

**INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD ESPECIAL
COMPETENCIA CONCURRENTE**

**METROCALI S.A. – SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO DE
SANTIAGO DE CALI
2006-2007**

**CGR-CDSIFTCDR- N 125
Diciembre de 2008**

**INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD ESPECIAL COMPETENCIA CONCURRENTE
METROCALI S.A. – SITM DE SANTIAGO DE CALI -MIO 2006-2007**

Contralor General de la República	Julio César Turbay Quintero
Vicecontralor	Roberto Pablo Hoyos Botero
Contralor Delegado Sector	César Torrente Bayona
Contralor General de Santiago de Cali	Alma Carmenza Erazo Montenegro
Director de Vigilancia Fiscal	Diego Alberto Ospina Guzmán
Director Técnico Sector Físico	Washington C. González Caicedo
Responsable Subsector y de Entidad	Luís Edgar Michaels Rodríguez
Gerente Departamental Valle	Fernando Yarpaz
Coordinadores o Responsables Entidad en el Valle del Cauca: Por la Contraloría General de Santiago de Cali	Luis Carlos Pimienta Robledo
Por la Contraloría General De la República	Dora Isabel Bernal Mora
Equipo de Auditoria Líder	Aleyda Giraldo Restrepo
Por la Contraloría General de la República	Jhon Arley Murillo Benítez Luz Yanet Moreno Ochoa Eduardo Orrego Conde Mónica Jannete Amado Sandra Mónica Salazar Fredy Eleázar Lemos Luengas Maria Luisa Portocarrero
Contraloría Departamental del Valle Por la Contraloría General de Santiago de Cali	Jaime Vergara Claudia Catalina Celis Barrera Yamilet Arango Martínez Domar Orlando Murcia Chavarro Leonardo Alcalde Mondragón Darío Fernando Gómez Benavides Huubert Gallego Quijano

TABLA DE CONTENIDO DEL INFORME

		Pág.
1	HECHOS RELEVANTES	5
2.	CARTA DE CONCLUSIONES	11
2.1	Alcance de la auditoría	12
2.2	Concepto cumplimiento y efectividad de la gestión	13
2.3	Relación de Hallazgos	19
3	RESULTADOS DE LA AUDITORIA	21
3.1	Proceso de Contratación	21
3.1.1	Convenios Fundación General de Apoyo a la Univalle	21
3.1.2	Contrato Modernización de Semaforización	26
3.1.3	Contratos de Obra Pública e Interventoría Troncales y Pretroncales SITM	38
3.1.4	Contratos de Consultoría	66
3.1.5	Contratos Terminal Cabecera y Patios y Talleres	67
3.1.6	Proceso Gestión Ambiental	68
3.1.7	Inversión Redes Servicios Públicos y Otras Redes	71
3.1.8	Manejo Financiero y Presupuestal	76
3.1.9	Control Interno Contable	82
3.1.10	Sistema de Información y Vigilancia Contratación Estatal SICE	84
3.1.11	Otros Procesos	86
3.2	Denuncias Ciudadanas	
3.3	Reducción Sobreoferta Vehículos Transporte Público	
4	Anexos	
4.2	Matriz de Hallazgos Codificados	

1. HECHOS RELEVANTES

1. EVOLUCIÓN DEL SITM SEGÚN DOCUMENTOS CONPES

En el siguiente cuadro se presenta la evolución del Sistema Integrado de Transporte Masivo para la ciudad de Cali MIO, según los diferentes documentos CONPES que le han direccionado, y los indicadores básicos en cuanto alcance, costos previstos (inversión pública), coberturas, y plazos de ejecución contenidos en ellos:

Cuadro No. 1

DOC. CONPES	FECHA	LONGITUD COMPONENTE (Km.)				COBERTURA		INVERSIÓN PÚBLICA	DURACION CONSTRUCCIÓN	AÑOS	
		T	PT	CO	TOTAL	DEMANDA	ESPACIAL			INICIO	FIN
3166	23 de Mayo de 2002	49,0	78,00	116,00	243,00	72,00%	90,00%	US\$ 495 MILLONES	2,5	2003	2005
3369	1 de Agosto de 2005	49,4	94,00	112,00	255,44	90,20%	90,00%	US\$ 663 MILLONES	4	2004	2008
3504	17 de Diciembre de 2007	38,6 ¹		281,60	320,20	Fase I 46% Fase II 100%	97,00%	\$1,32 BILLONES ²	4	2004	2008

¹ Troncal Oriental o calle 70 pasó a ser pretroncal

² Pesos constantes de 2007

Fuente: Documentos CONPES

2. APORTES DEL PROYECTO

Para el desarrollo del Proyecto Metrocali S.A. ha recibido a junio 30 de 2008, \$693.207,11 millones de los cuales la Nación ha contribuido con \$466.906 millones, el Municipio con \$196.499 millones y Otros Entes Gestores¹ con \$29.801 millones. Los montos aportados por la Nación y el Municipio ascienden a \$663.405,87 millones, que en términos corrientes equivalen al 50% de recursos asignados en Documento Conpes 3504 de 2007,

3. VALORES CONTRATADOS Y ADICIONES

METROCALI S.A. en virtud del Proyecto Integrado de Transporte Masivo para la ciudad de Santiago de Cali ha realizado contratación por valor de \$595.843 millones, en contratos de obra para Troncales, Pretroncales y Consultoría (\$584.283 millones obras e interventorías y \$11.560 millones en estudios y

¹ Se incluyen los aportes de EMCALI para la reposición de redes de servicio público, los recursos para la Interventoría de los patios y talleres y recursos del Municipio para el Fortalecimiento Institucional.

diseños), de los cuales \$119.922 millones corresponden a adiciones las cuales representan en conjunto el 25.20% del valor inicial. Estos valores se encuentran discriminados en sus distintas etapas, componentes y niveles:

Cuadro 2 Inversiones en Troncales, Pretroncales y Terminales a Junio 30 de 2008

Componente	Consultoría	Obra	Interventoría	Predios y otras obras	Disponible	Total
Troncales		450.062	16.559			466.621
Pretroncales		71.309	5.242			76.551
Consultoría (Diseño Infraestructura)	9.268		1.580			10.848
Otros Diseños	713					713
Terminales y Estaciones de Parada- Adecuación.		39.993	1.554			41.547
Predios y otras obras				58.564		
Disponible					38.436	38.436
Total	9.981	561.364	24.935	58.564	38.436	693.280

Fuente: Informe Financiero Unidad Coordinadora de julio de 2008 en millones

3.1 Etapa de Preinversión

Para la realización de la Etapa de Preinversión del proyecto MIO, el titular del sistema METROCALI S.A. celebró 14 contratos por \$9.907 millones, los diseños de la infraestructura del proyecto y sus correspondientes interventorías, cifra adicionada entre abril de 2003 y octubre de 2004 en \$940,96 millones, lo que representa el 9,5% del valor inicialmente contratado. Las adiciones de valor en los contratos de diseño fluctuaron entre el 2,72% y el 23,8% y entre el 21,28% y el 158,46% en sus respectivas interventorías.

De la cifra finalmente contratada por \$10.848 millones, se ejecutaron \$10.467,79 millones (\$8.542,39 millones en los corredores troncales y \$1.925,39 millones en corredores pretroncales).

3.2 Etapa de Ejecución

▪ *Corredores Troncales*

Para la construcción de los corredores troncales, el titular del sistema METROCALI S.A. ha celebrado a Junio de 2008, 11 contratos de obra y 9 de interventoría por valor de \$356.230 millones, cifra finalmente adicionada en

\$110.391 millones lo cual corresponde al 30,99% del valor inicialmente contratado, para un valor final contratado de \$466.621 millones a Junio de 2008.

Las adiciones en valor en los contratos de obra fluctuaron entre el 12,06% y el 48,84% y entre el 11,92% y el 97,18% en sus respectivas interventorías.

- *Corredores Pretroncales*

Para la construcción de los corredores pretroncales, el titular del sistema METROCALI S.A. ha celebrado a la fecha 7 contratos de obra, 4 de interventoría y el puente de la calle 25 que suman \$67.948 millones, cifra finalmente adicionada en \$8.603 millones lo cual corresponde al 12,66% del valor inicialmente contratado, para un valor final contratado de \$76.551 millones a Junio de 2008.

Se advierten adiciones en valor en 2 de 8 los contratos de obra en 21,39% y 45,99% y entre el 106,66% y el 139.04 en sus respectivas interventorías.

- *Terminales y Estaciones de Parada*

Para la construcción y/o mejoramiento de estos componentes del Sistema, METROCALI S.A. ha celebrado a 30 de junio de 2008 4 contratos de obra y 1 de interventoría por valor de \$41.547,15 millones, cifra que no ha sido adicionada a la fecha.

- *Diseños Adicionales*

El titular del sistema METROCALI S.A., realizó 6 contratos por valor de \$ 712,78 millones cifra que no ha sido adicionada a la fecha.

4. PORCENTAJES DE EJECUCIÓN

4.1 Etapa de Preinversión

A la fecha los 14 contratos se encuentran ejecutados en su totalidad (100%)

4.2 Etapa de Ejecución

- *Corredores Troncales*

Este nivel representado en 11 corredores principales se encuentra ejecutado a

Junio de 2008, en un 98,1% en su Fase I y 0% en su Fase II, para un ponderado de ejecución del nivel troncal del 90,53%.

A la fecha se encuentra pendiente la licitación de la Troncal de Aguablanca obra correspondiente a la Fase II del Sistema, con lo cual se ejecutaría la totalidad de este nivel del sistema.

- *Corredores Pretroncales*

El valor contratado a fecha para este nivel está representado en 8 grupos de corredores pretroncales y/o cuencas alimentadoras y una obra más, y se encuentra ejecutado en un 88% en la Fase I, para la Fase II lleva una ejecución del 0%.

Se observó recurrente deficiencia en la planeación para la construcción de las obras de los corredores pretroncales, al haber adelantado procesos licitatorios no acordes con las necesidades técnicas y económicas reales del proyecto contempladas en los Documentos CONPES, sin contar con los diseños definitivos que garantizaran los fines de esta contratación. Los contratos contemplaron la elaboración y actualización de estudios y diseños, adecuación y rehabilitación de 126,9 Kms. de corredores pretroncales de la fase I, por lo que lo que se requirió rediseñar los citados corredores, determinándose finalmente ejecutar solo 24,8 Kms. equivalentes al 20% de lo contratado; en tal sentido se realizaron variaciones sustanciales de los alcances iniciales en atención a la disponibilidad de recursos. El antecedente revela que Metrocali S.A. no efectuó intervención al 80% de los corredores pretroncales del SITM de la fase I, afectándose la integralidad infraestructura y la operacionalidad del proyecto SITM.

- *Terminales y Estaciones de Parada*

A junio de 2008 se ha contratado la Terminal Intermedia de Cañaveralejo, ejecutada en un 55% y Terminal Calima con un avance del 0%. Están pendientes Villahermosa y Guadalupe. Las estaciones de parada sobre los corredores troncales de la Fase I, se encuentran en un 97%.

4. AMPLIACIÓN DE PLAZOS CONTRACTUALES

- *Corredores Troncales*

Las obras correspondientes a este nivel presentaron un incremento ponderado en sus plazos contractuales del 80%.

Las adiciones en plazo en los contratos de obra fluctuaron entre el 23% y el 155% y entre el 22% y el 140% en sus respectivas interventorías.

- *Corredores Pretroncales*

Las obras correspondientes a este nivel presentaron un incremento ponderado en sus plazos contractuales del 108%.

Las adiciones en plazo en los contratos de obra fluctuaron entre el 73% y el 209% y entre el 49% y el 227% en sus respectivas interventorías.

- *Licitaciones SIUR – Sistema Unificado de Respuesta*

Se adelantaron dos (2) procesos licitatorios para la selección del concesionario del SIUR (recaudo), los cuales culminaron con declaratoria de desierta de la licitación, con dos procesos judiciales en contra de la entidad en cuantía de \$70.000 millones para la primera licitación y la segunda fue finalmente suspendido el trámite por culminación de la licitación con base en sentencia judicial resultado de acción de tutela, habiéndose adjudicado al único proponente de la licitación pública - Unión Temporal Recaudo y Tecnología R&T², por valor de \$182 por pasajero movilizado durante 18 años, por acuerdo entre las partes fue reducida a \$175, por pasajero movilizado, que inicia operaciones en enero de 2009.

²Integrantes: SIEMENS S.A. con participación del 20%, APB PRODATA LTDA. con el 10%, IVU TRAFIC TECNOLOGIES AG con el 1%, Distribuciones Eléctricas de Sabanas Ltda. DISELECSA con el 35%, Energía Integral Andina S.A. 34%.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá,

Doctor
MAURICIO CARVAJAL BENITES
Presidente Metrocali S.A.
Cali – Valle.

La Contraloría General de la República y la Contraloría General de Santiago de Cali con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicaron Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Especial Concurrente, al Sistema Integrado de Transporte Masivo SITM ejecutado por METROCALI S.A., a través de la evaluación de los principios de eficiencia, eficacia, economía y equidad con que administró los recursos asignados al proyecto, en los resultados de la gestión contractual en los aspectos de Legalidad, Técnicos, ambiental y financieros, para las vigencias 2006-2007, incluyó igualmente la atención de denuncias ciudadanas.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la Entidad y analizada por la Contraloría General de la República y Contraloría General de Santiago de Cali. La responsabilidad de las Contralorías consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas - NAGC compatibles con las normas internacionales de auditoría - NIAS y con políticas y procedimientos de auditoría gubernamental con enfoque integral prescritos por la Contraloría General de la República, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan los aspectos auditados; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Gerencia Departamental del Valle de la Contraloría General de la República y en la Contraloría General de Santiago de Cali.

ALCANCE DE LA AUDITORIA

La auditoria a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:

Se desarrolló la Línea de Auditoria Proceso de Contratación para analizar la gestión administrativa ejercida en los aspectos legales, técnicos, ambientales y financieros en términos de eficacia, eficiencia, equidad y economía, para las vigencias 2006 y 2007; de igual manera se evaluaron las gestiones realizadas durante 2008 en desarrollo de la contratación celebrada y ejecutada durante las vigencias objeto del examen. Se evaluó la gestión adelantada para la reducción de la sobreoferta de vehículos de servicio público colectivo en virtud del proyecto.

En la contratación celebrada por Metrocali S.A. y teniendo en cuenta la realizada en virtud del proyecto se examinaron 21 contratos y 4 convenios interadministrativos, los cuales se seleccionaron aplicando el criterio de cuantía y en atención a denuncias ciudadanas. Para cada vigencia objeto de evaluación se contemplaron contratos de obra, Interventoría, consultoría y Convenios interadministrativos, de la siguiente manera:

De la vigencia 2006: \$90.223 millones que equivalen al 64,7 % del valor contratado.

De la vigencia 2007: \$90.168,81 millones que equivalen al 66,7 % del valor contratado.

Lo anterior representa el 65,7% del valor total contratado durante las vigencias analizadas. Se hace necesario mencionar que 3 contratos de la vigencia 2005 fueron examinados dada su ejecución durante 2006, 2007 y 2008.

La gestión administrativa evaluada comprende actuaciones en mayor parte anteriores a la actual administración y en algunos eventos incluye la actual; para diferenciación cuando se involucre la de esta administración así se expresará.

Durante el examen de auditoria se presentaron limitantes en el suministro de la información por parte de la entidad.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoria, las respuestas de la administración fueron analizadas y se incorporaron en el informe cuando se consideró pertinente.

CONCEPTO SOBRE CUMPLIMIENTO Y EFECTIVIDAD DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL

Con base en el análisis efectuado al proceso de contratación administrativa examinado en los aspectos técnico, legal, financiero y ambiental, el concepto sobre la gestión es desfavorable sustentado en la recurrencia de las debilidades reportadas en auditorias anteriores y nuevas actuaciones irregulares contempladas en los hallazgos enunciados en el informe.

Las recurrentes deficiencias afectaron la aplicación de los principios de eficiencia, eficacia, economía, equidad y efectividad en el manejo de los recursos públicos del proyecto Sistema Integrado de Transporte Masivo, y los que rigen la función administrativa, entre otros transparencia y moralidad pública, durante las etapas de planeación, ejecución y liquidación de las obras y servicios contratados, en cumplimiento de los fines del Estado, que debió observar la entidad a través de la Junta Directiva, Presidencia, Oficina Jurídica, Direcciones de Construcciones y Obra Civil y Transporte, Supervisores, y los intervinientes del proceso, consultores, contratistas, interventores y entidades municipales, revelados entre otros aspectos en:

- Deficiencias en la gestión administrativa, relacionadas con la planeación y estructuración del proyecto SITM, reveladas en las modificaciones en el alcance del proyecto, contempladas en los documentos CONPES 3369 de 2005 y 3504 de 2007.
- Las deficiencias de planeación de Metrocali S.A. han generado retrasos de más de dos años en la entrada en operación que afecta la calidad de vida de los habitantes de la ciudad de Cali; evidencian igualmente deficiencias considerables de legalidad, y de control y seguimiento a las diferentes actividades desarrolladas en los procesos, generados ante la falta de implementación y aplicación de mecanismos adecuados del sistema de control interno, Manual de Procedimientos y de comunicación entre las áreas.
- METROCALI S.A, ha presentado recurrentes deficiencias en la aprobación de diseños y débil coordinación con la empresa EMCALI EICE ESP, en la intervención de redes de servicios públicos, Departamento Administrativo de Planeación Municipal, Secretaría de Tránsito y Transporte y Alumbrado Público.
- Debilidades jurídicas, técnicas³ y exigencias en capacidad financiera, evidenciadas en procesos licitatorios, en la contratación celebrada y ejecutada, reconocimientos de desequilibrio económicos sin justificación a contratistas, contrato para construcción de 22 kilómetros de corredores pretruncados, del

³ Dos licitaciones declaradas desiertas para el SIUR.

cual sólo se construyeron 4 kilómetros, por cambios de estructura de pavimento, entre otros.

- Gastos no elegibles a cargo del proyecto por \$14.968 millones para modernización de semaforización, y debilidades en la capacidad jurídica de contratista para la presentación de la propuesta y la celebración del contrato, y presunto detrimento patrimonial por inobservancia de precios de mercado, entre otros aspectos.
- Desfinanciación de los recursos del proyecto SITM, derivado de la autorización de pagos o gastos no elegibles por \$80.000 millones, cuyas actividades no se encuentran dentro de los componentes descritos en los CONPES, relacionadas con reposición y ampliación de redes de servicios públicos (energía, acueducto, alcantarillado y telefonía) que le correspondían a EMCALI EICE ESP. y \$15.000 millones en modernización del sistema de semaforización, además de cambios en las condiciones del alumbrado público (subterranización).
- Debilidades en la capacidad de negociación con EMCALI EICE ESP, que generan incertidumbre debido a que en el Convenio suscrito y en los Otro Sí, no se fijaron condiciones claras de responsabilidad, fijación de ítems, precios, asunción de costos y pagos acordes con las necesidades del proyecto e indexación de las cifras adeudadas. Lo anterior ha permitido que en las conciliaciones la empresa prestadora de servicios públicos niegue el pago de determinados ítems.
- Contratos adicionales de obra en cifras cercanas al 50% del valor fiscal, sustentados en mayores cantidades de obra, obras no previstas y en obras de infraestructura de redes de servicios públicos, las cuales incluyeron reposición y optimización que correspondían a las entidades prestadoras de tales servicios, imputadas a los recursos del proyecto.
- Se revela sobreestimación de la actividad para adecuación del sistema de semaforización de los corredores troncales contemplada en los documentos CONPES, debido a que el 3369 de agosto de 2005 consideraba US\$95.240 (\$190 millones aproximadamente) y el 3504 de diciembre de 2007, asignó \$15.000 millones (US\$7.5 millones), con los cuales se pretendió legalizar la modernización interna y externa contratada tres (3) meses antes sobre los corredores troncales.
- Celebración de convenios interadministrativos por \$4.225 millones con la Fundación General de Apoyo a la Universidad del Valle para las fases II y III de

la estructuración del proyecto SITM, sin demostrar la idoneidad y experiencia necesarias, eludiéndose la observancia de la Ley 80 de 1993 para la selección objetiva de consultores y desarrollo de interventoría para diseño y construcción de patios y talleres y estaciones terminales.

- Presunto detrimento patrimonial por \$544,86 millones generado por presunta gestión antieconómica derivada del reconocimiento y pago de gastos administrativos a la Fundación General de Apoyo a la Universidad del Valle en la intermediación realizada para contratar.
- Presunto detrimento patrimonial por \$3.328,28 millones por sobrecostos en precios de mercado por servicios en el contrato de semaforización suscrito con la firma SIEMENS S.A.
- Presunto detrimento patrimonial por \$7.038,64 millones generado por presunta gestión antieconómica derivada de actuaciones irregulares durante la planeación y ejecución de las obras de infraestructura del SITM.
- Presunto detrimento patrimonial por \$1.853,49 millones generado por presunta gestión antieconómica derivada del reconocimiento y pago de recursos por incumplimientos de los contratistas y deficiencias de diseños.
- Presunto detrimento patrimonial por \$3.011,91 millones generado por presunta gestión antieconómica derivada de actuaciones irregulares de la Presidencia de Metrocali S.A., interventores y contratistas para reconocimiento de restablecimiento de equilibrio económico en cuatro contratos de pretroncales, no obstante los reiterados retrasos e incumplimientos de los contratistas, sin asidero jurídico tratándose de contratos celebrados a precios unitarios sin ajuste. Adicionalmente, sin soporte de no objeción por parte del BID, ni aprobación de la Unidad Coordinadora del Proyecto del Ministerio de Transporte, sin estudios técnicos coherentes con el clausulado del contrato, ni certificados de disponibilidad presupuestal, sin revisión y aprobación de la Oficina Jurídica y de la Dirección de Construcción y Obras Civiles.
- Presunto detrimento patrimonial por \$24,34 millones generado por presunta gestión antieconómica derivada del reconocimiento y pago de interventoría cuando el contrato de obra se encontraba suspendido.
- Presunto detrimento patrimonial por \$247,15 millones generado por presunta gestión antieconómica derivada de la celebración y ejecución de contrato para la realización de ajustes a las estaciones de parada.

- Presunto detrimento patrimonial por \$53,66 millones por gestión ambiental antieconómica, ineficiente e ineficaz, debido a la falta de mantenimiento a la siembra externa de árboles con base en el Programa de Reforestación Paisajístico a que está obligada la entidad por la autoridad ambiental CVC.
- Deficiente gestión de las interventorías y de Metrocali S.A. representado en los Presidentes, Directores de Construcciones y supervisores, por actuaciones permisivas y de omisión en el deber de imponer multas, de declarar la caducidad, terminación y liquidación de los contratos ante recurrentes incumplimientos revelados; aspectos fundamentales que hoy hacen parte de los factores críticos en el cumplimiento de la Fase I para el inicio de la Operación del SITM.
- Irregularidades jurídicas en cesión de derechos económicos de contratistas y entrega de recursos públicos a título de anticipo a particular cesionario.
- Las interventorías y los supervisores permitieron que los contratistas de obras incumplieran los cronogramas; se autorizó la iniciación de la construcción de seis (6) corredores pretruncados sin contar con los diseños definitivos, que debían entregar dentro de los tres (3) meses siguientes al inicio del contrato, aportados en promedio a los diez (10) meses de iniciada la etapa de construcción. Adicionalmente se autorizaron prórrogas habiendo informado los interventores que los contratistas no contaban con el personal, el equipo y los recursos necesarios.
- Falta de protección de los intereses de la entidad por retrasos injustificados en la ejecución de las obras lo que generó ampliaciones excesivas de plazos contractuales, que en algunos casos exceden el 100% del inicial.
- Presuntos detrimentos patrimoniales por valores pagados a las interventorías, por extensiones de plazo de los contratos de obra; en algunos casos exceden el 50% del valor inicial, infringiendo el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, por valor de \$1.805,89 millones.
- Deficiencias de gestión para la adquisición de predios, entre otros aspectos debido a deficiencias de concertación social y trámites jurídicos.
- Inadecuada gestión administrativa en el diligenciamiento y trámite de los desembolsos de los recursos del BID.
- Inadecuada utilización de recursos de la Nación para pago de contratos adicionales de obras no autorizados por el BID, ni la UCP del Ministerio de

Transporte.

