo Auditor procedió a revisar los contratos de concesión de operación y construcción de obras, conclusiones que quedaron consignadas en el presente informe en el capítulo relacionado con la línea de construcción y en la línea financiera- operación.

Ver hallazgos del 13 al 30 y del 37 al 46.

3.6 SEGUIMIENTO A FUNCIONES DE ADVERTENCIA

Producto de la evaluación y seguimiento a las funciones de advertencia reseñadas, se evidencia el incumplimiento en la implementación de las acciones de mejora respectivas, deficiencias que se encuentran contenidas y hacen parte de los hallazgos establecidos durante el proceso auditor, los cuales tienen incidencia disciplinaria

Se realizó la evaluación y seguimiento de las funciones de advertencia que se muestran en la siguiente tabla:

Nº	DESCRIPCIÓN	FECHA	ESTADO
1			
2			
3			
4			
5			
6			
7			
8			
9			
10			
11			
12			
13			
14			
15			
16			
17			
18			
19			
20			
21			
22			
23			
24			
25			
26			
27			
28			
29			
30			
31			
32			
33			
34			
35			
36			
37			
38			
39			
40			
41			
42			
43			
44			
45			
46			