- Se evidencian aspectos críticos para el inicio de la operación asociados con la no construcción de las terminales de cabecera e intermedias y los patios y talleres. Para el diseño, construcción e interventoría de la estación Terminal Valle del Lili se suscribió contratación sin tener definido el lote donde se ejecutará.
- Se revelan debilidades técnicas de la flota de buses padrones por sobrepeso, entre otros aspectos.
- En relación con el proceso de relocalización contemplado en el contrato de préstamo con el BID la entidad reporta una ejecución del 0%, según la entidad debido a falta de claridad jurídica en la aplicación de los recursos para este propósito.
- La reducción de sobreoferta de vehículos a 30 de marzo de 2008 se cumplió en un 15% correspondiente a la primera etapa, encontrándose en ejecución de la segunda etapa para alcanzar un 15% adicional, finalmente la tercera etapa con la que se busca llegar a una reducción del 16% más, está supeditada a la fecha de inicio de la operación del sistema, aspecto sobre el cual no existe aún fecha determinada por encontrarse supeditada a la adjudicación e implementación del SIUR.
- Con respecto a la reorganización de rutas de tráfico la Secretaría de Tránsito y Transporte contó con estudios previos, se observa que la misma ha sido concordante con el cronograma de reducción de vehículos a la fecha, dadas las modificaciones en el inicio de operación ante los retrasos presentados para éste efecto.
- Los recursos aportados por el Municipio por \$1.489,6 millones para el componente de Fortalecimiento Institucional y los realizados por los Concesionarios privados – Concesionaria Cali MIO S.A. y Consorcio Patio Sur por \$1.550,24 millones para la interventoría de patios y talleres, son manejados por fuera del encargo fiduciario constituido en la Fiduciaria Bogotá para los recursos del proyecto, infringe lo estipulado en los literales b) y c) del numeral 6.3 de la Cláusula 6ª del Otrosí No. 5 al Convenio de Cofinanciación.
- La Nación y el Municipio no han liquidado el Convenio denominado “Convenio para la financiación del Tren Ligero del Municipio de Santiago de Cali y la Adquisición de los Predios Requeridos para su Desarrollo”, reflejándose inobservancia de esta obligación contenida en el Otro Si No. 05 del Convenio

de Cofinanciación.

- Se presentan deficiencias en la oportunidad para la presentación y registro de la información financiera que debe presentar el ente gestor a la Unidad Coordinadora del Proyecto – UCP- del Mintransporte.
- La información contable revelada en los Estados Financieros del Proyecto no contiene aspectos importantes relacionados con el valor que EMCALI E.I.C.E E.S.P. adeuda al proyecto por \$55.074,82 millones⁴, debido a la falta de un documento que permita reconocer jurídica, presupuestal y contablemente los valores que en virtud de la ejecución de las obras de infraestructura de servicios públicos se han ejecutado con los recursos cofinanciados.
- La entidad no cuenta con Manual de Procedimientos para los diferentes procesos, revelándose las continuas deficiencias en la evaluación.
- Deficiencias en el cumplimiento de especificaciones técnicas y calidad de las obras y estaciones de parada.
- Interventorías y supervisión de obra por parte de la entidad con deficiencias en el ejercicio de sus funciones.
- Contratos administrativos de consultoría, interventoría y de obra sin efectuar las liquidaciones, en algunos casos se venció el término de caducidad de la acción contractual.
- Debilidades en el compromiso de la alta dirección y las áreas vinculadas al proceso contractual para la adopción de decisiones oportunas y efectivas que corrijan o solucionen los reiterados inconvenientes.
- Debilidad en la decisión de haber asignado la responsabilidad de adelantar la gestión predial en los contratistas de obra.

Durante la vigencia de 2007 el recaudo de los aportes municipales destinados a cofinanciación del proyecto fue inferior al proyectado, debido a la revaluación del peso colombiano con respecto al dólar, dado que el Acuerdo vigente del Concejo Municipal 0192 de 2006, mediante el cual se autorizan las vigencias futuras para la ejecución del proyecto, fue presupuestado en dólares y no en pesos corrientes. Lo anterior genera afectación por \$4.772,6 millones⁵ en el flujo de caja de los recursos cofinanciados del municipio para el proyecto SITM.

⁴ Información obtenida con base en las actas de obras.

⁵ Se presupuestó para el 2007 \$27.861,33 millones y el recaudo fue de \$23.088,72 millones.

No obstante lo anterior, en el citado Acuerdo se contempla el reconocimiento y restitución al proyecto del impacto de la revaluación durante el periodo 2014 al 2016, estos recursos no son coherentes en el tiempo con las fases de implementación del SITM, si se tiene en cuenta que la misma culminará en el 2009, lo que obligó a Metrocali S.A. a adelantar trámites para endeudamiento con las implicaciones que representarán los costos financieros.

Lo expuesto afecta la gestión administrativa ejercida por Metrocali S.A. por la revelación de los resultados, los cuales no atienden los principios establecidos para el ejercicio de las funciones públicas y la prestación eficiente, eficaz y económica del servicio público de transporte.

RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la auditoria, se establecieron 92 actuaciones irregulares las cuales fueron consolidadas en 20 hallazgos Administrativos que totalizan \$431.708 millones, de los cuales ocho (8) tienen alcance fiscal por cuantía de \$16.102 millones, diez y ocho (18) tienen alcance disciplinario, diez (10) tienen alcance penal, un (1) proceso administrativo sancionatorio y se reportará Beneficio de Auditoría por \$1.690 millones.

PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad debe ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento ajustado debe ser entregado a la Gerencia Departamental del Valle de la CGR dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución No. 5872 de 2007.

El citado Plan de Mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo. Su conformidad será emitida por los dos órganos de control, y la Contraloría General de Santiago de Cali efectuará el seguimiento del mismo de acuerdo con la Resolución No. 0100.24.03.08.008 del 23 de junio de 2008.

CÉSAR TORRENTE BAYONA
Contralor Delegado Sector Infraestructura

ALMA C ERAZO MONTENEGRO
Contralora General Santiago de Cali

3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

3.1 PROCESO DE CONTRATACIÓN

Se evidenciaron presuntas irregularidades derivadas de la inobservancia de actuaciones necesarias para la correcta celebración, ejecución y liquidación de la contratación. La gestión administrativa afecta el interés general de los asociados, la buena administración de los recursos del proyecto SITM, la movilidad de los vehículos, peatones y comunidad en general de los sectores intervenidos con la ejecución de las obras, afectándose el cronograma establecido para la puesta en marcha de la fase I del Sistema Integrado de Transporte Masivo, que representa un retraso de dos (2) años en la implementación del proyecto.

En relación con el régimen aplicable al proceso de contratación, las normas del Banco Interamericano de Desarrollo –BID- son las aplicables al proceso de selección de los contratistas y a las modificaciones por adición en cuantías. De otra parte el BID estuvo de acuerdo con ajustarse a la Ley de la República de Colombia, de conformidad con la Condiciones Especiales de los Contratos –CGC.

3.1.1 Convenios Fundación General de Apoyo a la Universidad del Valle

Se detectaron siete (7) actuaciones irregulares relacionadas con intermediación e inconveniencia en la celebración, ejecución, vigilancia y supervisión de dos (2) convenios suscritos con la Fundación General de Apoyo a la Universidad del Valle para la estructuración del SITM fases I y II por \$2.325 millones, y para el ejercicio de la interventoría a los contratos de concesión para la elaboración y adecuación de los estudios y diseños de los patios⁶ y talleres y estaciones terminales por \$1.920,46 millones respectivamente, que generaron incidencias Disciplinaria, Penal y Fiscal por \$544,86 millones. A continuación se relacionan las actuaciones:

Hallazgo No. 1 Estructuración SITM fases II y III – Modificaciones y Pagos

Se evidencian presuntas irregularidades en la celebración y ejecución del convenio interadministrativo de 2005 a título gratuito y ocho (8) Otro Sí suscritos en 2 años y seis meses con la Fundación General de Apoyo a la Universidad del Valle por \$2.325 millones, las cuales son violatorias de los principios de Transparencia, selección objetiva y pluralidad que gobiernan la gestión Contractual de las entidades Estatales señaladas en los artículos 24 y 29 de la Ley 80 de 1993, a través de los cuales se otorgó a la Fundación⁷ la potestad de

⁶ Sólo se tenía un predio de cuatro, el lote para el patio y taller norte (Sameco-Calima).

⁷ Numeral 2 del capítulo “Alcance de la Propuesta”.

convocar⁸, seleccionar y celebrar los contratos del personal o firmas especializadas que participarían en la estructuración del proyecto en las fases I y II, permitiendo por parte de la Fundación la selección de asesores por contratación directa, basado en equívoco régimen de contratación aplicable, y sin que se hubiere aportado la experiencia a que se comprometió en virtud del convenio, debido a que los servicios para la estructuración fueron realizados por terceros subcontratados⁹; lo anterior debido a que Metrocali S.A. en su calidad de ente gestor del proyecto contempló dentro del objeto del convenio interadministrativo apoyar la culminación de la estructuración del proyecto, sin actividades concretas a realizar, sin determinación del plazo y sin valor alguno. La actuación descrita revela afectación del principio de la moralidad administrativa contemplado en el artículo 209 de la Constitución Nacional y el artículo 3° de la Ley 489 de 1998, además de evidenciarse la falta de experiencia e idoneidad de la Fundación necesarias para el cumplimiento del objeto contractual, tal y como se exigió en los estudios previos y enfáticamente en la Junta Directiva¹⁰, y sin que se hubiere presentado en su propuesta personal necesario para brindar el citado apoyo.

Metrocali S.A. admitió la no aplicación de la Ley 80 de 1993 por parte de la Fundación General de Apoyo a la Universidad del Valle al seleccionar asesores por contratación directa, debido a errónea interpretación del régimen de contratación aplicable si se tiene en cuenta que es una entidad sin ánimo de lucro de carácter mixto, con una participación pública mayoritaria superior al 50%, desde su creación y en la actualidad adelanta su gestión contractual bajo el régimen del Derecho Privado y no por las normas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 2°, literal a) de la Ley 80 de 1993. Esta clase de entidades corresponden a aquellas que para efectos de la aplicación de esta normativa son consideradas entidades estatales de las descentralizadas indirectas, lo anterior, en

⁸ Entre otras, la propuesta presentada por la firma PROLAN LTDA, cuyo valor es por \$207.311.720 y se cita en la presentación de la misma que se acude y se presenta la oferta gracias a la invitación extendida por la Fundación.

⁹ Modificación al objeto del convenio inicial introducida a través del Otrosí No. 1.

¹⁰ los estudios previos de justificación y conveniencia del otrosí No. 1, donde se indica en el punto No. 12 de sus consideraciones que "...mediante se recomendó al presidente de Metrocali S.A., la contratación de firmas profesionales expertas en la implementación de sistemas de transporte masivo similares", los estudios previos de conveniencia y justificación del Otrosí No. 2 donde se dice que "Metro Cali S.A., requiere la contratación de Asesoría Jurídica para adelantar los estudios complementarios del proyecto... en donde se requiere del acompañamiento de asesores Jurídicos especializados en el tema de concesiones, con el objeto de obtener resultados en entrada y operación mas sólidos y confiables, de tal forma que se logren los siguientes objetivos..." y acta de Junta Directiva del 13 de mayo de 2005.

concordancia con lo establecido en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional¹¹. La actuación descrita revela afectación del principio de moralidad administrativa contemplado en el artículo 209 de la Constitución Nacional, artículo 3° de la Ley 489 de 1998 y la Ley 80 de 1993 y Decretos Reglamentarios en general.

En concordancia con lo anterior, en el punto No. 2 del análisis económico correspondiente a la fase de planeación contractual del Otrosí No. 3, se indica que “Metro Cali S.A., efectuará un convenio interadministrativo con el Centro de Investigación de Territorio, Construcción y Espacio de la Universidad del Valle (C.I.T.C.E.), teniendo en cuenta que habían realizado los estudios de impactos urbanos del S.I.T.M. y por lo tanto eran los mas idóneos para su complementación”, sin entenderse el motivo por el cual se contrató esta actividad con la Fundación, para que a su vez subcontratara con la Universidad del Valle-Grupo C.I.T.C.E., lo que ratifica que la Fundación no poseía la experiencia para la realización de los servicios mencionados, con las consecuencias económicas que la citada intermediación implicó. Disciplinario y Penal.

Oportunidad Propuesta Económica

Genera incertidumbre la actuación de Metrocali S.A. al enviar a la Fundación siete (7) días después de suscrito el convenio interadministrativo, un listado de necesidades para que ésta a su vez presente propuesta para la ejecución, debido a que en la fase previa al convenio en el análisis de conveniencia se contempló la necesidad del asesoramiento para la estructuración del proyecto SITM sin costo alguno para la entidad; lo que generó la presentación de propuesta posterior a la suscripción del citado convenio, en cuyo acápite denominado “PROPUESTA ECONOMICA” se menciona: “Por los servicios prestados, Metro Cali S.A. pagará a la Fundación un seis punto cinco por ciento (6.5%) el cual se pacta en ciento dos millones (\$102.millones), sobre los costos y gastos aprobados por Metro Cali S.A., que se estiman en mil quinientos setenta millones de pesos (\$1.570 millones”. Adicionalmente este aspecto dejó abierta la posibilidad de suscribir sucesivos otrosí sin límite de valor alguno y sustraerse a la limitación de adicionar en cuantía superior al 50% del valor inicial del contrato, incumple los artículos 3° y 23 de la Ley 80 de 1993. Disciplinario.

Gastos Administrativos Fundación

En la cláusula Segunda del Otrosí No. 1, se indica que con los recursos del mismo la Fundación, además de contratar a los consultores, los destinará al cubrimiento de gastos administrativos, contratación directa de recursos humanos y demás costos de administración, así las cosas en el informe financiero presentado por la

¹¹ C. Const., Sent. C-230, mayo 25/95. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

Fundación a Metrocali S.A. se relaciona un ítem llamado “PAGO MANEJO ADMINISTRATIVO FUNDACION” por \$544,86 millones, valor que corresponde a gastos administrativos de la fundación a febrero 29 de 2008, tales como Secretaria, Tesorero, etc. y la remuneración, gastos innecesarios por la intermediación de la Fundación en la selección de consultores dada su falta de idoneidad y experiencia específica de la Fundación en las actividades inherentes a la estructuración del proyecto SITM, debido a que Metrocali S.A. no adelantó los procesos de selección de consultores a través de convocatoria pública y/o directa señalada en la Ley 80 de 1993 y en las normas del BID según el caso aplicable, teniendo la capacidad y el deber legal de contratar por sí misma. Se presenta presunto detrimento patrimonial por gestión antieconómica en el pago de gastos administrativos incurridos por la Fundación. Disciplinario y Fiscal.

Modificación a Otro Sí No. 1

A través del Otrosí No. 6 celebrado el 07 de Diciembre de 2006 se efectuó una modificación al Otrosí No. 1, consistente en variar su forma de pago, observándose que ésta se encuentra viciada de legalidad, debido a que se suscribió un mes después del vencimiento del Otro Sí No. 1¹², razón por la cual no era posible modificar su contenido, dada la extinción del plazo, de acuerdo con jurisprudencia en este sentido; lo anterior obedece a deficiencias del Sistema de Control Interno en el seguimiento a las obligaciones convenidas, lo que revela afectación jurídica y económica por \$90 millones que corresponden al 15% del valor del Otro Sí No. 1, si se tiene en cuenta que el pago estaba supeditado a las adjudicaciones de la operación¹³ y del Sistema de Información de Recaudo¹⁴ y Control de la Operación e incumplimiento del artículo 209 de la Constitución Política. Disciplinario.

Segundo Convenio Fundación para Interventoría de 2007

Hallazgo No. 2 Proceso de Selección, Vigilancia y Supervisión

Requisitos Esenciales

La Fundación General de Apoyo a la Universidad del Valle celebró subcontratación para el desarrollo del objeto del contrato celebrado por \$1.920,46 millones relacionado con el ejercicio de la interventoría a los contratos de concesión referidos, con la imposibilidad de desarrollar las actividades a cabalidad dada la falta de elementos esenciales por no contar con la totalidad de los predios

¹² Vencido 6 de noviembre de 2006.

¹³ Adjudicada diez (10) días después del vencimiento del Otro Sí No. 1 (16 de noviembre de 2006)

¹⁴ Declarada desierta en dos oportunidades en el 2007 y finalmente adjudicada en julio de 2008.

requeridos, sin contar con experiencia en relación con el objeto; adicionalmente sin la aprobación expresa de la entidad para subcontratar; lo que infringe los principios de transparencia, selección objetiva y pluralidad contemplados en los artículos 24 num. 8° en concordancia con el 29 y 25 num. 7° de la Ley 80 de 1993, Decreto 2170 de 2002 artículo 4° y Cláusula Sexta del Convenio; la actuación revela ineficaz e indebida gestión administrativa en la celebración y ejecución del convenio, las cuales permitieron el pago del anticipo por \$576 millones (30% del valor del convenio) para la vigilancia de contrato cuyo objeto no era susceptible de cumplir en su totalidad. Disciplinario y Penal.

Subcontratación Convenio Interventoría

Deficiencias en la subcontratación realizada por la Fundación General de Apoyo a la Universidad del Valle para el ejercicio de la interventoría de la elaboración y adecuación de estudios y diseños de los patios y talleres¹⁵ con la firma Constructora DOMUS en la que uno de sus socios ejerció funciones de Asesor de la Presidencia de Metrocali S.A. y posteriormente, aún durante la ejecución del contrato se desempeñó en el cargo de Jefe de Oficina de Planeación de Metrocali S.A.; de otra parte el Director de la Interventoría por parte de la Fundación igualmente era socio de las firmas: Domus S.A. y Consultoría Jurídica Internacional. Lo anterior debido a que Metrocali S.A. no ejerció el debido control y vigilancia sobre el convenio interadministrativo celebrado; la actuación revela deficiencias de control interno de la entidad y la Fundación en el ejercicio de las funciones de vigilancia y control dados los riesgos asumidos por la entidad ante la imparcialidad que deben observar los servidores públicos para efectos del proyecto e incumplimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades debió atenerse al artículo 8° numeral 2° literal a) de la Ley 80 de 1993. Corresponde a derecho de petición instaurado por ex - Presidente de Metrocali .A. Disciplinario y Penal.

Seguimiento Convenio de 2007

Deficiencias en el ejercicio de la función de vigilancia y supervisión durante la ejecución del Convenio interadministrativo a través del Comité Coordinador¹⁶ designado por Resolución 110.18.205 de mayo 29 de 2007 que infringen lo estipulado en el artículo 6° de la Constitución Política, artículos 3°, 23, 24 numeral 8°, 25 numeral 7° y 12, 26 numerales 2, 4, 5, 7 y artículo 30 de la Ley 80 de 1993, artículo 4° del Decreto 2170 de 2002, debido a la carencia de informes de supervisión desde su constitución hasta siete (7) meses después de su celebración, que permitiesen reflejar el seguimiento a las diferentes situaciones

¹⁵ Norte, sur, Aguablanca, Puerto Mallarino y Estaciones Terminales.

¹⁶ Jefe Oficina de Planeación, Directores: Financiero, Transporte y Construcción y obras Civiles.

acaecidas en virtud del convenio, tan sólo se observaron actas firmadas por el Jefe de Oficina de Planeación de la entidad; no obstante haberse pactado pagos mensuales previa presentación de informe de actividades y aprobación por parte del supervisor del convenio, los informes de junio a septiembre fueron presentados mes y medio antes del vencimiento inicial (diciembre de 2007). Lo expuesto revela deficiencias del Sistema de Control Interno en el ejercicio de la función de supervisión para efectos del seguimiento a la ejecución de los servicios contratados y de los recursos entregados por concepto de anticipo. Disciplinario.

3.1.2 Contrato Modernización de Semaforización

Hallazgo No. 3 Proceso de Selección, Ejecución y Liquidación

Se detectaron catorce (14) actuaciones irregulares en el proceso de contratación directa adelantado por la entidad y la Secretaría de Tránsito y Transporte para la celebración del contrato No. 06 de 2007 con la firma SIEMENS S.A. para la modernización de la semaforización por \$14.968 millones, que generaron incidencia Disciplinaria, Penal y Fiscal por \$3.328,28 millones. Las actuaciones son las siguientes:

Selección Objetiva

Metrocali S.A. sustentó bajo criterios de falsa motivación la contratación directa de la modernización de la semaforización, al calificar de proveedor exclusivo a la firma SIEMENS S.A., con base en certificación de Distribuidor Exclusivo de la citada firma en la que expresa “En nuestra calidad de representantes exclusivos en Colombia de Siemens AKTIEENGESSELLSCHAT”¹⁷. De otra parte SIEMENS S.A. con los equipos controladores C800 y C900 (existentes) con interfases OCIT adoptó la tendencia en ingeniería de tráfico caracterizada por la apertura y estandarización de interfases, adicionalmente sólo el 26% del valor de los ítems contratados son de la firma SIEMENS S.A., cuya tecnología puede adquirirse a otros proveedores del mercado, el 32% del valor de los ítems corresponden a servicios y bienes adquiridos a través de subcontratación con firmas nacionales, y el 42% son proveedores diferentes a la SIEMENS S.A. De igual manera, esta empresa hizo entrega de los protocolos del sistema de control de tráfico de la central existente. No se invitó a cotizar solución de semaforización para la ciudad, se solicitaron cotizaciones de software, hardware y equipos de tecnología SIEMENS, cuando existen empresas nacionales proveedoras de tecnología de punta para soluciones de semaforización electrónica. Los antecedentes revelan actuaciones administrativas presuntamente irregulares derivadas de la omisión en el deber de adelantar licitación pública e incumplimiento de los principios de

¹⁷ Folios Nos. 019 y 020 de la propuesta.

transparencia, selección objetiva, economía y moralidad pública consagrados en los artículos 209 de la Constitución Nacional, 21, 24, 25 y 29 de la Ley 80 de 1993. Disciplinario y Penal.

Elegibilidad Gasto y Facultad Contratación

Con base en la facultad otorgada a través del Otro Sí No. 2 al convenio celebrado con la Secretaría de Tránsito y Transporte¹⁸, se detectaron gastos no elegibles por concepto de modernización de semaforización en corredores troncales por \$14.968 millones, actividad que no se encuentra contemplada para ser asumida con los recursos cofinanciados del proyecto SITM de acuerdo con el documento Conpes 3369 de 2005 y 3504 de 2007 lo que infringe el artículo 7° de la ley 489 de 1998, debido a que las actividades susceptibles de cubrirse para la semaforización están definidas en adecuación o traslado de esta infraestructura, lo que revela deficiencias jurídicas en la celebración del contrato, en el seguimiento del proyecto y gestión de la entidad por parte de la Junta Directiva y la Presidencia, de manera especial en el manejo de los recursos invertidos, revelado en que inicialmente se pagó con recursos de la nación y posteriormente por decisión de la misma junta se modificó por transferencia de recursos cofinanciados municipales. Según información del Ministerio de Transporte las actividades de renovación, ampliación, rehabilitación y recuperación de las redes de semaforización no son actividades objeto de cofinanciación, por no considerarse propias de la intervención del proyecto.

La Secretaría de Tránsito y Transporte en su calidad de autoridad de transporte, con base en su misión y responsabilidades contempladas en los artículos 3° y 6° de la Ley 769 del 2002, 228 y 229 numerales 7°, 15, 16, 20, 25, 27, 29, 30 y 38 del Acuerdo Municipal 0203 del 16 de marzo de 2001¹⁹, tiene asignado en el Plan de Desarrollo Municipal adoptado mediante Acuerdo 0127 de 2004 artículo 15 y numeral 3° del artículo 35, el Programa: Planeamiento y Ejecución para la Optimización de Red Semaforizada y Señalización Vial. Disciplinario y Penal.

Precios de Mercado Semaforización

Metrocali S.A. no realizó en el Análisis de Conveniencia, Necesidad, Oportunidad y Riesgo análisis de precio de mercado, ni se evidenciaron documentos que así lo reflejaran previo a definir la contratación directa.

¹⁸ Metrocali S.A. realizó el proceso de contratación, sin adelantar la licitación pública contemplada en el Otro Sí No. 2 del convenio.

¹⁹ Por medio del cual se compilan las normas aplicables a la conformación de la Estructura Orgánica y Funcional del municipio de Santiago de Cali.

Las cotizaciones allegadas soportan la decisión tomada y evidencian que no se realizó análisis unitario de precios de los ítems ofertados y contratados con la firma SIEMENS S.A., lo que generó la adquisición de algunos de estos ítems en cuantía superior a su valor en el mercado y a los precios ofertados por otros oferentes, tal es el caso de la empresa española Telvent, con base en la cotización realizada dando origen a la configuración de sobrecostos en cuantía de \$3.328,28 millones en ítems de servicios, encontrándose que el de Aforos Vehiculares en cada intersección arroja una diferencia de \$20,83 millones por cada una de las sesenta y dos (62) lo que representa el 2.164 %, y el de Diseño y Trazado de la Red, revela diferencia de \$18,76 millones que representa un sobrecosto del 300%, este antecedente se revela, no obstante existir precios en el mercado nacional por los citados servicios. Incumple artículos 209 de la Constitución Política, 3º y 26 numerales 1º y 4º de la Ley 80 de 1993. De acuerdo con la respuesta de la entidad con posterioridad a la comunicación de la observación reconoce sobrecostos por doble cobro en precios de ítems del contrato por \$1.690 millones, al establecer que “el ítem 25 “toma de información de campo, aforos vehiculares...” está inmerso en el ítem 23 “diseño y trazado de la red local.” y que el ítem 28 “capacitación...” se encuentra inmerso en el ítem 15 “suministro e instalación de software...”, Metro Cali S.A. en el Acuerdo de Ejecución del contrato²⁰ pactó que solo pagará el valor total de los ítems 23 y 15 con el descuento de la cuantía mencionada del valor total del contrato. La actuación constituye Beneficio de Auditoría. Disciplinario, Penal y Fiscal.

Capacidad Jurídica Celebración Contrato

Metrocali S.A. celebró el contrato de semaforización con personas que no acreditaron la capacidad jurídica o poder para representar a la firma contratista SIEMENS S.A., igual situación ocurrió con la presentación de la propuesta, debido a que la calidad de Representante Legal para presentar ofertas y celebrar contratos en nombre de dicha firma, no fue demostrada por el primer suplente del Vicepresidente de Tecnología Industrial, quien por sí solo no la ostentaba, dado que la citada facultad la adquiriría por ausencia temporal o absoluta del titular, adicionalmente éste aspecto era necesario y esencial para que el poder especial²¹ otorgado surtiera efectos jurídicos en cumplimiento de la condición suspensiva obligatoria de actuar conjuntamente con un representante legal²² de la SIEMENS

²⁰ Suscrito después del vencimiento del contrato.

²¹ Conforme lo establecido en los artículos 1505 del Código Civil y 832 del Código de Comercio la representación para contratar en nombre de otro se obtiene en virtud a facultad para ello la que otorga a través de Poder Especial, el cual en este caso no surtió efectos pues no se cumplieron las exigencias establecidas para ello.

²² Según lo indicado en el certificado de existencia y representación legal de la SIEMENS son Representantes Legales de la firma el Presidente ejecutivo, y los vicepresidentes que se consideren necesarios. El presidente ejecutivo tendrá un primer suplente y un segundo suplente, para que lo remplacen en caso de ausencia, faltas

S.A., de acuerdo con exigencia inscrita y que consta en el certificado de Existencia y Representación Legal expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá, situación que no ocurrió en este caso. En consecuencia se colige que existió deficiencia en la capacidad jurídica para presentar la propuesta, contratar, y vincular a la persona jurídica contratista, generando que este acto no cumple con una de las exigencias para obligarse, contenidas en el Artículo 1502 del Código Civil, asumiéndose riesgos que afectarían la validez del contrato por vicio de nulidad absoluta insanable conforme a lo establecido en el Artículo 44 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con el artículo 1740 y 1741 del Código Civil²³ y aclarada por la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, que al respecto ha manifestado “para que al acto realizado por el representante vincule en sus efectos al representado, es menester que aquél tenga poder de representación, o sea facultad para actuar a su nombre. Y esa facultad puede emanar: ora de la propia voluntad del representado, en los casos en que es capaz de expresar su consentimiento; ora de la voluntad de la Ley, la cual, en los eventos de su incapacidad, confiere al representante atribución para que actúe en nombre del primero. (CSJ, Cas. Civil. Sent. septiembre 5/72).” CSJ, Cas. Civil. Sent. agosto 12/71. Se afectan los principios de eficiencia, eficacia, economía y moralidad pública contemplados en el artículo 209 de la Constitución Política Nacional. Se infringen los artículos 6° de la Ley 80 de 1993, 1505 del Código Civil y 832 del Código de Comercio. Disciplinario y Penal.

Se observó durante la ejecución del contrato la intervención de personas distintas a quienes suscribieron el contrato, quienes actuaron presuntamente en representación de la firma contratista SIEMENS S.A., sin que se encuentren facultadas a través de poder especial o de otra naturaleza para actuar en tal sentido, debido a deficiencias en el seguimiento y control de las actuaciones contractuales, lo que genera riesgo de revelar actuaciones afectadas para su validez y certificación. Tal es el caso de: autorización para retiro de cheques, Acta de avance de cantidades a liquidar con corte de ejecución del contrato correspondiente a un porcentaje del 91.8%, similar situación ocurre con Acta de avance parcial para el segundo pago, donde la misma firma del Acta anterior también se encuentra en fotocopia, oficio de solicitud de retiro de Anticipo del 18 de diciembre de 2007, suscrito por Analista Comercial ITS y Subgerente de Desarrollo ITS, y documento del 18 de diciembre de relación de órdenes de compra y pagos hechos en virtud de la ejecución del contrato suscrito por representantes de la sucursal Occidente de la SIEMENS y no de la SIEMENS S.A. Bogotá con la que se suscribió el contrato.

temporales o absolutas. Los vicepresidentes también tendrán un primer y segundo suplente que adquirirán en su orden las mismas atribuciones del titular en caso de ausencia, faltas temporales o definitivas.

²³ “Es nulo todo acto o contrato a que falta alguno de los requisitos que la Ley prescribe para el valor del mismo acto o contrato según su especie y la calidad o estado de las partes....”

Red Interconexión

Deficiencia en la planeación al no haberse considerado en el objeto del contrato, la red para la interconexión del sistema de control centralizado; no obstante estar contemplado en el punto 5.3 del documento “Condiciones Técnicas de la modernización de la semaforización electrónica” elaborado por la Secretaría de Tránsito como elemento a proporcionar por el contratista de semaforización. Este aspecto implica que no sea posible el control central de los equipos, condición requerida en el contrato. Adicionalmente, se comprometió los canales de fibra óptica en los pliegos de la licitación para la conexión de recaudo, aspecto que resulta inadecuado por no existir análisis de conveniencia de la Secretaría de Tránsito para el uso de esta fibra²⁴, ni certeza de celebración de contrato que lo contemplara. Incumple artículo 209 de la Constitución Política, Ley 489 de 1998, artículo 3º, numeral 7º del artículo 25, numerales 1º y 4º del artículo 26 de la Ley 80 de 1993 y Resolución No. 173 de 2004 Manual de Funciones.

Garantía Manejo Anticipo

En la cláusula novena del contrato para la semaforización a través de la cual se contempla lo relativo a la Garantía Única que debe constituir el contratista no se contempló la exigencia del aseguramiento del riesgo de Manejo de Anticipo por \$5.987 millones tal como se establece en el literal a) del Artículo 17 del Decreto 679 de 1994, además de haberse aprobado con fecha anterior a la de expedición de la citada garantía, debido a que la fecha del acto administrativo de aprobación es del 18 de septiembre de 2007 y la de expedición es del 19 de septiembre de 2007, lo que resulta incongruente y genera incertidumbre en la actuación y evidencia debilidades de control interno ante la falta de exigencia contractual además de haber puesto en riesgo el manejo de los recursos públicos encomendados ante una eventual falta del amparo de los citados recursos. Disciplinario.

Cláusula Penal

Deficiencia de legalidad en la Cláusula Décima Tercera del contrato de semaforización correspondiente a la Cláusula Penal Pecuniaria, pactada en un porcentaje equivalente al 10% (\$1.497 millones) del valor total del contrato, la cual es de difícil aplicación a favor de Metrocali S.A. con base en el incumplimiento del contrato o la declaratoria de Caducidad del mismo, de la que se excluyó su aplicación en caso de incumplimiento parcial, contrariándose con ello la utilidad

²⁴ Comité de obra N. 13 de 8 de febrero de 2008- folio 349.

atribuida según la doctrina y la jurisprudencia²⁵ a la cláusula penal pecuniaria, la cual se establece para prever y operar cuando se presente incumplimiento bien sea parcial o total del contrato; lo anterior, debido a que la efectividad de su imposición se supeditó únicamente al incumplimiento total del contrato por parte del contratista. Tal estipulación genera incertidumbre dado que la actuación administrativa no obedece a criterio razonable, y con ello se afectan los intereses económicos de la entidad por los presuntos incumplimientos revelados del contratista en sus obligaciones, ante los cuales no podrá la entidad cobrar lo pactado a título de indemnización anticipada de perjuicios, incumple el artículo 3º numeral 1º del artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

Objeto del Contrato

En el contrato para el suministro e instalación de equipos de control de tráfico y software para la modernización de la central de tráfico existente y elementos periféricos de ayudas de tráfico en el sistema de semaforización electrónica, el objeto está limitado a los corredores troncales construidos²⁶ a la fecha de su celebración, el cual no es acorde con los contemplados en la etapa previa a su suscripción por la Secretaría de Tránsito y Transporte, ni con las cantidades de elementos contratados, los cuales incluyen intersecciones de troncales en ejecución que en algunos casos no cuentan con el diseño geométrico²⁷, la actuación descrita implicaría el incumplimiento de los ítems 23, 25 y 26 del contrato, impidiéndose con ello la instalación de elementos a suministrar y a su vez la consecución de los fines de la contratación estatal estipulada en el artículo 3º, numeral 1º y 4º del artículo 26 de la Ley 80 de 1993; lo anterior, debido a que en el objeto se excluyeron los corredores troncales que estaban en proceso de construcción; la actuación revela deficiencias de planeación por parte de la Secretaría de Tránsito y Metrocali S.A. y jurídicas en el acuerdo de voluntades, revelándose que los derechos y obligaciones de las partes del contrato no son equivalentes, ni recíprocos ante una eventual afectación de los recursos públicos

²⁵ MARIENHOF Miguel, "Para el supuesto de incumplimiento de una obligación contractual, las partes pueden prever y fijar "ab initio" el monto de los daños y perjuicios que representará dicho incumplimiento. La estipulación pertinente constituye lo que se denomina "cláusula penal". Producido el incumplimiento, y constituido en mora el contratante, se aplica dicha cláusula penal. En lo fundamental tienen vigencia las normas y principios existentes en el derecho privado, con las salvedades propias requeridas por el derecho administrativo. En tal forma las partes fijan de antemano la indemnización que debe pagarse a título de daños y perjuicios por el incumplimiento de una obligación contractual. Con ello el interesado se libera del cargo de probar los daños sufridos y su valor en dinero; por su parte, el infractor sabe anticipadamente a cuánto ascenderá la indemnización respectiva, sin exponerse a un cobro exagerado o superior a los recursos de que dispone. Por esas razones se ha sugerido que en lugar de hablar de "cláusula penal" se hable de "indemnización convencional" (Negrillas fuera de texto) Tratado de Derecho Administrativo, Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires. Tomo III-A. 1970, págs. 412 y 413).

²⁶ Carrera 1ª entre 19 y 40, calle 15, carrera 15 y calle 5ª entre Santa Librada y Cosmocentro a septiembre 14 de 2007.

²⁷ Calle 5ª con carrera 80, carrera 100 con calle 13 y carrera 15 con calle 15.

si se tiene en cuenta que las construidas son 26 intersecciones y en el contrato se contemplaron ítems para 62. Esta deficiencia fue aceptada y asumida por la firma contratista, la cual implicaba los riesgos de incumplimiento de ítems del contrato, sin efectuar verificación previa física y sobre planos de los sitios de instalación, derivándose responsabilidad de las partes involucradas al tenor de los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 80 de 1993. Disciplinario.

Forma de Pago y Segundo Pago del Contrato

Deficiencias jurídicas relacionadas con la forma de pago del contrato planteada en el proyecto presentado por la Secretaría de Tránsito y Transporte Condiciones Técnicas toda vez que consideró: “la unidad de medida y pago para los equipos será la unidad suministrada instalada o reubicada y probadas según los diseños y especificaciones, y aprobadas por el interventor”, adicionalmente se consideró que el segundo pago del 30% del contrato de semaforización se realizaría a los tres (3) meses de su inicio, según cronograma entregado por el contratista, el que además de contemplar actividades a cargo de Metrocali S.A. que no hacen parte de sus obligaciones contractuales, fue aceptado por la entidad sin incluir actividades indispensables para el cumplimiento del objeto contractual, actuación contraria al deber de Coordinación y vigilancia que debe observar la entidad de acuerdo con la cláusula Octava del contrato, incumpléndose el artículo 3° y numeral 4° del artículo 4° de la Ley 80 de 1993; debido a que los ítems 23, 25 y 26²⁸ por \$3.746,46 millones equivalentes al 25% del valor total del contrato, corresponden a actividades de planeación del contratista que no fueron contemplados en el cronograma aludido; no obstante haber sido incluidos en el Plan de Inversión del anticipo, el cual fue amortizado por \$2.993,54 millones, actividades necesarias para que la firma SIEMENS S.A. procediera a la instalación de los equipos de control de tráfico contratados. Ítems que no fueron cumplidos por el contratista, lo que impedía el cumplimiento total del objeto contractual, adicionalmente debilidades en el ejercicio de la función de Coordinación y Vigilancia del contrato. Incumple artículos 3°, numeral 1° y 4° del artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

Se detectó irregularidad en el segundo pago al contratista SIEMENS S.A. al reconocer \$1.796,12 millones de más en contraposición a lo convenido por las partes en el numeral 2° de la cláusula Tercera²⁹ del contrato No. 06 de 2007, que establecía un valor correspondiente al 30% (4.490,31 millones) del valor inicial a los 3 meses del inicio del contrato, debido a que Metrocali S.A. de manera contraria a lo estipulado en el contrato, reconoció al contratista el 50% (\$7.483,85

²⁸ Diseño de red local, información de campo, aforos vehiculares, peatonales y bicicletas y servicio de elaboración y optimización de planeamiento de tráfico.

²⁹ Un segundo pago del treinta (30%) a los tres meses de inicio del contrato (...)

millones) al que una vez efectuada la amortización se reflejará pago neto del 30%. La actuación revela deficiencias de legalidad en el manejo y protección de los recursos públicos asignados y en la defensa de los intereses de la entidad. Las deficiencias jurídicas de la forma de pago contemplada en el contrato serían subsanadas en la etapa de liquidación. Incumple artículo 209 de la Constitución Política, 3º, numerales 1º y 4º del artículo 26 de la Ley 80 de 1993. Disciplinario.

Cuadro No. 1 Desembolsos y Pagos a SIEMENS S.A. (Miles \$)

Cláusula Tercera, num. 2 del Contrato	S/ Contrato	Pagos	Diferencias
Valor Contrato	\$ 14.967.70		-0-
Anticipo 40%	5.987.08	\$ 5.987.08	-0-
2º Pago (30%)	4.490.31	\$ 7.483.85	\$ 2.993.54
Menos Amortización	(1.796.12)	(2.993.54)	\$ 1.197.41
Neto	\$ 2.694.18	\$ 4.490.31	\$ 1.796.12
Total Pagado	\$ 8.681.26	\$ 10.477.39	\$ 1.796.12

Fuente de Información: Soportes Documentos de Pago de octubre 18 y diciembre 27 de 2007.

Fase Previa a Cumplimiento Ítems

Durante la ejecución del contrato para la modernización del sistema de semaforización, se reflejan deficiencias de planeación adicionales a las mencionadas y de ejecución, al no haberse demostrado por parte del contratista el cumplimiento del ÍTEM 23³⁰ que correspondía a su planeación, relacionado con la elaboración de diseño y trazado de red local de cada una de las intersecciones (62) a semaforizar³¹, los cuales debían ser aprobados por la Secretaría de Tránsito y Transporte en su calidad de autoridad de transporte y de seguridad vial, Metrocali S.A. no contaba con los diseños geométricos de la Calle 5ª con cra 80, calle 100 con cra 13 y calle 15 con carrera 15, adicionalmente por exclusión del componente de semaforización incluido en los contratos de obra de las troncales en construcción e imposibilidad de instalación de los equipos controladores de tráfico, lo anterior debido a falta de previsión dado que las dimensiones de las adecuaciones de obra civil de los pedestales de concreto construidos eran inferiores a las requeridas por los equipos objeto del suministro, esta imprevisión generó modificación de los diseños de los corredores en ejecución a tan sólo cuarenta y cinco (45) días para la finalización del término de ejecución del contrato; lo anterior, revela deficiencias en la actuación de la Secretaría de Tránsito y Transporte, en su calidad de responsable de la fase previa a la celebración del contrato referido, de acuerdo con el Otros Sí No. 2 al Convenio

³⁰ Diseño y trazado de red local de cada una de las intersecciones a semaforizar.

³¹ Incluye investigación de redes, sondeo de canalizaciones, elaboración de plano digital con ducterías, cable, amoblamiento y acometida eléctrica.

suscrito con Metrocali S.A. y de las partes del contrato, al asumir riesgos que pudieron preverse en la fase previa al acuerdo de voluntades y durante la ejecución al no haberse contado a diciembre de 2007 con los diseños y trazado mencionados, aspecto que no hacía posible el cumplimiento del contrato por parte de la firma contratista. Incumple artículo 3º numeral 1º del artículo 26 de la Ley 80 de 1993. Disciplinario.

Plan de Inversión Anticipo

En el contrato para la semaforización se presentan irregularidades en la presentación y aprobación del Plan de Inversión del anticipo, al incluir \$253,5 millones correspondientes a gastos de legalización del contrato, los cuales deben ser asumidos por el contratista relacionados con el pago de pólizas e impuesto de timbre con ocasión de la celebración del contrato, lo que fue aceptado por la entidad para efectos de su amortización, lo que incumple lo consagrado en el numeral 19 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y 519 del Estatuto Tributario, y el parágrafo Segundo de la Cláusula Segunda del contrato, a través de la cual los impuestos corren a cargo del contratista. Lo anterior, debido a deficiencias en el seguimiento y control por parte de la entidad y la interventoría en el pago y manejo del anticipo; este aspecto desconoce la finalidad del anticipo dado que el Estado a título de préstamo entrega recursos públicos al contratista en su calidad de colaborador de la administración para la ejecución del contrato, cuya inversión y destinación debe orientarse al financiamiento de actividades propias y directamente asociadas con el objeto contractual, de conformidad con lo señalado de manera reiterada por la Jurisprudencia³² en concordancia con la normatividad aplicable. Disciplinario y Penal.

Actuaciones de Ejecución, Liquidación e Interventoría

Durante la ejecución y lo transcurrido de la fase de liquidación del contrato No. 06 de 2007 para la modernización de la semaforización, no se evidencian actuaciones de la entidad acordes con la conveniencia, los fines de la contratación y ajustadas a la legalidad de las etapas contractuales, incumpléndose el artículo 3º, numeral 4º del artículo 4º, numeral 1º y 4º del artículo 26 de la Ley 80 de 1993. El antecedente se presenta debido a deficiencias en el seguimiento, control y vigilancia de la ejecución real del contrato, lo que revela ineficacia en el ejercicio de las funciones administrativas asumidas. Este hallazgo incluye la actual administración. Genera incertidumbre la actuación de la entidad, debido a que según la respuesta al hallazgo, la entidad el día del vencimiento de los 4 meses

³²CSJ. Cas. Civil. Sent. 19562, abril.27/2005. MP: Hernán Galán Castellanos y CE, Secc. Tercera. Sent. 13436, jun. 22/2001. MP: Ricardo Hoyos Duque.

que para la liquidación de mutuo acuerdo³³ concede el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 celebró Acuerdo de Ejecución del Contrato con SIEMENS S.A. para prorrogar su ejecución.

Se observan deficiencias en la función de interventoría ejercida por los Directores de Construcciones y Obras Civiles de Metrocali S.A. al contrato de semaforización, debido a que la actuación se limitó a solicitar en Comités, sin exigir, ni sancionar al contratista con el propósito de cumplir con las actividades e ítems de vital importancia para la adecuada ejecución del contrato³⁴, tal es el caso de los Ítems No. 23, 25 y 26 que exigían al contratista la realización de diseños, toma de aforos y planeamiento de tráfico de las intersecciones en las que se debían instalar los equipos objeto del mismo, actividades que no se realizaron oportunamente, pues solo fueron entregados sus resultados a funcionarios de la Secretaría de Tránsito Municipal el día 29 de marzo de 2008, esto es faltando dos días para la finalización del plazo de ejecución del contrato, ítems incluidos en el Plan de Inversión de anticipo para ser financiados con estos recursos en un 50%, anticipo que fue amortizado en igual porcentaje, sin que estas actividades se hubieren ejecutado, dada la falta de aprobación de la Secretaría de Tránsito y Metrocali S.A. ante la entrega tardía, lo que imposibilitó el cumplimiento del objeto contractual; lo anterior en razón a que las citadas actividades eran prerequisites para ejecutar la instalación de los equipos y elementos contratados³⁵, observándose que no existía limitante alguna para la ejecución de las mencionadas actividades pues ellas no se encontraban supeditadas a los tramites de importación de equipos pudiendo ejecutarse paralelamente a dichos tramites. Igualmente se evidenció según informe del 06 de marzo de 2008³⁶ que el contrato estuvo durante dos meses sin apoyo técnico por parte de la Secretaria de Tránsito Municipal, debido a que los contratistas designados para tal fin solo estuvieron vinculados a la dependencia hasta el mes de diciembre de 2007, y el Coordinador del Grupo Técnico de la dependencia, su actuación se revela solo hasta en el mes de febrero de 2008³⁷, lo que incidió adicionalmente en la deficiencia en el ejercicio

³³ 31 de julio de 2008.

³⁴ En más de 5 Comités se solicitó al contratista la entrega de las distancias entre el equipo de control que se encuentra en la intersección y la caja del sistema MIO ubicada en la estación de parada sin que la SIEMENS entregara esta información.

³⁵ Para este incumplimiento contractual también incide la planificación sobre troncales en construcción y se hubiere contratado para troncales construidas, corroborado por la firma contratista en el acta de comité del 07 de noviembre de 2007 al decir que "Siemens informa que no es procedente ahora tomar la información de campo con el objetivo de diseñar las intersecciones debido a que el tráfico actual no es el que verdaderamente circulará con el funcionamiento del MIO.". Además de lo anterior se observa que si había intersecciones ya construidas al momento de ejecutarse el contrato la toma de aforo y el diseño de estas tampoco se cumplieron por parte del contratista. Según informe del 06 de marzo de 2008 de funcionario de apoyo de Metrocali S.A. se manifiesta que el avance de estos ítems solo era de en un 30%.

³⁶ Suscrito por el Ingeniero Víctor Beltrán quien ejercía apoyo a la interventoría de este contrato por parte de Metrocali.

³⁷ La Secretaría de Tránsito Municipal incumplió con el apoyo a la supervisión técnica que debía ejercer sobre este contrato.

de las funciones de vigilancia al cumplimiento del contrato. Incumple artículos 51, 52, 53 y 56 de la Ley 80 de 1993.

Vigilancia Contrato

Según la cláusula Octava del contrato la función de coordinación y vigilancia del contrato 06 de 2007 celebrado con SIEMENS S.A. sería ejercida por el Director de Construcción y Obras Civiles de Metro Cali S.A., evidenciándose deficiencias de legalidad que afectan la validez de documentos por falta de competencia de funcionario para certificar presuntos avances de ejecución que alcanzan el 63,23%, en los que se certifican actividades que no guardan correspondencia con el objeto del contrato relacionadas con el suministro e instalación, lo anterior debido a que aparecen entre otros documentos, Actas e Informes Mensuales suscritos por funcionario diferente al interventor designado a través del contrato, quien en virtud del Acta de Iniciación prestaría funciones de acompañamiento a la Coordinación del mismo, las actuaciones revelan debilidades jurídicas en el soporte del cumplimiento de las obligaciones del contrato, ineficiencia en el ejercicio de la interventoría a cargo del Director de Construcciones y Obras Civiles, lo que permite afirmar que no existe registro de avances o ejecución de actividades por parte del contratista aprobadas por Metrocali S.A. que demuestren la real ejecución del objeto contractual, tan sólo se limitó la interventoría a autorizar liquidación y entrega de recursos hasta del 90% del valor del contrato, previo visto bueno de la Secretaría de Tránsito y Transporte. Incumple artículo 3º numeral 1º 4º del artículo 26 de la Ley 80 de 1993. Disciplinario.

Legalidad Soporte Pago

Irregularidades en el segundo pago realizado a la firma contratista en cuantía del 30% de su valor en virtud a lo indicado en la cláusula tercera numeral 2º del contrato, disposición conforme la cual este pago se encontraba supeditado a la presentación de una factura por parte del contratista, observándose que la entidad aceptó la presentación de un documento que no reúne los requisitos exigidos por la Ley comercial para ser título valor y por consiguiente para ser factura cambiaria, dado que no posee la firma del creador del título, ni la descripción de los bienes y servicios entregados, tal y como lo exigen los artículos 621 numeral 2º y 772 del Código de Comercio; adicional a lo anterior se observaron otras inconsistencias e irregularidades que también afectan la legalidad de dicho pago, esto, en razón a que el Acta de Avance que la soporta el día 19 de diciembre de 2007 no fue suscrita por el representante legal de la SIEMENS S.A., ni por persona facultada para representarla, además de encontrarse dicha firma en fotocopia lo que le resta veracidad a dicho informe de avance por carecer el acta de autenticidad, esto conforme a lo establecido en el artículo 252 del CPC; sin embargo y pese a éstas irregularidades el Director de Construcción y Obras Civiles de Metrocali S.A.

quien ejercía como Coordinador de la Interventoría a este contrato, certifica a través de la comunicación Interna No. 180.07.07 del 19 de Diciembre de 2007 dirigida a la Dirección Financiera de la entidad que la SIEMENS ha cumplido con los requisitos del pago y que por lo tanto adjunta la factura y las actas de avance entre otros documentos y que autoriza el desembolso. Así las cosas, ante los anteriores argumentos Metrocali S.A. no podía realizar el citado pago al contratista, generando irregularidades en la realización de erogaciones presupuestales sin reunir los requisitos de orden legal y de soportes necesarios para ello. Según la Secretaría de Tránsito y Transporte tan solo se recibieron 3 equipos controladores en funcionamiento con fecha posterior al vencimiento del plazo de ejecución del contrato³⁸. Disciplinario.

3.1.3 Contratos de Obra Pública e Interventoría Troncales y Pretroncales SITM

Hallazgo No. 4 Actuaciones Administrativas en Planeación y Ejecución

Se detectaron siete (7) actuaciones irregulares en relacionadas con la planeación de la construcción de las obras de infraestructura del SITM, que generaron incidencias Disciplinaria, Penal y Fiscal por \$7.038,64 millones. Las actuaciones son las siguientes:

Planeación Construcción Pretroncal Cuenca Benito Juárez

En el contrato MC-OP-08-06 suscrito con el Consorcio Pretroncales II para la construcción de la pretroncal fase I de la Cuenca Benito Juárez, inicialmente se contempló intervenir 22 tramos de vía por \$7.024 millones, una vez el contratista efectuó la estimación de los trabajos determinó que los citados tramos costaban \$71.825 millones, es decir 10 veces más de lo contemplado en el contrato; cabe destacar que en ninguno de los dos presupuestos se contemplaron los trabajos de cambio de las redes de servicio público. Las actuaciones se debieron a deficiencias de planeación; lo anterior, genera incertidumbre por la actuación de la entidad y el oferente, dado que el presupuesto presentado por el contratista en la fase de ejecución del contrato no contempló la elaboración de estudios y diseños detallados, el mismo se estableció mediante una estructura típica de pavimento, tanto flexible como rígido, lo anterior se pudo fijar durante el proceso de licitación y de esta manera la entidad haber adoptado las decisiones pertinentes. Lo anterior generó disminuir el alcance de la obra ostensiblemente e igualmente pudo haber incidido en una afectación de la selección objetiva del contratista, develándose afectación de los recursos del municipio dada la responsabilidad que asumirá por el mantenimiento vial de este nivel. Incumple Principio de Planeación, artículo 209

³⁸ Acta de Visita del 7 de julio de 2008.

de la Constitución Política, 3º, numeral 1º y 4º del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, Ley 489 de 1998. Disciplinario y Penal.

Construcción Troncal Sur y Terminal

Metrocali S.A. suscribió contrato MC-OP-08-05, con el Consorcio Metrovías Cali 6, por \$40.246 millones, para la construcción del corredor troncal sur en el tramo carrera 15 diagonal 15 calle 75 entre carrera 23 (autopista sur) y terminal de cabecera Puerto Mallarino, incluye la construcción de puente vehicular a desnivel en la calle 70 construcción de puente vehicular a desnivel en la calle 70 y construcción de puente vehicular a nivel sobre la Avenida Ciudad de Cali y demás obras complementarias del SITM de Cali, sin contar con diseños geométricos, hidráulicos, estructurales requeridos con la magnitud de la obra, debido a que en el desarrollo del contrato surgió la necesidad de generar nuevos diseños para el canal de la avenida ciudad de Cali y para la intersección de la carrera 15 con calle 70 (Puente de los Mil Días). La anterior situación genera atraso considerable en el proyecto, mayores cantidades de obra a ejecutar, obras adicionales, mayor permanencia de la interventoría, afectación socioeconómica a los habitantes del sector lo que desconoce el interés general, e incumplimiento de Ley 80 de 1993 artículos 14 numeral 1º; 24 numeral 5º. Literal e); 25 numeral 12; artículo 26 numeral 1, 2, 3; 51, 52 y 53; el Decreto 2170 de 2002 artículo 8º. Disciplinario.

Planeación y Prórroga contrato MC-OP-07-05

METROCALI S.A. acordó y liquidó en desarrollo del contrato MC-OP-07-05 a través de Actas Nos. 2 y 3 de Mayo 10 y diciembre 11 de 2006 respectivamente, sin justificación técnica, social o de otra índole que pudiera considerarse imprevista y ajena a las partes, la suma de \$4.170 millones por concepto de ampliación del plazo inicial de la etapa de construcción en siete (7) meses para un total de 17 meses según nuevo plan de ejecución, el cual estipuló la construcción en primera instancia de la Calle 15 y posteriormente la Calle 13, determinó el aumento en plazo y valor citados, que adicionalmente incluyó \$539,86 millones producto del cálculo de la utilidad contractual³⁹ presentada por el contratista para el plazo concedido, sin que se hubiere incrementado el alcance de obra, se reconocen ajustes por indexación de precios o inflación, calculados éstos sobre cada acta de obra generada por avance a partir del 2 de mayo de 2007. Lo anterior, debido a deficiencias de Planeación y Sistema de Control Interno e inapropiado seguimiento, valoración y aprobación por parte de la firma interventora DICONSULTORIA Ltda. El Plan de Ejecución inicial en todas sus fases contemplaba la ejecución de la etapa de construcción de las Calles 13 y 15 simultáneamente en 12 meses, incluyendo según las condiciones del Pliego la

³⁹ El criterio por este concepto debe aplicarse los costos directos, que en este caso no se afectó.

inactividad del contratista durante dos meses entre noviembre 15 de 2006 y enero 15 del 2007.

Adicionalmente, Metrocali S.A. acordó y liquidó \$1.977 millones por concepto de jornada nocturna durante el mismo periodo, no requerida como quiera que el proyecto era viable de ser construido en el plazo acordado inicialmente, si se hubiesen considerado de igual forma en el nuevo plan de ejecución presentado por el contratista los aspectos contenidos en el Plan de ejecución inicial tales como, la duración y avance proporcional de actividades, precedencias de actividades, duración de la actividad considerada como ruta crítica, exigencias según el comportamiento del flujo de inversión del contratista y los rendimientos porcentuales de actividades. Por último, el incremento de 7 meses en plazo de construcción y la jornada nocturna citados representó consecuentemente la adición en plazo y valor del contrato de interventoría MC-IT-02-06 en \$668,41 millones y \$223,23 millones respectivamente según Actas Nos. 2 y 3 del contrato. Dadas las consideraciones anteriores se configura presunto detrimento patrimonial por \$7.038,64 millones, de los cuales \$6.147 corresponden al contrato de obra y \$891,64 millones al de interventoría. Incumple el artículo 209 de la Constitución Política, los numerales 1º, 2º, 3º, 12, del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, artículo 3º del decreto 489 de 1998. Este hallazgo fue contemplado de manera parcial en el informe de 2007 de la Contraloría General de Santiago de Cali por \$4.170 millones, sustentado en falta de concertación social. Disciplinario, Fiscal y Penal.

Contrato MC-OP-07-05 Troncal Centro

Durante la ejecución del contrato MC-OP-07-05 se evidenció que la terminación de la etapa de construcción fue prorrogada en 7 meses, según nuevo Plan de Ejecución desde el 2 de marzo hasta el 30 de septiembre de 2007, extendiéndose en 294 días más, desde octubre 1º de 2007 hasta el 21 de julio de 2008⁴⁰, lo anterior, debido a las recurrentes deficiencias de seguimiento y planificación técnica en la etapa precontractual por parte de Metrocali S.A., y a la falta de oportunidad en el cumplimiento de la actualización de diseños en la etapa de preconstrucción, al conceder adición en plazo para la ejecución de diferentes obras no previstas valoradas en \$8.039,18 millones, entre otras, el diseño y la construcción de 30 metros de empalme del proyecto en ambos frentes con la calle 15 no incluidos en los diseños iniciales, mayor área de recuperación de losas, rediseño del espacio público a la altura de la Iglesia La Ermita, adición de carril restringido en la calle 13 entre carreras 10 a 15, y cambios sustanciales de los diseños de las estaciones de parada del proyecto y a las redes secas, y mayores cantidades en redes húmedas según nuevos diseños, redes de la policía y

⁴⁰ Seis meses de prorrogas concedidas y 3 meses y 20 días de suspensión.

semaforización. La actuación generó considerables retrasos en la construcción de obras de la fase I y mayores costos para la implementación del proyecto SITM. Se genera incumplimiento del numeral 3º, 4º y 12 del artículo 25, artículos 51 y 53 de la Ley 80 de 1993. Disciplinario.

Cuadro No. 4 Obras No Previstas Corredor Troncal Calle 13

Ítem	Valor (MM)	%
Carril mixto	\$ 37,46	0,46%
Redes de acueducto	\$ 106,14	1,31%
Red de policía	\$ 151,09	1,87%
Obras espacio público	\$ 233,21	2,89%
Semaforización	\$ 257,34	3,19%
Redes de alcantarillado	\$ 318,43	3,94%
Obras en carril exclusivo	\$ 549,79	6,81%
Red telefónica	\$ 986,78	12,22%
Redes de energía	\$ 1.856,00	22,98%
Estaciones de parada	\$ 3.580,41	44,33%
Fuente: Actas. Totales	\$ 8.076,65	100,00%

Ciclo - Ruta Pretroncal 121 Vía Navarro

La entidad presenta deficiencias asociadas a la fase de planeación y formulación del proyecto Pretroncal de Navarro, al no tener en cuenta la integralidad y complementariedad de la pretroncal con el entorno arquitectónico y paisajístico del SITM, y a la falta de predios requeridos, debido a que inicialmente en el proceso licitatorio se incluyó la cicloruta, la cual contaba con diseño, debiéndose excluir posteriormente a través de Adendo, sustentados en el CONPES 3369 de 2005 por no hacer parte de los gastos cofinanciables del proyecto⁴¹; sin embargo en la ejecución del contrato MC-OP-06-05 se suscribió adicional por \$2.467,31 millones para la adición de la construcción de la ciclo-ruta, la cual no se realizó en su totalidad, debido a retrasos en la adquisición de predios adicionales requeridos para su nuevo trazado geométrico para la construcción del tramo en la vía pretroncal 121 – carrera 25, trazado generado por exigencias técnicas y de seguridad de las entidades operadoras de energía eléctrica ISA y EPSA. La entidad autorizó la utilización de \$1.300 millones de los recursos asignados para la terminación de la construcción de las calzadas y separador vial de la pretroncal. La actuación refleja deficiencias de Control Interno relacionadas con la etapa previa a la celebración de la contratación, debilidades en la aplicación del principio de planeación en el proceso previo de planificación social y técnica del proyecto, afectando la normal ejecución del mismo, además de incidir en la selección objetiva del proponente dado el incremento en las exigencias financieras y en la

⁴¹ El CONPES 3369 de 2005 incluyó las ciclorutas para ser financiadas con recursos municipales.

capacidad operativa. Infringe el numeral 3º, 4º y 7º de la Ley 80 de 1993. Disciplinario y Penal.

Gestión Predial a Cargo del Contratista

La Cláusula Novena del contrato MC-OP-08-05, establece un valor de \$44,68 millones por concepto de gestión predial al contratista, encontrándose que Metrocali S.A. a través del Acta de Ampliación de Plazo del 21 de abril de 2006 asumió la responsabilidad de adelantar la citada gestión, sin que a la fecha haya adquirido predio necesario para la culminación de la construcción de las obras del corredor del sistema diseñadas en el tramo de la calle 75 entre Autopista sur y terminal de cabecera de Puerto Mallarino predio de propiedad de la Cooperativa de Vivienda Cauquita y el municipio de Cali, debido a deficiencias en la planeación y en la gestión ejercida al contemplar la gestión predial a cargo del contratista en el proceso licitatorio y en el contrato, lo que evidencia que la entidad no contaba con la totalidad de los predios para la construcción de las obras, predio que a 3 años de la suscripción del contrato aún se encuentra en proceso de expropiación sin solución eficiente y eficaz por parte de Metrocali S.A., previéndose que la duración del proceso culminará en mayo de 2009. La actuación revela atrasos considerables en la construcción de la infraestructura y en la implementación de la Fase I para la operación del SITM e incumplimiento de la cobertura contemplada en el CONPES 3504 de 2007. Incumple artículos 3º, 25 numeral 7º, numerales 1º y 4º del artículo 26 de la Ley 80- de 1993. Disciplinario.

Pagos adicionales al Contratista por Imprevistos

El componente indirecto del valor representado en el A.I.U. (Administración, Imprevistos y Utilidades) del contrato MC-OP-02-07 suscrito con Conalvías S.A., para adecuación de estudios y diseños y construcción de la estación Terminal intermedia ubicada en la calle 5ª entre carreras 50 y 52, no fue presentado por el contratista en forma desagregada, ni al momento de proponer ni durante la ejecución del contrato, debido a deficiencias jurídicas de la entidad al no exigir la discriminación del AIU en los procesos licitatorios y de contratación, lo que afecta la cuantía en que ha de asumirse y cubrirse por el contratista los imprevistos que se presentan durante la ejecución del contrato, los cuales debe asumirlos inicialmente el contratista con el componente de Imprevistos del AIU⁴², y cobrar el

⁴² La Sala considera que en los contratos en los que en la cláusula relativa a su valor se incluya un porcentaje para imprevistos, le corresponde al contratista, en su propósito de obtener el restablecimiento de la ecuación financiera, demostrar que a pesar de contar con esa partida, esta resultó insuficiente y superó los sobrecostos que se presentaron durante la ejecución del contrato. (...). Era necesario, pues, que ese acontecimiento imprevisto hiciera excepcionalmente onerosa la ejecución del contrato, provocando una pérdida que excediera el álea anormal y previsible. La doctrina, como ya se dijo, coincide en señalar que para el restablecimiento del equilibrio económico, sea que se invoque la teoría del hecho del príncipe o la imprevisión, la ecuación económico financiera del contrato, considerada al momento

excedente a la entidad contratante, observándose en este contrato la presentación de pagos adicionales al contratista surgidos en hechos imprevistos relacionados con la suspensión indefinida del contrato, a consecuencia de la terminación unilateral del contrato de interventoría sobre su fase de preconstrucción, los que en virtud de lo anterior, debieron deducirse de los recursos pactados para imprevistos.

Hallazgo No. 5 Actuaciones Administrativas en Prórrogas-Sobrecostos

Se detectaron seis (6) actuaciones irregulares en la celebración y ejecución de contratos de obra pública, relacionadas con deficiencias administrativas de la entidad e interventorías por incumplimientos de los contratistas y deficiencias de diseños entre otros aspectos, que generaron incidencias Disciplinaria, Penal y Dos Fiscales por \$1.805,89 millones y \$47,6 millones respectivamente. Las actuaciones son las siguientes:

Contratos de Obra de Pretroncales

La entidad no ejerció gestiones eficientes y eficaces tendientes a hacer efectivas las medidas sancionatorias establecidas en los contratos MC-0P-01-06, MC-0P-02-06, MC-0P-03-06 y MC-0P-05-06¹ y en la legislación aplicable por los recurrentes incumplimientos de los contratistas, debido a que a la finalización de la etapa de Preconstrucción fijada en los contratos por tres (3) meses contados desde su inicio según cláusula 5.2, numerales del 5.2.2 al 5.2.5. en concordancia con la cláusula 5.3, numeral 5.3.1, los contratistas Consorcio Grupos Pretroncales I y II, y Jaime Carmona Soto no cumplieron con la entrega oportuna de los estudios y diseños, actividad necesaria para la finalización de la etapa de preconstrucción y el inicio de la etapa de Construcción, habiéndose requerido continuamente por la entidad a través de las interventorías; generan incertidumbre los acuerdos de las partes contrario a lo estipulado en la cláusula citada, bajo el entendido que el tiempo necesario para la entrega de la información faltante, sus ajustes y complemento de los Estudios y Diseños, quedaba subsumido en el plazo de la Etapa de Construcción; lo anterior se presentó por la actuación permisiva de la entidad a través de la Presidencia y la Dirección de Construcción y Obras Civiles; no obstante el incumplimiento reiterado de los contratistas de las obligaciones a su cargo establecidas en las cláusulas 5.3.1 a 5.2.13 del contrato. Para cada contrato de los dos inicialmente citados se suscribieron nueve (9) Actas de Cambio de Obra y Fijación de Precios, que si bien no modificaron los valores de los contratos, si afectaron el normal y oportuno desarrollo del proyecto, lo que

de su celebración, debe alterarse por un álea anormal o extraordinaria". (C.E., Sec. Tercera. Sent. 19217, dic. 11/2003. M.P. Ricardo Hoyos Duque).

trajo como consecuencia los doce (12) meses de atraso de las citadas obras sobre los corredores pretroncales. La actuación infringe los artículos 14 numeral 1º; 23, 25 numeral 12, 26 numeral 1, 2, 3; 51, 52 y 53 de la Ley 80 de 1993 y el Decreto 2170 de 2002 artículo 8º y numeral 40.2.5, cláusula 40, capítulo X, de los contratos aludidos. De acuerdo con la respuesta de la entidad, no se acepta la aplicabilidad de lo contemplado en el Anexo No. 5 del contrato en párrafo del numeral 5.3. ALCANCE DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS, debido a que en el mismo Anexo en el párrafo siguiente⁴³ se lee lo siguiente: “El Contratista deberá entregar a Metrocali S.A. dentro del plazo definido para la Elaboración y Actualización de los Estudios y diseños (3 meses contados a partir de la firma del Acta de Iniciación), la totalidad de los estudios y diseños debidamente aprobados por la interventoría y las diferentes entidades municipales competentes.....”. Las actuaciones generaron presuntos detrimentos patrimoniales por \$1.805,89 millones, correspondientes a los pagos por prórrogas de los contratos de interventoría. Disciplinario, Fiscal y Penal.

Cuadro No. 2 Atraso Entrega de Diseños

Contrato No.	Fecha de Entrega de Diseño sgn. Contrato	Fecha de Entrega de Diseño Concluido	Meses de Atraso
MC-OP-01-06	18-Agosto/06	16 de julio de 2007	11 meses
MC-OP-02-06	18-Agosto/06	16 de julio de 2007	11 meses
MC-OP-03-06	18-Agosto/06	No los entregó	18 meses
MC-OP-05-06	18-Agosto/06	No los entregó	17 meses

Fuente: Papeles de Trabajo, contratos y actas.

Contrato MC-OP-03-06 Pretroncal

Se observa la concesión a favor del contratista en el contrato MC-OP-03-06 de prórrogas en el plazo del contrato por términos de 6 y 4.5 meses respectivamente, las que se produjeron con fundamento en las obras no previstas por concepto de reposición de redes de acueducto y alcantarillado, observándose en los soportes del contrato y revisada el acta de liquidación de obra No. 012 del 22 de octubre 2007 que a dicha fecha se habían ejecutado \$6.609,1 Millones que representan el 74.2 del valor del contrato y se incluyen \$414.5 Millones (4.7% del valor fiscal del contrato), en el acta que corresponden a obras no previstas de Acueducto y alcantarillado, en el Acta No. 15 (14 Dic. 2007 a 15 Enero de 2008) se observa que la obra ejecutada acumulada es de \$8.521.1 Millones correspondiente al 95.7 % del valor fiscal del contrato, que incluyen \$509.3 Millones por obras no previstas de acueducto y alcantarillado, equivalentes al 5.7% del valor del contrato, evidenciándose que estos porcentajes equivalen a un mínimo del valor del contrato, motivo por el cual no es argumento válido para que se autorice por parte del interventor prórrogas por los términos señalados, motivos por los cuales se

⁴³ Contenido en la página No. 7

concluye que las razones expuestas para ampliar el plazo del contrato no tienen sustento operacional, y que se debió a la escasa capacidad de ejecución del contratista (tal y como lo reconoce el contratista en oficio presentado), a la flexibilidad de la interventoría y la entidad contratante. Lo anterior genera incertidumbre en la actuación por los atrasos en la ejecución, contraposición con la concesión de prórrogas y reconocimiento de desequilibrios económicos del contrato en forma ilegal por devenir de causas imputables al contratista, sin adoptar las acciones que le correspondían a la interventoría, Dirección de Construcciones, Oficina Jurídica y Presidencia, adicionalmente se afectó la construcción de las obras de la fase I para la implementación del proyecto SITM.

Prórrogas de Contratos de Interventoría Pretroncales

La entidad realizó una gestión antieconómica al adicionar por \$1.805,89 millones los contratos de interventoría MC-IT-03-06 y MC-IT-04-06, los cuales excedieron el 50% de su valor inicial, límite establecido en el artículo 40 parágrafo 2º de la Ley 80 de 1993 expresado éste en salarios mínimos legales mensuales vigentes, debido a las prórrogas en plazo concedidas a los contratistas de obra, las adiciones superaron el valor equivalente a 845.5 SMMLV dado que el valor adicionado asciende a \$1.069, 24 millones 1.063 SMMLV, sustentadas en las prórrogas de los contratos de obra MC-OP-01 al MC-OP-05 de 2006, las cuales fueron concedidas sin tener en cuenta los incumplimientos o atrasos en la ejecución de las obras por razones imputables a los contratistas, evidenciándose retrasos que alcanzaron el 120% en promedio para la etapa de construcción. Las actuaciones reflejan deficiencia de legalidad con respecto a la trasgresión de la norma contractual, si se tiene en cuenta que el primero alcanzó un incremento del 109% y el segundo 122% del valor inicial. infringe la Ley 80 de 1993, capítulo V, artículos 51, 52 y 53, artículos 3º y 6º Ley 610 de 1993 y Ley 87 de 2003 de Control Interno en su artículo 2, literales a, b, c, d, e, f, h y numerales 4, 5 y 6 y artículo 6º. Disciplinario y Penal.

Contratos de Obra Pretroncales MC-OP-01-06 y MC-OP-02-06

Los contratos MC-OP-01-06 y MC-OP-02-06 fueron objeto de cuatro prórrogas sustentadas entre otros aspectos, en obra adicional de redes de servicios públicos y el factor climático; sin embargo se evidenció que los retrasos obedecieron a causas imputables a los contratistas de las obras, encontrándose que a 16 de junio de 2007 la ejecución presentó atrasos del 57.8% y 36.69% respectivamente, debido al incumplimiento en el suministro de los recursos necesarios para la ejecución, tales como: equipos, materiales y mano de obra a que estaban obligados en virtud de los contratos. Al no haberse cumplido con obligaciones propias de la fase de preconstrucción no era posible, conforme las estipulaciones

del contrato, proceder a dar inicio a su fase de construcción, pues para el inicio de esta fase se requiere que se cuente con todos los estudios y diseños debidamente elaborados o actualizados, tal como se indica en la cláusula 6.1 del contrato y 6.2.1 del contrato. Esta situación se originó como consecuencia de la pasividad y flexibilidad de la entidad contratante y la Interventoría al exigir el cumplimiento de las cláusulas contractuales a cargo del contratista y genera incumplimiento del principio de planeación que rige el accionar de las entidades Estatales así como de lo consagrado en el artículo 25 numeral 12 de la Ley 80 de 1993, al igual que demoras en el proceso de construcción de las obras objeto del contrato, debido a que el incumplimiento de la etapa de pre-construcción generó un atraso en la ejecución de la obra al no disponer de los estudios y diseños⁴⁴ que garantizaran construcción simultánea de varios frentes de trabajo. Para el contrato MC-OP-03-06 de acuerdo al informe No. 11 de interventoría (marzo 17 a abril 16 de 2007), encontrando que sólo se han liquidado \$2.480.9 millones que representan el 27.9% del valor del contrato. En el mismo informe se expresa que el atraso en la facturación y en la ejecución de la obra obedece a la no entrega de los estudios y diseños (Etapa de pre-construcción) que garantizaran ejecución simultánea de varios frentes de trabajo, ni se contaba con la disponibilidad de equipo y personal para su adecuada ejecución. Se infringen los artículos 209 de la Constitución Política, 14 numeral 1º; 23, 25 numeral 12, 26 numerales 1, 2, 3, 51, 52 y 53; el Decreto 2170 de 2002 artículos 4º, numeral 1º y artículo 8º. Condiciones Generales del BID, numeral 28.1 y 28.2 y 32.1. El antecedente descrito generó un atraso continuo de las obras y por ende del proyecto SITM, dados los bajos rendimientos por la mínima capacidad operativa, e incertidumbre en las actuaciones de la entidad y las interventorías, no obstante haber sido requeridos los contratistas para la corrección de las deficiencias, ni se adelantaron los trámites para la imposición de las multas, aún cuando fueron inicialmente solicitadas por el interventor, trámite suspendido en agosto de 2007 para proceder a prorrogar los contratos de obra e interventoría. No se acepta la respuesta de la entidad debido a que en el mismo Anexo No. 5 en la página 7 en párrafo subsiguiente se exige al contratista cumplir el término de 3 meses para la entrega de los estudios y diseños en su totalidad debidamente aprobados. En la actualidad⁴⁵ la Oficina Jurídica adelanta trámite para imposición de multa Disciplinario y Penal.

Contrato de Obra MC-OP-08-05

En el contrato MC-OP-08-05, suscrito con el Consorcio Metrovias Cali 6, no se cumplió el plazo pactado inicialmente de trece (13) meses, extendiéndose a 28

⁴⁴ la totalidad de los estudios y diseños correspondientes a la fase de pre-construcción fueron entregados por parte del contratista para la revisión de la interventoría el 11 de abril de 2007 (Cinco días antes del vencimiento del plazo del contrato).

⁴⁵ Al 22 de Octubre de 2008.

meses y 10 días, equivalentes al 115% del plazo inicial pactado, toda vez que se evidenciaron continuas prórrogas al plazo de ejecución y contratos adicionales por \$18.500 millones, que representan el 46% del valor inicial. Lo anterior debido entre otros aspectos a autorizaciones de la interventoría por condiciones meteorológicas, tales como ola invernal, que no corresponden a eventos imprevisibles y para éste caso no es factor preponderante, lo que incumple lo estipulado en las cláusulas 13 y 31 del contrato, adicionalmente la etapa de preconstrucción debió ampliarse en 90 días por deficiencias de los diseños, generándose atrasos injustificados en la ejecución de la obra, gestión antieconómica, afectación del cronograma establecido para la puesta en marcha del SITM como también de la movilidad vehicular y peatonal del sector e incumplimiento de la Ley 80 de 1993 artículos 14 numeral 1º; 23; 24 numeral 5º. Literal e); 25 numeral 12; artículo 26 numeral 1, 2, 3 y 4; 51, 52 y 53; el Decreto 2170 de 2002 artículos 4º, numeral 1º y artículo 8º; Condiciones Generales BID, numeral 28.1 y 28.2 y numeral 32.1. y Manual de Funciones contenido en la Resolución N° 173 de septiembre 21 de 2004, en los numerales 2, 3, 5, 6, 7, 11, 12, 13, 14 y 15 Actualmente la Contraloría General de Santiago de Cali adelanta proceso de responsabilidad fiscal por las deficiencias del diseño inicial. Se genera presunto detrimento patrimonial por \$47,6 millones, por interventoría⁴⁶, corresponde a la actual administración. Disciplinario y Fiscal.

Requisitos del BID contrato MC-OP-02-07

En el contrato MC-OP-02-07 suscrito con Conalvías S.A. se realizaron prórrogas y suspensiones al contrato sin contar con los conceptos previos de No Objeción del BID, el cual según lo indicado en el numeral 3 del Apéndice 1 de las políticas establecidas para la adquisición de bienes y obras financiadas por el BID se exige como requisito necesario para obrar en tal sentido, debido a que la entidad en Acta del 10 de septiembre de 2007 suspendió la fase de preconstrucción por el término de 37 días sin contar con el citado concepto, y mediante Acta No. 3 del 28 de mayo de 2008 suspendió el contrato por 30 días calendario, en atención a que la interventoría de la Fundación General de Apoyo a la Universidad del Valle no cumplió con sus obligaciones dejando sin aprobar diseños que irían a ser aplicados en la fase de construcción. Posteriormente a través de oficio No. P.100 del 29 de mayo de 2008 el Presidente de Metrocali S.A. solicita concepto de No Objeción al BID evidenciándose irregularidad consistente en la suspensión del contrato sin contar con el referido concepto de No Objeción, requisito esencial para proceder a la concesión de prórrogas o suspensiones en los contratos financiados con los citados recursos.

⁴⁶ Contrato MC-IT-01-06

Hallazgo No. 6 Equilibrio Económico Contratos Pretroncales

Se detectó actuación irregular durante la ejecución de los contratos de pretroncales, que generaron incidencias Disciplinaria, Penal y Fiscal por \$3.011,91 millones. La actuación es la siguiente:

Restablecimientos de Equilibrio Económico

El Presidente de Metrocali S.A. y las interventorías reconocieron restablecimientos de equilibrio económico por \$3.011,91 millones, a los contratos MC-OP-01-06, MC-OP-02-06⁴⁷, MC-OP-03-06 MC-OP-05-06⁴⁸, no obstante los reiterados retrasos e incumplimientos imputables a los contratistas en la entrega de diseños, suministro de materiales, mano de obra y equipos manifestados por las interventorías, sin certificado de disponibilidad presupuestal, sin aprobación de la Oficina Jurídica, del supervisor del contrato y de la Junta Directiva de Metrocali S.A. y sin concepto previo de No Objeción del BID, previa aprobación del Ministerio del Transporte. lo anterior en contraposición a lo pactado sobre riesgos asumidos por los contratistas, observándose la configuración de irregularidades de orden jurídico⁴⁹, técnico y administrativo que no daban viabilidad a estos reconocimientos, los cuales no se atemperan a los numerales 36.1 al 36.10, Cláusula 36 – Riesgos a cargo del contratista, Capítulo Noveno – Asignación de Riesgos del Contrato y Ley 80 1993 artículo 25 numeral 6 13, 51, 52 y 53, debido a que las decisiones adoptadas no cumplen con las exigencias jurídicas de procedibilidad, además de las renunciaciones expresas a las reclamaciones de mayor permanencia en obra de los contratistas en las Actas de Prórroga suscritas y la distribución de los riesgos pactados, los contratos se celebraron a precios unitarios sin ajuste. Lo anterior revela deficiencias en la gestión administrativa por parte de la Presidencia⁵⁰ y de la función de vigilancia ejercidas por las interventorías, dada la falta de protección de los intereses del estado que en materia de recursos públicos deben observar. La irregularidad se presenta como consecuencia de actuación débil y contraria a las estipulaciones contractuales, legales y jurisprudenciales ejercidas por la Presidencia de Metrocali S.A., el representante legal de la Interventoría y el Contratista, quienes pusieron en riesgo la estabilidad financiera del proyecto SITM. Se configura presunto detrimento patrimonial por \$3.011,91 millones. Disciplinario, Fiscal y Penal.

⁴⁷ CONSORCIO GRUPO PRETRONCALES

⁴⁸ JAIME CARMONA SOTO.

⁴⁹ Conforme a Anexo de análisis jurídico.

⁵⁰ Agosto de 2007.

Cuadro No. 5 Reconocimientos Restablecimiento Equilibrio Económico (Millones)

CONTRATO No.	VALOR \$	RECONOCIMIENTO \$	% INCREMENTO vs. v/r contrato
MC-OP-01-06	10.975.78	536.39	5
MC-OP-02-06	10.853.28	276.31	2.6
MC-OP-03-06	8.903.42	1.326.01	14.9
MC-OP-05-06	6.342.77	873.19	13.8
Total		3.011,91	

Fuente: Actas.

Los mencionados reajustes se encuentran viciados de ilegalidad pues éstos no debieron efectuarse debido a que en primer lugar lo relativo al aumento de precios de los materiales no se encuentra debidamente soportado en facturas de compra sino en cotizaciones que no demuestran la erogación de los valores reconocidos, en segundo lugar, lo atinente a mayor permanencia en obra ocurrió por causas imputables al contratista al haber incumplido con las obligaciones a su cargo en las etapas de Preconstrucción y Construcción. Adicional a las deficiencias reflejadas, en el evento de haber sido procedente, se observó que el contratista no demostró, ni la entidad exigió que éste hubiese descontado de los recursos que componían el ítem de Imprevistos del AIU contratado, los desequilibrios solicitados, tal como lo señala la jurisprudencia del Consejo de Estado⁵¹.

Hallazgo No. 7 Cumplimiento Función Administrativa-Obligaciones Contractuales

Se evidenciaron cuatro (4) actuaciones administrativas irregulares con base en exigencias contractuales, que generaron incidencias Disciplinaria y Penal. Las actuaciones son las siguientes:

Contrato MC-OP-06-06 Troncal Sur

Metrocali S.A. y la firma Interventora EXCON no adelantaron los trámites, ni aplicaron las correspondientes multas al contrato MC-OP-06-06 suscrito por \$36.800 millones, por el atraso del 32% en la construcción de las obras por causas imputables al contratista evidenciadas a 27 de octubre de 2007, susceptibles de aplicar con base en las condiciones del contrato por atraso superior al 5%. El informe semanal No. 40 de la fecha citada reporta atraso en actividades del frente 1 tales como: obras de andenes y espacio público del 45.97%, y obras de las estaciones del 33.71%; para el frente 2: obras de espacio público de la calzada central oriental del 83.60% y de las obras de las estaciones del 32.78%. La omisión en las actuaciones se debió a deficiencias en el ejercicio de la interventoría y en la toma de decisiones por parte de la entidad a través de la

⁵¹ C.E., Sec. Tercera. Sent. 19217, dic. 11/2003. M.P. Ricardo Hoyos Duque.

Presidencia y la Dirección de Construcción y Obras Civiles. Se transgrede la Ley 80 de 1993 artículos 14 numeral 2º, 4; 14 numeral 1º; 24 numeral 5º. Literal e); 23; 25 numeral 12; artículo 26 numeral 1, 2, 3; 51, 52 y 53; el Decreto 2170 de 2002 artículos 4º. Numeral 1 y artículo 7º, Condiciones Generales BID, numerales 28.1, 28.2, 32.1 y 51.1. Disciplinario.

Contrato MC-OP-06-05

Metrocali S.A. incurrió en incumplimiento de las funciones administrativas establecidas en la Constitución Política, la Ley y Manual de Funciones de la entidad para garantizar la ejecución y liquidación del contrato MC-OP-06-05 suscrito con INSCO Ltda. para la construcción de la Pretroncal 121 Vía a Navarro, al no tomar medidas definitivas tendientes a declarar la caducidad o la terminación y liquidación unilateral del contrato por incumplimiento y hacer efectivo el cobro de la Cláusula Penal contemplada en la Cláusula 42; no obstante interventor y supervisor haber solicitado toma de acciones por la entidad, lo que hubiera permitido contratar la culminación de la obra o exigir a la aseguradora el pago correspondiente o la terminación de la obra por el acaecimiento del siniestro, incluido el pago de la cláusula penal, debido a que el contratista INSCO Ltda. incumplió con el objeto del contrato en el plazo máximo fijado adicionado en once (11) meses al inicial hasta el 26 de septiembre de 2007, al no ejecutar el 12,64% correspondiente a \$2.258,27 millones, revelándose omisión en el recibo de la obra en el estado en que se encontraba al vencimiento, atrasos sustanciales, deficiencias en la capacidad financiera por insolvencia y en la operativa del contratista reportadas desde cinco (5) meses⁵² antes y catorce (14) días después de la terminación del contrato por la interventoría. No obstante los antecedentes citados, Metrocali S.A. no ejerció las gestiones a que se encontraba supeditada en razón de los fines de la contratación estatal, por el contrario concedió a los cincuenta (50) días después del vencimiento del contrato ampliación por cuarenta y dos (42) días hasta el 26 de diciembre de 2007. La entidad expidió la Resolución No.110-18-574 de 2007 el 10 de diciembre de 2007 de imposición de multa por valor de \$106.14 millones, para lo que el artículo Primero declaró el incumplimiento parcial de la obra, con el único efecto de la citada sanción, momento en que ya no se contaba con más plazo para terminación sin declarar el acaecimiento del siniestro, para exigir a la aseguradora el pago de la obligación que restaba por cumplir o en su defecto que la aseguradora dispusiera lo necesario para culminar la obra. Se incumplen los artículos 209 de la Constitución Política, 3º, 17, 18, 26, 51, 60 y 61 de la Ley 80 de 1993.

⁵² Actas de Comité de Obra No. 58 del 17 de abril de 2007, 63 del 29 de mayo de 2007 y 68 del 4 de julio de 2007 exige mejorar los frentes de trabajo.

La entidad pagó de manera irregular \$1.632,54 millones al contratista por concepto de obras ejecutadas por fuera del vencimiento del contrato, es decir en la etapa de liquidación, el 5 de diciembre de 2007 \$990 millones y el 25 de enero de 2008 \$789,7 millones, por obras ejecutadas entre el 9 de diciembre de 2007 y el 18 de enero de 2008. La actuación no se ajusta al principio de legalidad, dado que todo pago debe encontrarse debidamente soportado en contrato celebrado.

Aunado a lo anterior, no se prorrogaron las pólizas de conformidad con las cláusulas 21, 22 y 23 del contrato, con lo que no se ampararon los cubrimientos exigidos por la Ley 80 de 1993 en su artículo 25, y el Decreto 697 de 1994, en su artículo 16. La póliza todo riesgo tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 2007, debía cubrir hasta marzo 26 de 2008 y la de Cumplimiento tuvo cobertura hasta el 26 de enero de 2008, con lo que las obras que se realizaron posteriormente estuvieron en inminente riesgo, adicionalmente la póliza de estabilidad de la obra cubre hasta el 22 de febrero de 2011 sin amparar el término exigido hasta el 26 de septiembre de 2012, sin tenerse en cuenta que debe constituirse a la finalización es decir a partir de la entrega de las obras, actividad que no se ha cumplido a diez (10) meses (julio de 2008) de vencido el contrato. El hallazgo incluye a la actual administración de la entidad. Disciplinario y Penal.

Inicio Etapa ejecución Contrato de obra MC-OP-03-07

Se celebró contrato de obra MC-OP-03-07 con Hafira Ve Hatziva Ltda. representada en Colombia por la Sociedad Comercializadora INSUMIL S.A. el 18 de octubre de 2007 por \$22.700 millones, para obra correspondiente a la fase 1 del proyecto SITM relacionada con la adecuación de estudios y diseños y construcción de la estación Terminal de cabecera localizada en la carrera 1ª entre calles 70 y 73 y obras complementarias, a nueve (9) meses de su celebración no se ha iniciado su ejecución por deficiencias en la gestión administrativa de Metrocali S.A., debido a que la entidad no ha adoptado las medidas conducentes para la búsqueda del fin de la contratación, toda vez que el contratista no ha cumplido con la obligación contractual de presentación de la Garantía Bancaria Incondicional exigida en los pliegos y en la Cláusula 51.1 del contrato, en las condiciones allí establecidas para el manejo del anticipo, si se consideran las condiciones especiales del BID; adicionalmente no se cuenta con interventoría, ni se adelanta gestión alguna para este efecto, habiéndose decidido proferir terminación unilateral del convenio interadministrativo con la Fundación General de Apoyo a la Universidad del Valle para la interventoría a la etapa de preconstrucción. Los antecedentes reflejan incumplimiento de los principios de responsabilidad, economía y debilidades en la gestión de adelanto de concurso de méritos para obtener representante de la entidad para la vigilancia de la ejecución del contrato, además genera afectación injustificada en la construcción de

infraestructura necesaria de la fase 1 para el inicio de la operación del SITM, la que a diferencia de otros procesos posee predio necesario para la ejecución del objeto. Incumple artículo 209 de la Constitución Política, numeral 19 del artículo 25 de 1993, numeral 1º, 2º, 4º, 5º del artículo 26, Cláusula 59.2 literal f y 59.4 del contrato el cual se rige por la Ley Colombiana según Condiciones Especiales del Contrato – CEC, sección II, CGC 3.1 del contrato. Según respuesta de la entidad⁵³ aún no ha sido posible su iniciación, ni se cuenta con interventor para éste efecto. Los organismos de control estarán atentos al desarrollo del tema si de la gestión resulta detrimento patrimonial. Disciplinario.

Dotación Obreros Contratos de Obra

Se presentan actuaciones de incumplimiento por parte del contratista en los contratos MC-OP-01-06 y MC-OP-02-06 en relación con el personal contratado, debido a que se evidenció requerimiento de la interventoría, para que se atendiera lo relacionado con la dotación de obreros, lo que infringe lo establecido en el capítulo 5 cláusula 19 numerales 19.8.1 y 19-8.2; capítulo 7º. Otras Obligaciones del contratista, cláusula 27 numerales 27.1 a 27.3 Seguridad e Higiene Industrial y Salud Ocupacional, normas de seguridad social vigentes y por ende a las cláusulas contractuales, artículos 5 numeral 2º; 26 numeral 1, 2; 51, 52 y 53 de la Ley 80 de 1993; Código Sustantivo del Trabajo artículo 57 numerales 1 y 2; Ley 9ª de 1979 (Código Sanitario) artículos 80, 81, 122 y 124.

Hallazgo No. 8 Requisitos Esenciales y Ejecución Contratos de Interventoría

Se detectaron cinco (5) actuaciones irregulares relacionadas con la celebración y ejecución de los contratos de interventoría, que generaron incidencias Disciplinaria, Penal y Fiscal por \$24,34 millones. Las actuaciones son las siguientes:

Contrato Interventoría MC-IT-03-07

Metrocali S.A., suscribió contrato de interventoría técnica, administrativa, financiera social y ambiental a los contratos de concesión para la construcción de patios y talleres Valle del Lili y Aguablanca del Sistema Integrado de Transporte Masivo, por \$1.151,64 millones con el Consorcio Calima, conformado por las firmas Ecovias Ltda. y Concep Ltda. en septiembre de 2007, sin que se haya dado iniciación del mismo por falta de elementos esenciales que constituyen el núcleo del objeto contractual, conforme a lo estipulado en el artículo 25 numerales 4º, 7º y 12; artículo 26 numerales 1, 2, 4, 5, 6, 7 y 8 de la Ley 80 de 1993 y artículo 8º del Decreto 2170 de 2002, debido a que los contratos de concesión para la

⁵³ 2 de octubre de 2008.

construcción de patios y talleres, objeto de supervisión y control por parte de esa interventoría no han culminado aún la fase de elaboración de diseños y no se cuenta con los lotes o predios necesarios para el desarrollo de las obras. Lo anterior refleja deficiencias de planeación y de Sistema de Control Interno en la gestión contractual. Disciplinario y Penal.

De otra parte de acuerdo con las condiciones establecidas por el Banco Interamericano de Desarrollo, Subcláusula 2.9.2 de las CGC⁵⁴, el mismo cuenta con políticas que condicionan el desembolso de los recursos para el proyecto y que en el caso de no cumplirse, se coloca en riesgo el proyecto por la terminación del contrato de préstamo o medidas relacionadas con la suspensión de desembolsos de la operación o su no financiamiento.

Modificación Objeto Contractual MC-IT-01-06

Metrocali S.A., con ocasión del contrato de Interventoría MC-IT-01-06 celebrado con Consultores del Valle, se acudió a la figura del contrato adicional con el propósito de ampliar el plazo, y la cuantía del contrato en \$250 millones, modificándose el objeto contractual relacionado con la vigilancia del contrato de obra principal, dadas las deficiencias de planeación y de los diseños iniciales, debido a que el contrato adicional del 6 de noviembre 2006 incluyó la elaboración de estudios y diseños de la intersección vehicular a desnivel calle 70 autopista sur puente Mil Días y de la intersección de la avenida Ciudad de Cali, estudio de tránsito capacidad vial, diseño geométrico, diseño de pavimento corredor troncal sur, contraviniendo la cláusula 43 Naturaleza del Contrato: “ninguna de las cláusulas de este contrato podrá interpretarse en el sentido de crear una relación distinta entre las partes a la de un contrato de interventoría.....”, la actuación revela deficiencias de control interno en el proceso de contratación por requerir la celebración de contrato independiente, e incumple la Ley 80 de 1993 artículos 3, 4 numerales 1,4,5, 14, 25 numeral 7º, 12, y 26 numerales 1,2,3 y 7. Cláusula 33 riesgos a cargo DEL CONTRATISTA, ítem 33, 34 y la Cláusula 2ª Ítems, 2.2.1.1, 2.2.1.3 y 2.2.1.12 respectivamente. Disciplinario.

Inicio Ejecución Diseños, Obra e Interventoría

Los contratos MC-IT-02-07 y MC-IT-03-07 suscritos en Agosto y Septiembre 2007, para la interventoría en la etapa de construcción de los contratos de concesión de patios y talleres Nos. 1, 2, 3 y 4, se encuentran sin iniciar, debido a que Metrocali S.A. incurrió en estrategia inconveniente consistente en contratar por separado la interventoría de los contratos de concesión referidos para la etapa de diseño con la Fundación General de Apoyo a la Universidad del Valle, y para la etapa de

⁵⁴ Condiciones Generales del contrato.

construcción con tres firmas consultoras, política que impidió un proceso de conocimiento continuo, integral, en tiempo real y desde sus inicios, del avance de cada proyecto en cada una de sus fases por parte de un solo contratista para efectos de seguimiento e interventoría, supeditando además para efectos del cumplimiento de los contratos de interventoría de la etapa de construcción a la terminación previa de la etapa de diseños de las citadas concesiones y consecuentemente de la interventoría respectiva, esto último no viable dada la liquidación anticipada del convenio con la citada fundación.

Prórroga Interventoría

El contrato MC-OP-07-05 celebrado con el Consorcio Centro fue prorrogado entre el 1º y 31 de octubre de 2007 de acuerdo con Acta No. 5 del 25 de septiembre de 2007 sin que se hubiere prorrogado el plazo de la etapa de construcción del contrato MC-IT-02-06 suscrito con Diconsultoria para la Interventoría del frente 3, debido a inobservancia en el seguimiento por parte de Metrocali S.A.; lo anterior revela deficiencias en el ejercicio de la interventoría y del Sistema de Control Interno de la Dirección de Construcción y Obras Civiles, en concordancia con el Manual de Funciones adoptado mediante Resolución No 173 de 2004, infringe los artículos 209 de la Constitución Política, 3º, 51, 53 y 56 de la Ley 80 de 1993. Disciplinario.

Pagos Suspensión Interventoría

Metrocali S.A. incurrió en el pago de lo no debido durante la ejecución del contrato de interventoría MC-IT-02-06 suscrito con DICONCONSULTORIA Ltda., al reconocer y liquidar la realización de labores de interventoría por valor de \$24,34 millones con base en Actas de recibo Nos. 20 y 22 soportadas en facturación del mes de noviembre de 2007 y el período comprendido entre el 1º de febrero y 21 de abril de 2008 respectivamente, en los cuales el contrato de obra MC-OP-07-05 objeto de esa interventoría se encontraba suspendido, según Actas Nos. 6 y 8. Lo anterior, debido a las deficiencias de control interno y seguimiento por parte del supervisor de la entidad. Genera incertidumbre la actuación, toda vez que se configura presunto detrimento patrimonial. Se infringen los artículos 209 de la Constitución Política, 3º, 51, 53 y 56 de la Ley 80 de 1993. Según respuesta de la entidad Disciplinario y Fiscal.

Hallazgo No. 9 Cesión Derechos Económicos

Se detectaron dos (2) actuaciones irregulares relacionadas con cesión de derechos económicos y pago de anticipo, que generaron incidencias Disciplinaria, y Penal. Las actuaciones son las siguientes:

Cesión Derechos Económicos Consorcio Centro

En el contrato MC-OP-07-05 suscrito con el Consorcio Centro, la Presidencia de Metrocali S.A. el 9 de mayo de 2008, aprobó de manera irregular cesión de derechos económicos del contrato de uno de los integrantes del citado consorcio, sustentado en documento privado del 3 de abril de 2008 de cesión de la totalidad de los derechos económicos del Consorcio Centro con base en el contrato mencionado, suscrito por uno de los consorciados aduciendo las calidades de representante legal, quien actuó en condición de cedente sin haber sido facultado de manera expresa por los demás integrantes quienes poseen una participación del 49%.

Adicionalmente en el documento cede a la misma persona natural sus derechos económicos en otros dos contratos de Concesión de Patios y Talleres No. 3 y 4 sucritos con la entidad. Los antecedentes se presentan debido a que el documento de constitución y representación del Consorcio no contempla dentro de las reglas básicas que regulan las relaciones entre los integrantes, la facultad de emplear la figura jurídica de la cesión de derechos económicos, dadas las condiciones de solidaridad implícitas en el artículo 7º de la Ley 80 de 1993, en concordancia con los artículos 296 y 297 del Código de Comercio.

La actuación de la entidad denota deficiencias de carácter jurídico que implican que la aprobación dada por Metrocali S.A. y la cesión realizada presentan vicios de nulidad absoluta, encontrándose que el cesionario no adquiere la calidad de integrante del consorcio, quien para efectos del contrato es un tercero o persona ajena al mismo. Adicionalmente se asumió el riesgo de afectar la correcta ejecución de los contratos, además de generar incertidumbre sobre la forma en que se realizarían los pagos, si se tiene en cuenta que se realizan a nombre de los Consorcios, sin atender la participación de cada uno de los integrantes. Se incumple el artículo 209 de la Constitución Política, artículos 7º, 23, 26, 51, 52 de la Ley 80 de 1993, artículo 296 y 297 del Código de Comercio. El hallazgo corresponde a la actual administración de la entidad. Disciplinario.

Pago de Anticipo a Tercero

Metrocali S.A. en procedimiento irregular en desarrollo del contrato MC-OP-07-05 suscrito con el Consorcio Centro para la construcción del corredor troncal centro calles 13 y 15, entregó el 5 junio de 2008 a título de anticipo \$1.614,94 millones a un tercero que ostenta la calidad de cesionario de los derechos económicos, no

obstante haber considerado el manejo conjunto por el contratista y Metrocali S.A. en cuenta separada. Debido a deficiencias en la gestión administrativa para el manejo de los recursos públicos, cuando el anticipo no hace parte de los derechos económicos susceptibles de ceder, genera incumplimiento del artículo 3º, numeral 1º del artículo 5º, num. 1º y 2º del artículo 26 de la Ley 80 de 1993 y artículo 7º del Decreto 2170 de 2002, dada la contradicción de entregar recursos públicos que deben manejarse por el contratista y el interventor, y de otra parte el pago se hace a nombre de tercero o cesionario. Se revela falta de protección y amparo de los recursos públicos para el desarrollo de las obras, no obedece a la aplicación de principios de buena administración, sin responsabilidad del cesionario carente de vínculo contractual. Riesgos de demandas judiciales de los integrantes del consorcio y por los demás acreedores que pudieran presentarse a reclamar acreencias anteriores a la cesión, además de afectación de los derechos económicos de los consorciados por la amortización, requiere plan de inversión e impide el ejercicio de la función de vigilancia, seguimiento y control a su buen manejo e inversión tanto por parte de Metrocali S.A. como del interventor. Aunado a que la póliza garantiza el manejo por parte del contratista Consorcio Centro y no al cesionario. El hallazgo corresponde a la actual administración de la entidad. Disciplinario y Penal.

Hallazgo No. 10 Manejo Recursos Públicos

Se evidenciaron seis (6) actuaciones irregulares con incidencia Disciplinaria y un Penal con base en la respuesta de la entidad, relacionadas con el manejo de anticipos, las cuales se relacionan a continuación:

Contrato MC-OP-08-06

Se efectuó el pago de anticipo por \$2.107 millones al contratista Consorcio Grupo Pretroncales II contrato MC-OP-08-06 sin demostrar la apertura de cuenta bancaria conjunta con METROCALI S.A., sin Plan de Inversión detallado del anticipo y sin el cronograma de obras, tal y como lo exige la subcláusula 52.1 de las Condiciones Generales del Contrato de préstamo con el BID –CGC–, derivándose incumplimiento del artículo 7º del Decreto Reglamentario 2170 de 2002, debido a que la certificación bancaria reporta en calidad de titular al contratista únicamente, el plan de inversión se presentó de manera general por porcentajes y sin el cronograma referido; la actuación revela debilidades en el ejercicio de la interventoría y supervisión por parte del ente gestor para el seguimiento y exigencia de las obligaciones contractuales que comprometen recursos públicos prestados por el Estado a los contratistas de obra en cuantía considerable. De acuerdo con la respuesta dada por la entidad, al afirmar que se efectuó la apertura de cuenta conjunta; no obstante existir prueba en contrario,

razón por la cual se dará alcance penal a la actuación por faltar a la realidad. Disciplinario y Penal.

Contrato MC-OP-08-05

Metrocali S.A. y la interventoría Consorcio Consultores del Valle en el contrato MC-OP-08-5 suscrito con el Consorcio Metrovías Cali 6, permitieron que de manera exclusiva el contratista manejara los recursos entregados a título de anticipo por \$12.073,77 millones equivalentes al 30% del valor total del contrato, lo anterior, debido a que no se realizó la apertura y manejo conjunto con la entidad a través de la interventoría; las conductas descritas revelan falta de protección de los intereses de la Entidad al entregar recursos públicos, sin ejercer el adecuado y oportuno seguimiento y control sobre los citados recursos, además del incumplimiento de la Ley 80 de 1993 artículo 14 numeral 1º; 23; 24 numeral 8º; 25 numeral 3º; artículo 26 numeral 1, 2, 3; 51, 52 y 53; el Decreto 2170 de 2002 artículo 7º. Disciplinario.

Contrato MC-OP-07-05 Consorcio Centro

Metrocali S.A. y la interventoría presentan deficiencias administrativas de carácter jurídico y de protección de los recursos públicos entregados al Consorcio Centro a título de anticipo por \$10.379 millones con base en el contrato MC-OP-07-05, sin exigir el Plan de Inversión del Anticipo a la iniciación del contrato, sin haber establecido fecha o plazo para su entrega, documento necesario para la garantía de la ejecución de los recursos, de conformidad con la Sentencia 13436 del 22 de junio de 2001 de la Sección Tercera del Consejo de Estado, ponencia del magistrado Ricardo Hoyos Duque, permitió igualmente durante seis (6) meses el incumplimiento en la entrega del citado Plan sin ejercer las acciones a que había lugar de conformidad con la Cláusula 40.1 del contrato. Así mismo no se efectuó manejo conjunto de la cuenta con la entidad, donde fueron consignados los recursos mencionados más otros dos anticipos para un total de \$14.035 millones a 31 de diciembre de 2007, al no exigir el suministro de los soportes de la ejecución de los recursos; lo anterior, debido a que la entidad no cuenta con procedimientos institucionalizados, el contrato no contempló la exigencia del Plan de Inversión y el Otro Si No. 1 suscrito para éste efecto careció de plazo para tal fin, limitándose a requerir el Plan para aprobación de la interventoría y de Metrocali S.A., y a la entrega oficial de copia de cheques y extractos bancarios. La actuación revela debilidades de control interno en el ejercicio de las funciones de la Presidencia, Oficina Jurídica, Dirección de Construcciones, supervisión y vigilancia encomendada a la interventoría, dada la falta de implementación de mecanismos idóneos para el seguimiento y control de los recursos públicos manejados por los contratistas, tal es el caso de transferencias sin soporte por

\$1.117 millones y pago por \$13,5 millones al representante legal del Consorcio Centro por servicios durante la etapa de licitación pública⁵⁵, y ausencia de acciones eficientes y eficaces para la iniciación de la ejecución e imposición de sanciones. Se refleja incumplimiento de la cláusula 2.2.3.9. del contrato MC-IT-02-06, artículo 209 de la Constitución Nacional, artículos 1 y 2 de la Ley 87 de 1993, artículo 3° de la Ley 489 de 1998, artículos 3°, 4°, numeral 2° del artículo 5°, numeral 1° del artículo 14, 51, 52, 53 y 56 de la Ley 80 de 1993, artículo 7° del Decreto 2170 de 2002, Concepto CGR No.35068 del 14 de julio de 2004 y Resolución 173 de 2004 Manual de Funciones.

Durante la fase de informe de la auditoría el contratista allegó copia de documentación soporte de la ejecución del anticipo de dos meses, de 2 años y 5 meses de la ejecución del contrato, encontrándose que se efectuaron gastos en utensilios de cocina, restaurantes, hospedajes antes y después de la iniciación del contrato y honorarios antes de la iniciación del mismo. Disciplinario.

Oportunidad Pago Anticipo

Metrocali S.A. no contaba con los recursos necesarios para el pago oportuno de \$10.422,5 millones anticipo del contrato MC-OP-06-07 suscrito con Conalvias para la adecuación de Estudios y Diseños, y construcción del corredor trocal centro y obras complementarias en los tramos 1 y 2: Avenida 3ª norte entre Avenida 2ª norte y Avenida 2E y Avenida 3ª norte entre calles 35ª y 55 norte respectivamente, ni para el pago anticipado de \$273,11 millones del contrato de interventoría MC-IT-05-07 suscrito 15 días antes del de obra, debido a deficiencias de gestión de la Presidencia, Direcciones de: Construcción y Obras Civiles, Planeación y Financiera de Metrocali S.A., al no adelantar los trámites completos y necesarios para los desembolsos del BID, aspecto que impidió el pago de anticipo por no contar con la disponibilidad de los recursos para los compromisos adquiridos en virtud del contrato celebrado el 18 de diciembre de 2007, la actuación refleja debilidades del sistema de control interno evidenciado en la falta de previsión de la entidad para comprometer recursos cuando ya se presentaban problemas financieros por saldos insuficientes de aportes de la Nación, teniéndose en cuenta que a esa fecha no se había realizado el desembolso No. 6 por incumplimiento de Metrocali S.A. de los requerimientos exigidos por la UCP del Mintransporte. Adicionalmente por causas imputables a Metrocali S.A. no se dio inicio a la ejecución del contrato, asumiéndose riesgo financiero, no obstante haber cumplido el contratista con los requisitos de legalización y obtenido la aprobación de las garantías entre el 28 de diciembre de 2007 y el 11 de enero de 2008, por lo que la entidad no buscó el cumplimiento de los fines de la

⁵⁵ Datos de una de las pocas relaciones de inversión del anticipo entregadas por el contratista del 20 de diciembre de 2007 al 20 de enero de 2008, sin los respectivos soportes.

contratación, ni se protegieron los derechos del contratista y terceros afectados con el aplazamiento de la iniciación de la ejecución ocurrida seis (6) meses después de la suscripción del contrato. Se infringen los artículos 3º, numeral 1º del artículo 5º, numeral 1º, 2º y 4º artículo 26, artículos 27, 28, 41, 50, 51 de la Ley 80 de 1993, y Cláusula 51 del contrato. En el evento de reconocimiento económico al contratista generará presunto detrimento patrimonial. Disciplinario.

Contrato MC-OP-06-05 INSCO Ltda.

Metrocali S.A. y la firma interventora Consultores del Valle para el contrato MC-OP-06-05 suscrito con la firma INSCO Ltda. para la construcción de la pretronal 121 vía Navarro no ejercieron a cabalidad la función administrativa de vigilancia para el buen manejo del anticipo entregado por \$3.672 millones, debido a que no se objetó la ejecución de parte de estos recursos públicos por el contratista en pagos de compromisos y facturas anteriores a la fecha del Acta de Inicio de la obra del 22 de febrero de 2006, al igual que para pagos de gastos que no se consideran relacionados directamente con la ejecución de la obra, tal es el caso de pasajes aéreos a diferentes ciudades como Bogotá, Pereira y Popayán, hospedajes, desayunos, gastos de transporte al aeropuerto, electrodomésticos (nevera y licuadora), cafetería, en algunos se refleja invitaciones al supervisor del contrato, desayunos, fotocopiadora, algunos soportes carecen de la firma de recibo de los bienes y servicios, por último se evidencia que se efectúan pagos dentro de los mismos períodos con el mismo proveedor por concepto de transporte. Con la actuación se evidencian deficiencias en el seguimiento que le competía a la Entidad y a la interventoría financiera de acuerdo a lo establecido en la Cláusula 2.2.3.9 del contrato MC-IT-01-06, toda vez que no se presentó requerimiento alguno al contratista, incumple los art. 209 de la Constitución Política, los principios establecidos en la Ley 489 de 1998, Ley 80 de 1993, (art. 5º, 23, 26 y 53), Ley 87 de 1993. Disciplinario. Incluye a la actual administración.

Plan de Inversión Contrato MC-OP-02-07

El contratista no presentó el Plan de Inversión del anticipo correspondiente al contrato MC-OP-02-07 suscrito con Conalvias S.A., documento obligatorio para justificar su pago por parte de la entidad contratante, y para ejercer debido control sobre su adecuada inversión en virtud de lo estipulado en la cláusula 51.2 del contrato, ni Metrocali S.A. ni la Interventoría requirieron su presentación para efectos de aprobación y proceder a hacer efectivo el pago, debido a deficiencias en las funciones de control y seguimiento al manejo de recursos públicos entregados a título de anticipo, incumpléndose lo indicado por la jurisprudencia

del Consejo de Estado sobre la materia⁵⁶, de lo que se infiere que la entidad no tiene certeza ni evidencia alguna de la forma como estos recursos públicos entregados al contratista en calidad de préstamo⁵⁷ fueron invertidos, dado que no posee la entidad soportes de su ejecución. Disciplinario.

Hallazgo No. 11 Garantías y Publicación Contratación

Se detectaron cinco (5) actuaciones irregulares con alcance disciplinario, relacionadas con la constitución y aprobación de garantías contractuales, y publicación de la contratación, las cuales se relacionan a continuación:

Amparo Calidad y Correcto Funcionamiento Equipos

En las pólizas constitutivas de la garantía única presentada por el contratista en el contrato MC-OP-03-06, no se observa el aseguramiento de riesgo de calidad y correcto funcionamiento de los equipos y elementos que el contratista incorpora a la obra, consagrado en la cláusula 22.1.5 del contrato, además los riesgos de anticipo y cumplimiento del contrato no cuentan con la cobertura en plazo exigida en el contrato, los cuales conforme las cláusulas 22.1.1 y 22.1.2 debían asegurarse por un plazo equivalente al del contrato y 4 meses más, correspondiente a 15 meses, observándose según la póliza No. 03 GU018548 este riesgo se aseguró desde el 14 de Abril de 2006 al 20 de julio de 2007, lo que equivale a catorce meses y tres días, situación generada por inadecuada revisión de las garantías únicas presentadas por los contratistas al momento de impartir su aprobación, generándose con la actuación riesgos que debió prever la entidad al no contar la ejecución de los contratos con las coberturas y protecciones necesarias e incumplimiento del artículo 17 del Decreto 679 de 1994. Disciplinario.

Responsabilidad Fiscal en Garantías

En los contratos MC-OP-06-05 y MC-OP-07-05 celebrados con INSCO Ltda. y el Consorcio Centro respectivamente, para la construcción de corredor pretronal 121 y troncal calle 13 calle 15, la entidad de 2005 a 2007 aprobó pólizas de

⁵⁶ “(...) no puede perderse de vista que los dineros que se le entregan al contratista por dicho concepto son oficiales o públicos. El pago de dicha suma lo era y lo sigue siendo un adelanto del precio que aún no se ha causado, que la entidad pública contratante hace al contratista para que a la iniciación de los trabajos disponga de unos fondos que le permitan proveerse de materiales y atender los primeros gastos del contrato, tales como los salarios de los trabajadores que disponga para la obra. No es otra la razón por la cual adicionalmente se exige que sea garantizada, que se presente un plan para su utilización y que se amortice durante la ejecución del contrato en cada acta parcial de cobro”. (C.E., Sec. Tercera. Sent. 13436, jun. 22/2001. M.P. Ricardo Hoyos Duque). CSJ, Cas. Civil. Sent. 19562, abr. 27/2005. M.P. Herman Galán Castellanos y C.E., Sec. Tercera. Sent. 13436, jun. 22/2001. M.P. Ricardo Hoyos Duque).

garantía única de cumplimiento y las modificatorias de las citadas pólizas, en las que se excluyó la responsabilidad fiscal, con lo que Metrocali S.A. dejó sin cobertura los riesgos en los que pueden verse inmersos los contratistas en la medida en que realizan gestión fiscal, que recae sobre todos los encargados del manejo de los fondos, bienes o valores públicos, de lo cual se desagrega una serie de implicaciones tales como la correcta administración de los recursos públicos como lo son los anticipos, que son entregados a título de préstamo y con destinación específica, al igual que la observancia de los principios de moralidad, eficacia, eficiencia, economía y responsabilidad, entre otros. Lo anterior debido a omisión de la Oficina Jurídica en la aprobación de las pólizas, por la inobservancia de las exclusiones establecidas. Con lo anterior la aseguradora podrá presentar la cláusula de excepción de dicho cubrimiento con lo que pierde objeto uno de los riesgos que buscó amparar la Ley 80 de 1993 en su artículo 25, se vulneró el Decreto 697 de 1994 en su artículo 16 y el artículo 209 de la Constitución Política. Encontrándose a su vez deficiencias en el Sistema de Control Interno, y en la aplicación de la Resolución No.173 de septiembre 21 de 1994 sobre el Manual de Funciones, con lo que se verá en riesgo el llamamiento en garantía a dichas Aseguradoras en el evento del acaecimiento de un siniestro durante el proceso de responsabilidad fiscal. Disciplinario.

Aprobación de Pólizas

La entidad en el contrato MC-OP-07-O5, cuyo objeto es la construcción de la troncal centro calles 13 y 15, aprobó el 22 de diciembre de 2005 las pólizas de garantía única de cumplimiento y de responsabilidad civil extracontractual, sin haberse expedido por la aseguradora, debido a que fueron expedidas el día siguiente, es decir el 23 de diciembre de 2005, lo que revela inconsistencias en el acto administrativo, debilidades y deficiencias en el procedimiento establecido por la Oficina Jurídica para la aprobación de las garantías y del Sistema de Control Interno. Encontrándose a su vez deficiencias en la aplicación de la Resolución No.173 de septiembre 21 de 1994, que estableció el Manual de Funciones. Disciplinario.

Publicación Contratación Imprenta Nacional

Se revela incumplimiento de la obligación de remitir mensualmente a la Imprenta Nacional la relación de contratación celebrada superior al 50% de la menor cuantía de la entidad, de acuerdo con el artículo 61 y 62 de la Ley 190 de 1995, el cual se aplica a las entidades en todos los ordenes, debido a deficiencias de control y seguimiento de la Oficina Jurídica. Lo que genera obstaculización de los controles gubernamentales que se ejercen sobre la contratación estatal e incumplimiento de la normatividad señalada. Disciplinario.

Hallazgo No. 12 Calidad de Diseños, Obras y Estaciones de Parada

Se detectaron cinco (5) actuaciones irregulares que afectan la calidad de los diseños y obras. Hallazgo Disciplinario y Fiscal por \$247,15 millones. Las actuaciones son las siguientes:

Calidad de Diseño Contrato MC-OP-07-05 Troncal Centro Calles 13 y 15

Se observan debilidades de planeación, y del ejercicio de las interventorías y de actuaciones de la entidad en la fases de diseño, con base en el análisis de variación de los ítems del contrato MC-OP-07-05 en los componentes de redes y labores de manejo de tráfico, señalización, desvíos y habilitación de vías, relacionados con deficiente calidad tanto de los diseños realizados previamente como del proceso de ajuste de los mismos durante la ejecución de la obra, a tal punto que se evidencian hasta el Acta No. 20 del 31 de enero de 2008 de la etapa de construcción, toda vez que solo un 4,7% de los ítems iniciales no fueron finalmente modificados, debiendo ser suprimidos el 35% de ellos y adicionados 225 los cuales representan el 41% frente a los inicialmente contratados, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 3 Variación Ítems

Ítems	No.	%
Ítems iniciales	550	
Ítems suprimidos	192	34,91%
Ítems no alterados	26	4,73%
Ítems con mayor cantidad	156	28,36%
Ítems con menor cantidad	176	32,00%
Ítems nuevos	225	40,91%
Ítems finales	583	1,06

Fuente: Contrato y Actas.

Lo anterior, refleja falta de información del catastro de redes, ineficiente supervisión y seguimiento a la calidad de los diseños previos, los cuales sirvieron de soporte para el adelanto de los procesos licitatorios y de la oportuna y eficiente gestión técnica tanto del contratista de obra como de la interventoría respectiva. Se infringen los artículos 209 de la Constitución Política, 3º, 26, 51, 52, 53 y 56 de la Ley 80 de 1993.

Calidad obras y Espacio Público MC-OP-07-05 Troncal Centro Calles 13 y 15

Las obras de espacio público objeto del contrato MC-OP-07-05 suscrito con el Consorcio Centro presentan deterioro y deficiencias constructivas, de seguridad, funcionalidad y de acabado reveladas en aspectos tales como: pérdida de

adoquín en zonas de andén donde domiciliarias de acueducto y alcantarillado han sido objeto de reposición por la prestadora, hundimiento de zonas adoquinadas peatonales y semipeatonales, bolardos removidos de su sitio por actos vandálicos y volcamiento de bolardos, prolongación o extensión total de sardineles hasta las zonas de cruce de peatones o cebras, inexistencia de adoquín en los sitios donde se instalaron los postes para la infraestructura de semaforización, ubicación de sumideros que coincide con la terminación de la zona de cruce de peatones o cebra, zonas peatonales intervenidas parcialmente por la no concertación con la prestadora de servicios públicos para la reconstrucción de cámaras, constantes desniveles de piso, falta de alineación de los sardineles construidos, pérdida de tapas de cajas y cámaras de inspección, y la inexistencia de mecanismos físicos de control que impidan la entrada de personal a las estaciones de parada en las rampas intermedias de comunicación de las mismas. Lo anterior, debido a debilidades en el control y supervisión técnicos del contrato y sus diseños urbanísticos y de detalle, que pueden generar lesiones personales con las consecuentes acciones judiciales que se pudieren incoar, y adicionalmente riesgos financieros que afectarían la demanda de pasajeros por el ingreso de éstos a las estaciones sin el correspondiente pago. Disciplinario.

Calidad Constructiva Pretroncal 121 Vías a Navarro Contrato MC-OP-06-05

Las obras ejecutadas sobre el corredor pretroncal vía a Navarro y complementarias en el tramo calle 121/carrera 25 objeto del contrato MC-OP-06-05 presentan numerosas deficiencias de calidad constructiva advertidas y requeridas para corrección por la firma interventora Consultores del Valle según informe del 23 de febrero de 2008, consistentes fundamentalmente en desportillamientos, falta de nivelación, falta de aro metálico en tapas de cámaras, alcantarillado, y en tapas y rejillas de sumideros, desgaste superficial o fractura de losas de cámaras de alcantarillado, fisuras en carteras de sumideros, falta de realización de bacheos y pasos peatonales. Lo anterior, denota deficiencias considerables en el seguimiento y control por parte de la firma interventora y Metrocali S.A. y genera retrasos en la terminación del proyecto. No obstante, la interventoría autorizó y la entidad pagó las Actas durante y después del vencimiento del contrato. Incumple el artículo 209 de la Constitución Política, 3º, 23, numeral 8º del artículo 26, 51 y 53 de la Ley 80 de 1993, Ley 87 1993 y 3º de la Ley 489 de 1998 y Resolución No. 173 de 2004 Manual de Funciones. Disciplinario.

Calidad Constructiva Obras Contratos Pretroncales

Las obras ejecutadas con base en los contratos MC-OP-01-06 y MC-OP-02-06 suscritos con el Consorcio Grupo Pretroncales en los tramos calle 26 entre

carreras 8ª y 11G, y calle 52 entre carreras 1D y 5ª respectivamente con interventoría de ETA S.A., y el contrato MC-OP-08-06 suscrito con Consorcio Grupo Pretroncales II, en el tramo de la calle 52 entre carreras 1ª y 1D con interventoría del Consorcio Planes S.A. e INESCO, presentan deficiencias de calidad constructiva, consistentes fundamentalmente en mala calidad en su acabado final, losas fisuradas, espejos de agua, causados por errores en la pendiente transversal y desniveles en las losas, tapas de cámaras desniveladas y en mal estado, no se han ejecutado totalmente los sardineles, sumideros y la protección posterior de los andenes que garanticen su estabilidad y duración. Lo descrito revela deficiencias considerables en el seguimiento y control por parte de las firmas interventoras y Metrocali S.A. y genera retrasos en la terminación del proyecto. Incumple el artículo 209 de la Constitución Política, 3º, 23, numeral 8º del artículo 26, 51 y 53 de la Ley 80 de 1993, Ley 87 1993 y 3º de la Ley 489 de 1998 y Resolución No. 173 de 2004 Manual de Funciones. Disciplinario.

Calidad Estaciones de Parada

En inspección física practicada el día 26 de mayo de 2008 a las estaciones de parada construidas sobre la carrera 1ª entre las calles 44 a 70 y 19 a 40, se evidenciaron mediante registros fotográficos: corrosión secuencial de las perforaciones en la tornillería y diferentes uniones, los cuales ocasionan el desajuste, el deterioro y la destrucción por corrosión en un menor tiempo que el calculado en la durabilidad de la obra, originando a su vez un sobrecosto y detrimento frente a la inversión inicial, situación que presumiblemente sucede actualmente, por falta de elementos necesarios, originado en deficiencias de diseño y constructivas, dada la inobservancia de conceptos técnicos universales y las normas de construcción aplicables STANDARD SIS (sueca) y norma IRAM en su momento por parte de los diseñadores, contratistas de obra e interventoría, en las que se contemplan entre otros los requisitos mínimos y los ensayos de controles establecidos para materiales y componentes integrados para estructuras especializadas y así evitar los efectos del par galvánico⁵⁸ entre el aluminio y las estructuras de perfil o perfilería de hierro y los requisitos en todas las zonas de

⁵⁸ Entiéndase por "PAR GALVÁNICO" al formado por dos partes distintas de una superficie metálica o de dos metales distintos, que en contacto con un electrolito, tienen una diferencia de potencial, por lo que se forma una pila galvánica en la que el ánodo (potencial más negativo) se corroe mientras que el cátodo (potencial menos negativo) no sufre corrosión. El flujo de corriente es del ánodo al cátodo (en el electrolito por medio de iones y el metal por medio de electrones). Al formarse el par galvánico el ánodo se polariza positivamente (a potencial menos negativo) y el cátodo se polariza negativamente (a potencial más negativo). La consecuencia de un par galvánico en las diferentes uniones o contactos no protegidos en una estructura de aluminio y hierro ocasionan el desajuste, el deterioro y la destrucción por corrosión en un menor tiempo que el calculado en la durabilidad de la obra, originando a su vez que se requiera un mantenimiento en menor tiempo al inicialmente esperado lo que genera unos costos adicionales y un detrimento con respecto a la inversión inicial.

contacto entre ellas. Lo anterior revela deficiencias que inciden negativamente en el correcto funcionamiento y seguridad de las estaciones, sus equipos y usuarios del SITM, adicionalmente la afectación de los recursos que presuntamente debieron invertirse y exigirse a los contratistas Consorcio Vial del Valle y Conalvías, contratos MC-OP-01-04 y MC-OP-05-04 respectivamente. Incumple los artículos 209 de la Constitución Política, 4º, 5º, 14, 23, 51, 52, 53 de la Ley 80 de 1993. Las deficiencias detectadas son las siguientes:

- La estructura de la cubierta conformada por paneles en hierro y aluminio no cumple con la norma técnica –RETIE- Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas en cuanto a la calidad de los materiales a utilizar. En la parte de lámina extruida de aluminio anodizado se visualiza corrosión en los tornillos que unen varios puntos en la línea perimetral de la cubierta y en la parte anversa de los aleros de la misma. Generalmente, la función de los tornillos es formar parte del soporte de la carga, por lo que de acuerdo a la calidad de los tornillos vistos en exposición prolongada de trabajo a la intemperie puede dar lugar a daños en la integridad de la estructura con el consiguiente coste de reparación y/o sustitución.
- En la sujeción de algunos paneles metálicos no se utilizó el tornillo galvanizado o cincado como uno de los métodos para mejorar la resistencia a la corrosión mediante un pequeño recubrimiento sobre la superficie.
- Inconsistencias en la protección contra sobrecorrientes; no obstante existir un sistema equipotencial de puesta a tierra, como quiera que los mecanismos de protección debieron ir encaminados al cumplimiento del artículo 42º del RETIE.
- En el sistema de puesta a tierra dedicado e interconectado con un colector externo calibre 1/0 en cada vagón y una caja de inspección accesible, se pudo constatar que algunas partes no están enlazadas con resistencia infinita proyectando un riesgo inminente para las personas que transitan en la estación de parada y tienen que hacer uso de los pasamanos o barandas.
- Inexistencia de medidas de protección para descargas mayores, pararrayos o terminales de captación con sus respectivos bajantes en cada vagón; no obstante, estar provisto de una malla a tierra equipotencialmente distribuida, con lo que se está ofreciendo un inminente riesgo a las personas que se agrupan en estos lugares y adicionalmente a los equipos de cómputo y de comunicaciones, incumpléndose lo contemplado en el artículo 42 del reglamento RETIE.
- Debilidades en el amarre de la estructura de la cubierta por la utilización de tornillería no recomendable para este proceso.

De acuerdo con examen técnico practicado a las estaciones de parada, se califica el fenómeno electroquímico como futuro devastador de la inversión, con mayor afectación por la falta de control debido a que desde el año 2006, se informó a la

CGR sobre los correctivos exigidos al contratista MC-OP-01-04, que a su vez reveló omisión en la gestión administrativa de Metrocali S.A., por el contrario celebró un nuevo contrato el MC-OP-04-07 por \$247,15 millones con AMALUM Ltda. el cual dentro de sus obligaciones contractuales se encuentra la de realizar ajustes a las estaciones de parada, porque se considera que al no exigir los materiales que exige el RETIE para este tipo de construcciones, se aceleró el proceso de mantenimiento, con lo que este nuevo contrato siendo responsabilidad del contratista del MC-OP-01-04 Consorcio Vial del Valle y no debiendo asumirse las correcciones con recursos de la entidad. Disciplinario y Fiscal.

3.1.4 Contratos de Consultoría

Hallazgo No. 13 Planeación Contrato de Consultoría y Liquidación

Se evidenciaron dos (2) actuaciones irregulares con alcance disciplinario por la celebración y liquidación de contratos de consultoría, las cuales se relacionan a continuación:

Contrato de Consultoría No. 6 de 2007

Metrocali S.A. suscribió con el CONSORCIO METROCONSULTA LTDA. el contrato de Consultoría No. 6 de 2007 para el diseño del puente vehicular de Sameco sobre la Avenida 3ª Norte con calle 55 por \$199,27 millones, debiéndose suspender y adicionar en sus alcances el Estudio de Movilidad de la zona de influencia directa del puente a diseñar, con el consecuente incremento en valor por \$98,91 millones, debido a la falta de planificación técnica y articulación oportuna con el Comité Técnico de Infraestructura del municipio de Cali, lo que impidió contar para su celebración con la totalidad de los estudios previos requeridos para el desarrollo idóneo del contrato; se genera incumplimiento del numeral 3º, 4º y 12 del artículo 25, artículo 51 y 53 de la Ley 80 de 1993. Disciplinario.

Liquidación Contratos Consultoría de 2003

Los contratos de consultoría para diseños MT-03-03 y MT-06-03 suscritos en el 2003 con la Universidad Nacional una vez vencidos no fueron liquidados de común acuerdo dentro de los cuatro (4) meses, ni se expidió acto administrativo de liquidación unilateral dentro de los dos (2) meses subsiguientes, término acogido en los contratos referidos y contemplado en los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, ni dentro del término de dos (2) años siguientes al vencimiento del término anterior, en concordancia con la caducidad de la acción contractual prevista en el artículo 136 numeral 10 del Código Contencioso Administrativo,

debido a ineficacia en la gestión administrativa para el cumplimiento de los deberes y obligaciones de la función administrativa contractual, afectando la eficiencia en el manejo de los recursos y el balance real de los servicios contratados. El antecedente descrito hace parte del incumplimiento del Plan de Mejoramiento del Control Concurrente de 2006, objeto de seguimiento por parte de la Contraloría General de Santiago de Cali, el cual se encuentra para sanción. El hallazgo incluye a la actual administración de la entidad. La entidad en su respuesta manifiesta no haber logrado conciliar las diferencias entre las partes durante el 2007. Disciplinario.

3.1.5 Contratos Terminal Cabecera, y Patios y Talleres

Hallazgo No. 14 Planeación Contratos Terminal Cabecera, y Patios y Talleres

Se detectaron dos (2) actuaciones irregulares en la celebración y ejecución de los contratos de diseño y construcción de estación Terminal y de concesión e patios y talleres, con incidencia Disciplinaria las cuales se relacionan a continuación:

Estación Terminal Valle del Líli

La Estación Terminal Valle del Líli prevista diseñar y construir por el sistema de concesión a través del Convenio Interadministrativo celebrado el 22 de junio de 2007 con Centrales de Transportes S.A. no cuenta con el predio necesario para la realización de las citadas actividades, encontrándose que la entidad se comprometió en virtud de la Cláusula Tercera literal a) del citado convenio a entregar el área física del separador de la vía Cali - Jamundí, junto con las áreas complementarias y necesarias para las cesiones de zonas verdes, vías o espacios públicos que fueren necesario ceder o compensar a favor del municipio en el presente o en el futuro, asumiendo los respectivos costos de la legalización de la propiedad en su favor o a favor del municipio de Santiago de Cali, según el caso; lo anterior debido a ineficaz gestión administrativa en la fase de planeación y para el cumplimiento de obligación adquirida, lo que ha generado retraso en la iniciación del convenio, afectándose consecuentemente la fase 1 del SITM por hacer parte de las obras necesarias para su implementación en el 2008, según documento Conpes 3504 de 2007. Incumple Principio de Planeación 209 de la Constitución Política, artículo 3º, numerales 1º y 4º del artículo 26 de la Ley 80 de 1993. Disciplinario.

Suspensión Contratos de Concesión de Patios y Talleres

En los contratos de Concesión de Patios y Talleres del SITM, se evidencia su suspensión sin que los concesionarios hayan cumplido con eficiencia y eficacia

con la elaboración de los diseños, y sin que se hayan aprobado por la interventoría, de igual manera se observan indefiniciones, debido a deficiencias en la gestión administrativa por parte de Metrocali S.A. asociadas a la planificación técnica, jurídica y financiera y a la decisión adoptada por la entidad de terminación y liquidación del convenio suscrito con la Fundación General de Apoyo a la Univalle desde marzo de 2008, cuyo objeto era la interventoría de los citados contratos, sin que a la fecha se hubiere adelantado concurso de méritos para subsanar la deficiencia observada, la situación persiste a un año después de su suscripción por no contar con la interventoría de diseño⁵⁹, falta de definición de ubicación de predios en algunos casos, falta del concesionario del SIUR, pendiente aprobación del Plan Zonal por Planeación Municipal, obligación a cargo de los concesionarios, falta de aprobación de Planeación Municipal de los accesos a los patios proyectados.

Las actuaciones imputables a la entidad generaron la extensión de la etapa de preconstrucción de 90 a 320 días para la Concesión No. 3., el ajuste de los modelos financieros, riesgos por mayores valores a pagar por nueva interventoría y afectación sustancial de la infraestructura necesaria para el inicio de la Fase I de la operación del SITM contenida en el documento CONPES 3504 de 2007, afecta el principio de planeación contemplado en el artículo 3º de la Ley 489 de 1998. Disciplinario.

3.1.6 Proceso Gestión Ambiental

Hallazgo No. 15 Gestión Ambiental

Se detectaron dos actuaciones (2) relacionadas con el proceso de gestión ambiental con incidencia Disciplinaria y Fiscal por \$53,66 millones. Las actuaciones son las siguientes:

Manejo Silvicultural

De acuerdo con las obligaciones adquiridas por Metrocali S.A. establecidas en los actos administrativos proferidos por la autoridad ambiental CVC⁶⁰, dentro del programa de reforestación paisajística del proyecto, para lo que los contratistas de

⁵⁹ 24 de julio de 2008.

⁶⁰ Cra 1 entre Calle 44 y 19 y Cra 4 N entre Calle 25 y 15: Resolución No. OGATSOC 00075 de junio 11 de 2004. Cra 1 entre 44 y 70: Resoluciones Nos. OGATSOC 00113 de agosto 27 de 2004 y 00033 de febrero 24 de 2005.

Cra 15 entre Calles 5 y 15: Resolución No. 000221 del 14 de diciembre de 2005.

Calle 5 entre calles 15 y 52: Resoluciones de aprovechamiento forestal No. 000226 del 15 de diciembre 2005 y No. 000187 del 12 de mayo de 2006, Oficios 711-09-0939-2006 del 21 de marzo de 2006, 711-05-23173-2006 del 2 de agosto de 2006; 711-05-26096-2006 de agosto 23 de 2006, 711-2005-26053-2006 del 21 de septiembre de 2006 y 711-05-04779-2007 del 12 de febrero de 2007.

obra sembraron 3.065 árboles en compensación externa, de los cuales se verificó una muestra del 95.7% (2.933), detectándose la pérdida de 1.673 árboles correspondientes al 57% del total de la muestra seleccionada, y el 65.9% de la siembra total de los tramos, por valor de \$53,66 millones. La actuación incumple las obligaciones a cargo de Metrocali S.A. contempladas en las Resoluciones de Aprovechamiento Forestal fijadas por la CVC. Lo anterior, debido a que Metrocali S.A. no realizó el primer mantenimiento a los árboles sembrados como compensación externa⁶¹ durante el primer año, limitándose a un (1) mantenimiento a los árboles sembrados dentro del corredor del tramo Carrera 15 entre Calles 5ª y 15. En relación con el tramo Carrera 1ª entre Calle 44 y 19 y Carrera 4ª N entre Calles 25 y 15, no se realizaron los tres (3) mantenimientos a los árboles sembrados como compensación externa⁶² durante el primer año y medio. Para el tramo Carrera 1ª entre calles 44 y 70, no se realizaron los dos (2) mantenimientos a los árboles sembrados como compensación externa⁶³ durante el primer año, limitándose a un (1) mantenimiento dentro del corredor. Para el tramo Calle 5ª entre calles 15 y 52, no realizó el primer mantenimiento semestral a los árboles sembrados dentro del corredor y como compensación externa⁶⁴ durante el primer año. El antecedente revela gestión ambiental antieconómica, ineficiente e ineficaz ante la falta de garantía de minimizar los impactos ambientales, lo que afectó la supervivencia de las especies plantadas en desarrollo del programa de reforestación paisajística, generándose presunto detrimento patrimonial por \$53,66 millones. De otra parte se observa deficiencias en las funciones de seguimiento y sancionatorias por parte de la autoridad ambiental CVC. Disciplinario y Fiscal.

Cuadro No. 6 Pérdidas Material Forestal

Tramo	Total siembra árboles en el tramo	Total siembra compensación externa	Total siembra externa verificados (1)	Árboles no encontrados/ muertos (2)	% (2/1)	Detrimento \$
Cra 15 , Call 5ª y Call 15 Cto MCOP-02-05	265	55	47	20	42.5	0,94
Cra 1 entre Calle 44 y 19 y Cra 4ªN entre Calle 25 y 15. Cto No. MCOP-05-	1030	493	476	210	44.1	5,05

⁶¹ Sitios siembra de árboles: Parque 100 Palos; Parque Aranjuez; Parque Colseguros; Colegio Antonio José Camacho; Parque India Helena; Separador de la Calle 13; Separador de la Calle 15; Separador Central de la calle 15 con cra. 21 y calle 13 con cra. 22 A; Separador Central de la Calle 13 con cra. 22 A; separador servidor Calle 13 con cra. 22 B y calle 15 con cra. 22 B.

⁶² Sitios siembra de árboles: Barrios: Fátima, Berlín, Popular, Bueno Madrid, El piloto, Santander y Colegio INEM.

⁶³ Sitios siembra de árboles: Barrios de las Comunas 4 y 5

⁶⁴ Sitios de siembra: Jarillón Autopista Simón Bolívar, cra.52; Naranjos II, Agua Blanca Cra. 26 y Calle 94; Teatro al Aire Libre los Cristales; Franja Ambiental Cra. 86 Calle 13 A; Calle 103 Diagonal 23, Agua Blanca; Cra. 94 calle 34. Circunvalar cra. 44 -56. Orillas del Canal; Cra. 66 entre calle 2 y 3. Parque la Cascada; Guardería del Barrio La Cascada; Circunvalar cra. 36 -44; Cra. 66 entre calle 1 y 3. La Cascada; Planta de Agua Río Cali-Los Cristales; Planta de Tratamiento de Agua La Reforma; Parque del teatro al Aire Libre Los Cristales y Colegio Politécnico.

Tramo	Total siembra árboles en el tramo	Total siembra compensación externa	Total siembra externa verificados (1)	Árboles no encontrados/ muertos (2)	% (2/1)	Detrimiento \$
04						
Cra 1 entre 44 y 70. Cto No. MCOP-01-04	1739	1347	1240	643	51.8	23,67
Calle 5 entre calles 15 y 52. Cto No. MCOP-01-05	1615	1170	1170	800	68.4	24
Totales	4649	3065 (65.9%)	2933 (95.7%)	1673 (57%)		\$53.66

Fuente: Resoluciones de CVC, Actas de Visita e Informes Interventoría.

Sistema de Gestión Ambiental

El sistema de gestión ambiental de la entidad es deficiente dada la calificación arrojada con base en la evaluación del citado sistema de gestión, lo anterior debido a que no cuenta con mecanismos y procedimientos adecuados que permitan la existencia y eficacia del Ambiente de Control⁶⁵, Valoración del riesgo⁶⁶, Actividades de Control⁶⁷ y Monitoreo⁶⁸. Lo anterior ocasiona una ineficaz gestión ambiental que se ve reflejada en el inadecuado manejo fitosanitario y silvicultural de los árboles trasladados, lo que ocasionó que la supervivencia de los mismos no sea la esperada. De igual manera se refleja en el incumplimiento de los Planes de Manejo relacionado con: El inadecuado Manejo de Escombros, Manejo de Residuos Sólidos, Manejo de Señalización y Control de Tráfico, Programa de Manejo de Acopios Temporales y Acciones de Seguridad Industrial y Salud Ocupacional; así mismo las obligaciones contempladas en las resoluciones de aprovechamiento forestal relacionadas con los mantenimientos a las especies sembradas durante dos años. El anterior hallazgo fue comunicado por la Contraloría General de Santiago de Cali en los informes de las Auditorías Gubernamentales con Enfoque Integral de la vigencia 2007.

3.1.7 Inversión Redes Servicios Públicos y Otras Redes

Hallazgo No. 16 Gastos No Elegibles Inversiones Redes EMCALI EICE ESP

Se detectaron ocho (8) actuaciones irregulares en relación con inversiones en redes de servicios públicos de EMCALI EICE ESP y otras entidades, una con incidencia disciplinaria, las cuales se relacionan a continuación:

Confiabledad Información Inversión Servicios Públicos

⁶⁵ Ética, Moral, Principios, Cultura, Confianza, Equidad, Competencia, Visión, Trabajo en Equipo, Recursos,

⁶⁶ Mecanismos para identificar y administrar riesgos asociados con el logro de objetivos,

⁶⁷ (Políticas, procedimientos, salvaguardas, Autoridad) tan solo arrojó satisfactorio el Presupuesto.

⁶⁸ (Supervisión, Evaluación, Aprendizaje, Cambios efectivos).

Las cifras de inversión ejecutadas con recursos cofinanciados de la nación para el proyecto SITM en redes de servicios públicos a cargo de EMCALI EICE ESP, considerados gastos no elegibles reportadas por la entidad a enero de 2008, a través de los oficios Nos. 1.6.1.15 de 3 de Marzo de 2008 y 5-103-8 de 15 de abril de 2008, presentan inconsistencias entre sí, evidencian la falta de cuantificación de inversión en redes de energía y telefonía sobre los corredores pretroncales, errores aritméticos y matemáticos y subvaloración por \$11.909,68 millones y \$12.681,57 millones respectivamente⁶⁹, frente a la valoración de la inversión con base en las actas de obra finales y las parciales de los contratos ejecutados o en ejecución de los corredores troncales y pretroncales; debido a debilidades en la gestión administrativa y contractual durante el proceso de seguimiento y control de los recursos públicos del proyecto; lo que refleja deficiencias en el Sistema de Control Interno relacionadas con el ejercicio de las funciones de seguimiento y control por parte del Ministerio de Transporte y de Metrocali S.A.⁷⁰ para el Convenio Interadministrativo de 2003 suscrito con EMCALI E.I.C.E. E.S.P., además de reporte de información que no es razonable a la Unidad Coordinadora del Proyecto –UCP- del Ministerio de Transporte a diciembre de 2007 por parte de la Dirección Financiera de Metrocali S.A., al revelar cifras que no corresponden al valor real ejecutado de las obras de infraestructura de servicios públicos y otras redes.

Adicional a lo anterior, de la información reportada en los oficios mencionados se observa que la misma no contempla las inversiones en otro tipo de redes tales como: tránsito, gas, canalización red MIO, y policía, las cuales están valoradas según análisis de actas de obra finales y parciales de obra de los contratos ejecutados o en ejecución sobre los corredores troncales y pretroncales en \$5.843.15 millones de los cuales \$374,11 millones en redes de tránsito estarían a cargo de EMCALI E.I.C.E. E.S.P. Con esta última cifra las incoherencias totalizarían en cada caso \$12.283,79 millones y \$13.055,69 millones, tal y como se observa en el cuadro No. 7.

Finalmente en términos totales de cifras de inversión en redes de servicios a enero de 2008 presentadas por METRO CALI S.A. mediante oficios Nos. 1.6.15 del 3 de marzo de 2008 y 5-103-8 del 15 de abril de 2008, se encuentran subvaloradas en \$29.863,22 millones y \$22.010,10 millones respectivamente, frente a la valoración realizada de la inversión efectuada sobre las mencionadas redes de acuerdo a las actas de obra finales o parciales de los contratos ejecutados o en ejecución sobre los corredores troncales y pretroncales.

⁶⁹ En relación con los oficios citados.

⁷⁰ Comité Coordinador designado conforme a la Cláusula Sexta del citado convenio.

Cuadro No. 7
Comparativo Inversiones Redes de Servicios Públicos vs. Actas de obra (Millones)

Servicio Público	Oficio 1	Oficio 2	Actas
Acueducto	\$ 10.017.13	\$ 10.188.86	\$ 14.450.27
Alcantarillado	\$ 25.922.26	\$ 30.495.77	\$ 30.202.68
Acueducto y Alcantarillado	\$ 39.779.65	\$ 40.684.63	\$ 44.652.96
Energía	\$ 18.153.33	\$ 17.199.74	\$ 22.612.97
Teléfono	\$ 10.232.17	\$ 9.508.87	\$ 12.808.90
Subtotales	\$ 68.165.15	\$ 67.393.25	\$ 80.074.83

Diferencias	\$ 11.909.68	\$ 12.681.57
Red de Tránsito	\$ 374.11	\$ 374.11
Total Diferencia	\$ 12.283.79	\$ 13.055.68

Fuente: Actas de obra y reportes de inversión de Metrocali S.A.

Gastos en Redes de Otras Entidades

Con recursos Cofinanciados se han asumido gastos no elegibles del proyecto por \$4.816,77 millones ejecutados en redes diferentes a las contempladas en los componentes descritos en el documento CONPES 3369 de Agosto de 2005, debido a la realización de obras de infraestructura en redes pertenecientes a la Policía y Tránsito. Adicionalmente, sobre estos recursos y los cofinanciables o elegibles correspondientes a las redes de gas y canalización de la red del MIO valorados en \$1.026.37 millones, no se observó gestión alguna tendiente a obtener la devolución de los recursos invertidos; lo anterior se constituye en erogaciones que han coadyuvado a la desfinanciación del proyecto SITM.

Gastos Reposición y Optimización Redes de EMCALI

La entidad ha incurrido en inversiones o gastos no elegibles con recursos cofinanciados del proyecto SITM aportados por la nación y el municipio por \$55.074,83 millones distribuidos en Troncales \$50.318,64 millones y en Pretroncales \$4.756.19 millones, relacionados con actividades diferentes a las incluidas en los componentes del proyecto, infringiendo por lo tanto lo estipulado en los documentos CONPES 3166 de 2002, 3369 de 2005 y 3504 de 2007 y el artículo 7º de la Ley 489 de 1998, debido a que se contrataron y ejecutaron obras de reposición y optimización de las redes de servicio públicos en los Corredores Troncales y Pretroncales sin contar con los recursos que debía aportar EMCALI EICE ESP al proyecto. En virtud de lo acordado con esta entidad no han sido suficientes para financiar estas obras, aspecto conocido por la Junta Directiva en su calidad de órgano de administración. Lo anterior generó afectación en la financiación del proyecto SITM y factor de retraso en las obras e implementación de la fase I. Disciplinario.

Incremento Inversión Redes EMCALI

Del análisis comparativo entre los recursos del proyecto invertidos en las redes de Servicios Públicos por \$80.448,94 millones y las cifras aportadas por EMCALI E.I.C.E E.S.P., por \$25.000 millones, se observa un desfase significativo de \$55.448,94 millones, cifra que se incrementa cada día al seguir permitiendo la financiación de estas obras sin un compromiso legal por parte de EMCALI E.I.C.E E.S.P. ajustado a las necesidades de ejecución real de las obras. La actuación se convierte en un factor que potencializa la desfinanciación de los recursos del proyecto, y genera un fuerte impacto negativo en la disponibilidad de Tesorería de los recursos, dada la falta de coherencia entre los desembolsos que debe efectuar EMCALI E.I.C.E E.S.P. al proyecto y la ejecución física y financiera de las obras, que para 2008 se proyecta un déficit presupuestal de \$17.425.98 millones de los recursos de la Nación, el cual le dificulta asumir las obligaciones de la vigencia y conlleva a Metrocali S.A. a recurrir a la consecución de mayores recursos de crédito con los efectos que implican el pago de costos financieros, aspecto requerido enfáticamente por el Ministerio de Transporte dados los pendientes de obras que constituyen ruta crítica asociados con diseños y construcción de aquellas.

Mediante Otrosí No. 2, al Convenio Interadministrativo celebrado entre METROCALI S.A. y EMCALI E.I.C.E E.S.P, el ente prestador de servicios públicos municipales, asumió los costos de reposición y optimización del sistema de redes de servicio público en los Corredores Troncales por \$32.000 millones y \$48.000 millones en los Pretroncales de la siguiente manera:

Cuadro No. 8 Perfil Aportes EMCALI EICE ESP

Año	Troncales (Millones)	Pretroncales (Millones)
2005	\$ 5.000	No se Estableció un cronograma de desembolsos
2006	-0-	
2007	\$10.000	
2008	\$10.000	
2009	\$7.000*	
Subtotal	\$ 32.000	\$48.000*
Total	\$80.000	

Fuente: Convenio EMCALI EICE ESP y Metrocali S.A

Poder Adquisitivo Inversiones en Redes de EMCALI

Se observa afectación en la recuperación de los recursos cofinanciados aportados por Metrocali S.A. para el financiamiento de las obras de infraestructura de servicios públicos y otras redes, determinada por la pérdida de poder adquisitivo de dichos recursos, como quiera que los aportes que debe realizar EMCALI

E.I.C.E E.S.P para la ejecución de las obras que no son atribuibles al proyecto, no han sido coherentes en el tiempo, con los flujos de efectivo requeridos para el cubrimiento de las obligaciones derivadas de la ejecución de las mismas. Toda vez que el convenio interadministrativo suscrito no estipuló disposiciones en relación con el reajuste por el efecto inflacionario de la economía, mediante el cual EMCALI E.I.C.E E.S.P. reconociera y actualizara a valor presente los montos adeudados al proyecto. En consecuencia, este aspecto no previsto en el convenio, menoscaba la capacidad adquisitiva al no disponer de los recursos necesarios para resolver las necesidades propias del proyecto y afecta el costo de oportunidad.

Incremento Obras en Redes

Las cifras de inversión en los corredores troncales han sufrido a febrero de 2008 un incremento del 56,10% con base en los contratos ejecutados y del 34,06% valorado en ponderación sobre el total de las obras ejecutadas y en ejecución sobre esos corredores. Situación similar sucede con los corredores pretroncales (en ejecución) donde las inversiones en redes previstas inicialmente han sufrido a la fecha un incremento del 297,75%, sustentada la entidad y contratistas de las obras en la necesidad de replantear los cronogramas inicialmente establecidos, debido a deficiencias en el catastro de redes el cual se encuentra desactualizado, es erróneo e inclusive no existe en algunas zonas de la ciudad y a la ineficaz gestión por parte del Comité Coordinador⁷¹ del convenio, de los consultores de diseño e interventorías y supervisiones respectivas en las distintas etapas de diseño del proyecto, en la fase de revisión y/o de prediseño de los contratos suscritos; estas deficiencias han generado mayores costos administrativos en la ejecución de las obras (construcción e interventoría).

Conciliación Valor Inversión Redes con EMCALI

Posterior a la liquidación de los diferentes contratos de obra y de manera extemporánea se han realizado conciliaciones de cifras inversión en redes de servicios públicos entre las partes, las cuales difieren sustancialmente, de los valores inicialmente asignados por Metrocali S.A. a cada una de las partes en relación con cada componente de red, evidenciándose deficiencias en el cumplimiento de EMCALI EICE ESP de la obligación de seguimiento y vigilancia contemplada en el literal C del convenio interadministrativo, literal b del Otrosí No. 1 al citado convenio y cláusula Décimoprimera del Otrosí No. 2 al citado convenio. Lo anterior, debido a la inaplicabilidad del Protocolo para Aceptación y Pago de Obras expedido y suscrito de manera inoportuna, y a la falta de seguimiento en tiempo real por parte de EMCALI E.I.C.E E.S.P. durante la ejecución de las obras

⁷¹ Denominado Posteriormente, Comité De Obra De Servicios Públicos según Cláusula Sexta del Otrosí No. 2.

de infraestructura de servicios públicos en las obras del proyecto. Labor establecida de interventoría técnica a la infraestructura de servicios públicos a realizar por parte EMCALI E.I.C.E E.S.P.. Esta actuación genera incertidumbre frente al valor real a reconocer por parte de esta entidad a Metrocali S.A. por concepto de intervención de las redes a su cargo, e igualmente sobre las proyecciones de los recaudos del titular del sistema requeridos para el proyecto. Mediante oficio 100-GG-000301 del 11 de abril de 2008, EMCALI E.I.C.E E.S.P. considera la cesión parcial a favor de Metrocali S.A. de la deuda que el Municipio tiene con EMCALI E.I.C.E E.S.P. que a 31 de marzo de 2008 asciende a \$163.902 millones de los cuales se pretende ceder \$106.960 millones, quedando finalmente pendiente la actuación del municipio y de Metrocali S.A. en este sentido.

Asunción Gastos Interventoría Obras en Redes de EMCALI

Para la ejecución de la Infraestructura de Servicios Públicos domiciliarios de energía, acueducto, alcantarillado y telecomunicaciones y de otras redes del proyecto, Metrocali S.A. ha contratado y pagado interventorías técnicas con cargo a los recursos cofinanciados por cada corredor intervenido y en intervención, a través de los cuales se efectúan entre otras, labores de medición y cálculo de las cantidades de obra que se ejecutan, y verificación del cumplimiento de las especificaciones particulares de esas redes, sin que haya sido establecido claramente por las partes en los alcances del convenio suscrito en agosto de 2003 y sus Otrosí, la asunción definitiva y equitativa de los costos de esta actividad. En contraste con lo anterior, dentro de las consideraciones contempladas en el Otrosí No. 2, del Convenio Interadministrativo, quedó estipulada una remuneración del 1.7% para EMCALI E.I.C.E E.S.P., porcentaje que contiene como una de las obligaciones de la prestadora realizar la interventoría técnica a las obras de infraestructura de servicios públicos, labor que se evidencia no fue eficaz ni eficientemente desarrollada, como quiera que a la fecha y de manera extemporánea Metrocali S.A. y la prestadora realizan conciliación de cifras de inversión en redes, con posterioridad a la liquidación de los contratos. Lo anterior ha generado que la entidad haya incurrido en mayores costos en el proyecto debido a la mayor permanencia de las interventorías contratadas por Metrocali S.A., lo que constituye un factor adicional de afectación de los recursos del proyecto, toda vez que todas las intervenciones de los corredores del proyecto (Troncales y Pretroncales) que contrata el titular del sistema, tienen necesariamente un componente de obras de servicio público. Además de asumirse el riesgo de pagar nuevamente la interventoría con base en la cláusula Segunda del Convenio.

3.1.8 Manejo Financiero y Presupuestal

Hallazgo No. 17 Manejo Recursos Proyecto

Se detectaron diez (10) actuaciones irregulares en relación con el manejo financiero y presupuestal del proyecto SITM, una con incidencia disciplinaria, las cuales se citan a continuación:

Encargo Fiduciario

Los recursos aportados por el Municipio por \$1.489 millones para el componente de Fortalecimiento Institucional y los concesionarios privados – Concesionaria Cali MIO S.A. y Consorcio Patio Sur - por \$1.550,24 millones para la interventoría de patios y talleres, son manejados por fuera del encargo fiduciario constituido en la Fiduciaria Bogotá, infringiendo lo señalado en los literales b) y c) del numeral 6.3 de la Cláusula 6ª del Otrosí No. 5 al Convenio de Cofinanciación, debido a que los recursos para el Fortalecimiento Institucional se manejan en cuenta de ahorro del Banco de Occidente y los de los concesionarios a través de Encargo Fiduciario en la Fiduciaria de Occidente, diferente al aprobado por las partes, para la administración, inversión y pago en el desarrollo del proyecto. Que para el caso de los concesionarios la entidad consideró su manejo en fiduciaria diferente a través de la cláusula 34 de los contratos de concesión. Se refleja inadecuado manejo y riesgo de los recursos públicos y privados encomendados al incumplir las condiciones pactadas con la Nación entre otras entidades para la ejecución del proyecto. Incumple el artículo 3º, numerales 1º y 4º del artículo 26 de la Ley 80 de 1993. Disciplinario.

Liquidación Convenio Tren Ligero

La Nación y el Municipio no han liquidado el Convenio denominado “Convenio para la financiación del Tren Ligero del Municipio de Santiago de Cali y la Adquisición de los Predios Requeridos para su Desarrollo”, ante la inobservancia de esta obligación contenida en el Otrosí No. 05 del Convenio de Cofinanciación, debido a ineficaz gestión para legalizar la culminación del Convenio de Cofinanciación por pérdida de vigencia jurídica, financiero y técnico, dada la modalidad de transporte seleccionada, y de otra parte, se presenta un incumplimiento del convenio de Cofinanciación. Es de anotar que el plazo que

tenían las partes para la liquidación del citado Convenio era máximo de seis (6) meses a partir del 27 de enero de 2006.

Trámite Desembolsos

Metrocali S.A. durante la vigencia 2007 no gestionó de manera eficiente y eficaz los trámites de desembolsos para el proyecto SITM, debido a deficiente gestión en el proceso de solicitud de los desembolsos de los recursos del BID reflejadas en las continuas omisiones y debilidades por envío de información errónea por parte de Metrocali S.A., además de los incumplimientos de requisitos legales basados en las condiciones del BID, tal y como se evidencia en los siguientes documentos: oficio MT-67257 del 27 de diciembre de 2006, MT-48252 del 17 de agosto de 2007, MT-64118 del 24 de octubre de 2007, MT-74891 del 11 de diciembre de 2007 y el MT - 17705 del 3 de abril de 2008, a través de los cuales la Unidad

Coordinadora Proyecto del Ministerio de Transporte, manifiesta a Metrocali S.A. las causales de la devolución de las solicitudes de los desembolsos, entre ellas, por la no-remisión de los documentos soportes (Gastos no financiables, contratos adicionales no financiables por la Nación, falta de cuenta de cobro, fecha de pago, y planilla de causación de la Fiducia), entre otros aspectos llama la atención al ente gestor para que responda de manera oportuna y adecuada a los requerimientos del Ministerio, e igualmente le requiere para que todas las solicitudes sean enviadas formalmente mediante oficio de esa entidad con las justificaciones técnicas del caso. Lo anterior revela debilidades de los procesos constructivos y financieros de las obras, riesgos en la implementación del SITM, dado el efecto negativo en el cumplimiento del cronograma de ejecución para cada fase del proyecto por no contar con los recursos de tesorería (Caja) suficientes para cancelar las obligaciones contraídas.

Para el 2008 se reflejó déficit presupuestal que impidió incorporar de manera oportuna, cuentas por pagar al presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia por \$17.425,97 millones, hasta tanto no se definiera la fuente de financiación, lo que generó retrasos en la ejecución del proyecto e incumplimiento de compromisos adquiridos para pago durante la vigencia. La deficiencia fue subsanada el 28 de mayo de 2008.

Información Financiera a la UCP del Mintransporte

Se presentan deficiencias en la oportunidad para la presentación y registro de la información financiera que debe presentar el ente gestor a la Unidad

Coordinadora del Proyecto – UCP-; el informe financiero correspondiente al cuarto trimestre de 2007 se presentó en forma extemporánea (marzo de 2008)⁷² y no dentro de las fechas límites estipuladas en el Manual Financiero (enero 31 de 2008); de otra parte, en las notas explicativas del informe no se incluyó la información referente a los aportes del proyecto⁷³, la información narrativa sobre la ejecución del proyecto⁷⁴ y el Anexo 3, además de no contener la información sobre el valor de las transferencias realizadas por el Municipio para el componente Fortalecimiento Institucional por \$1.489, 62 millones y el valor de los recursos recibidos de los Concesionarios privados para la interventoría de patios y talleres por \$1.550,24 millones. Lo anterior debido a fallas técnicas y de autocontrol, supervisión y conciliación de la información previo a la remisión de la misma. La actuación genera deficiencias del Sistema de Control Interno, revela inconvenientes en el proceso de diligenciamiento dado el manejo manual que implica mayor disponibilidad de tiempo del funcionario asignado para tal efecto. Finalmente afecta el seguimiento de la UCP del Ministerio de Transporte y la oportunidad en la toma de decisiones de tipo financiero que sean necesarios para la ejecución del proyecto.

Trámite ante el BID

Metrocali S.A. adelantó adiciones, prórrogas y suspensiones de las condiciones iniciales de contratos sin realizar el trámite previo para obtener la No Objeción ante el Banco Interamericano de Desarrollo – BID, debido a la inobservancia de los procedimientos y normas de contratación establecidas por el Banco en el contrato de préstamo No.1659/OC-CO suscrito con la República de Colombia para efectos de la financiación del Proyecto Sistema Integrado de Transporte Masivo – SITM de Santiago de Cali. En consecuencia por las modificaciones a los términos y condiciones del contrato sin la aprobación del BID, lo que refleja incumplimiento del Numeral 3º del Apéndice 1 de las políticas establecidas para la adquisición de bienes y obras financiadas por el BID⁷⁵, inconvenientes de tesorería, presupuestales y contable por el no reembolso de los gastos, que conllevarían a

⁷² La entidad solicita prórroga para cumplir con estos compromisos.

⁷³ Resumen acumulado de los aportes y desagregado por entidades participantes, fuente de financiación y vigencia fiscal.

⁷⁴ Narración sobre la ejecución del proyecto por tramos, % de avance, principales dificultades, retrasos, procesos licitatorios en curso, contratos suspendidos, entre otros

⁷⁵ En el caso de los contratos sujetos a revisión ex-ante, antes de conceder una prórroga sustancial del plazo estipulado para la ejecución de un contrato, o aceptar alguna modificación o dispensa de las condiciones de tal contrato, incluida la emisión de una orden de cambio del mismo (salvo en casos de extrema urgencia), que en conjunto eleven el monto original del contrato en más del 15% del precio original, el Prestatario debe solicitar al Banco su no objeción a la prórroga propuesta o modificación u orden de cambio. Si el Banco determina que lo propuesto no está de acuerdo con las disposiciones del Contrato de Préstamo o del Plan de Adquisiciones, debe informar al Prestatario al respecto a la brevedad posible, indicando las razones de dicha determinación. El Prestatario debe enviar al Banco, para sus archivos, una copia de todas las enmiendas que se hagan a los contratos

un cambio de fuente de financiación y reclasificación, para ser asumidos con los recursos Municipales, además se generó el riesgo de una suspensión en la cofinanciación de los contratos.

Registro Contable Deuda EMCALI EICE ESP

La información contable revelada en los Estados Financieros del Proyecto no contiene aspectos importantes relacionados con el valor que EMCALI E.I.C.E E.S.P. adeuda al proyecto por \$55.074,82 millones⁷⁶, debido a la falta de un documento que permita reconocer jurídica, presupuestal y contablemente los valores que en virtud de la ejecución de las obras de infraestructura de servicios públicos se han ejecutado con los recursos cofinanciados. No obstante encontrarse vigente el convenio interadministrativo suscrito con EMCALI E.I.C.E E.S.P., en el cual ésta asume los costos que a su juicio deban ser objeto de reposición y optimización por valores de \$32.000 millones para Troncales y \$48.000 millones para Pretroncales, resulta insuficiente e inconveniente para registrarlo contable y presupuestalmente por la forma como está estipulado el Cronograma de pagos, el cual se ha cumplido (Troncales: \$5.000 para 2005, \$10.000 para el 2007, \$10.000 para el 2008 y \$7.000 millones para el 2009, para Pretroncales: no se estableció periodo de los desembolsos). Lo anterior, refleja deficiencias en el Sistema de Control Interno en la presentación y sustentación de la información contable, la cual debe ser veraz, verificable y comprobable.

Por lo anteriormente expuesto, el registro contable de los costos sesionados por obras de servicio públicos se ha realizado de manera inapropiada al debitar estos valores de las cuentas Recursos Recibidos de la Nación (2453012502) o Recursos Recibidos Aportes Entes territoriales (2453012503), dado que por una parte en estas cuentas no se deben registrar gastos no elegibles del proyecto, por no ser susceptibles de financiamiento con recursos cofinanciados, y de otra parte se afecta la debida revelación, registro, interpretación y presentación de la información financiera del proyecto SITM, al no reflejar los montos adeudados por EMCALI E.I.C.E E.S.P. a la entidad; en consecuencia, los saldos de las mencionadas cuentas se encuentran subestimados.

Cumplimiento Plan Operativo Anual de 2007

Metrocali S.A. incumplió las metas establecidas en el Plan Operativo Anual de la vigencia 2007, en el cual se comprometió a terminar con la ejecución de la fase I del programa e iniciar la construcción de la segunda fase, para lo cual se terminarían las obras iniciadas en 2005 y 2006, igualmente se iniciaría la

⁷⁶ Información obtenida con base en las actas de obras.

construcción de los corredores troncales de Aguablanca y Avenida tercera Norte, adicionalmente iniciarían la construcción de las estaciones terminales y se ejecutarían cuatro estaciones terminales de cabecera. De lo anteriormente expuesto se pueden entrever diversas causas entre otras: falta de planeación, de gestión, de control y seguimiento por parte de la entidad y de las firmas de interventoría, deficiencia en los diseños, constantes prórrogas en plazo y valor de los contratos. Lo que genera incumplimiento del inicio de la operación del sistema, con las consecuencias de carácter legal, social y financieras que puedan derivarse.

Nivel de Inversión en el 2007

Metrocali S.A. reflejó un bajo nivel de inversión (47,1 %) durante la vigencia 2007, que obedeció básicamente a recurrentes deficiencias en diseños, mayores plazos en obras por adiciones en tiempo y precio en los contratos de obra e interventoría; debilidades técnicas, jurídicas y de exigencias financieras en algunos procesos licitatorios, falta de gestión de la entidad. Lo anterior trajo como consecuencia el aplazamiento del inicio de la operación del sistema.

Trámite Desembolso con el BID

Metrocali S.A. no realizó la gestión necesaria para que la nación transfiriera en la vigencia 2007 recursos por \$181.954,7 millones, de acuerdo con el convenio de cofinanciación del SITM de Cali, como se puede observar en oficio recibido del Mintransporte el 18 de abril de 2007 en el cual advierte al ente gestor sobre el riesgo que se corre de que los recursos de una vigencia que no sean desembolsados expirarán y serán reprogramados de acuerdo con la conveniencia de la nación. “Con el fin de evitar la expiración de recursos al final de 2007 y de buscar una solución que minimice tanto el riesgo de no ejecución como problemas de flujo de caja para las entidades gestoras, solicito... información sobre los recursos que Metrocali S.A. tiene previsto solicitar como desembolso durante 2007. Dicha información debe venir soportada con...”. Igualmente Mintransporte en oficio MT-50910 de agosto 31 de 2007 informa a Metrocali S.A. que ante la imposibilidad de constituir reservas presupuestales a diciembre 31 solicita previa actualización del POA, se agilice la ejecución de los recursos y se defina las reprogramaciones de los recursos de las vigencias 2006 – 07. En septiembre 5, Metrocali S.A. mediante oficio P-100.2.709.07 solicita a Mintransporte aplazar para girar en 2008 los recursos correspondientes a la vigencia 2007 por \$93.558,48 millones; a lo cual el ministerio a través de oficio MT-57845 manifiesta “... Sobre el particular, quiero recordarle que hace algunos meses este ministerio solicitó a Metrocali S.A. adelantar un ejercicio cuidadoso sobre sus necesidades de recursos para la vigencia 2007, información que en su

momento habría permitido gestionar cambios al presupuesto 2007 y a los presupuestos subsiguientes...”. La actuación anterior por parte del ente gestor demuestra su falta de planeación y de gestión, puede traer como consecuencia problemas financieros por iliquidez, afectando con ello el flujo de fondos, lo que a la postre podría conllevar al incumplimiento de las obligaciones por cesación de pagos, igualmente puede impactar negativamente la contratación para la construcción de obras de infraestructura y por ende la operación del sistema, con las consecuencias de tipo legal, financiero y social que puedan generarse.

Flujo Efectivo Acumulado Proyecto

A diciembre 31 de 2007, se presenta una diferencia por \$577,49 millones en el flujo de efectivo acumulado del proyecto, la cual se obtiene de deducir los valores aplicados al proyecto y otros conceptos a los recursos recibidos, menos el saldo de los recursos disponibles a diciembre 31 de 2007, debido a la falta de separación de los registros contables de las transacciones propias del proyecto y el patrimonio de la entidad durante el periodo 1999 a 2005. Es necesario precisar que resultado de la aplicación del Manual Financiero en el cual se dan las instrucciones precisas para el manejo contable de los recursos del proyecto y la aplicación de las instrucciones emitidas por la Contaduría General de la Nación el 5 de junio de 2006, este proceso arrojó la diferencia a 31 de diciembre de 2006 de \$1.192 millones, cuya depuración a 2007 revela la cifra inicialmente mencionada. Por lo anterior, revela incertidumbre sobre el efecto que pueda generar en los Estados Financieros del Proyecto.

Cuadro No. 9 Diferencia Proyecto SITM (millones \$)

Total Ingresos	\$656,031	
Menos: Depósitos	-118,297	
Mas: C x Pagar	17,342	
Valor Invertido	\$555,076	
Ejecutado en Proyecto de Inversión		\$559,180
Pasivos: Retenciones y otros		-3,527
Total Inversión		\$555,653
Diferencia	\$577	

Fuente: Estados Financieros e Informes

3.1.9 Control Interno Contable

Hallazgo No. 18 Actuaciones Administrativas Contables

Procedimiento Interno Contable

Se observaron debilidades del Sistema de Control Interno establecidos en algunos casos en el Manual de Funciones, relacionadas con la falta de aplicación de

procedimientos internos y tributarios, debido a deficiencias en la supervisión y autocontrol que les asiste a los funcionarios intervinientes en los procesos, tales como:

- Las órdenes de Pago 4506 y 4504 de 2006 y 1738 de 2007 figuran sin la firma del ordenador de pago –Director Financiero-
- Los comprobantes de egreso 3162 y 3163 de 2007 están soportados con fotocopia de la factura.
- La vigencia de la factura 0024 del Consorcio Metrovías Cali 6 contrato MC-OP-08-05 no corresponde al periodo de la realización de las obras, dado que se facturan las obras realizadas del 23 de julio a 22 de agosto de 2007 y la fecha de la factura es del 3 de octubre de 2006;
- La factura 0034 del contratista anterior presenta fecha del 11 de febrero de 2007 cuando las obras corresponden al período comprendido entre el 15 de diciembre de 2007 al 22 de enero de 2008.
- El Acta No.02 del contrato MC-OP-06-06 con Conalvías S.A. no está suscrita por el Director de Construcción y Obras Civiles.
- Las fechas de expedición de las actas de recibo de informes mensuales de interventorías suscritas por el Gerente del Proyecto y el Director de Construcción y obras Civiles de la entidad, donde se declara recibir a satisfacción el trabajo, son anteriores al lapso que se certifica. Ver cuadro.
- El valor del contrato⁷⁷ No. 06 de 2007 de semaforización estipulado en la Cláusula Segunda presenta diferencia de \$0,002 millones en relación con el valor de los servicios contratados.

Lo anterior, genera incertidumbre sobre la confiabilidad de los documentos que emite la entidad, incumplimiento de la Resolución 173 de septiembre 21 de 2004 y artículo 617 y 618 del Estatuto tributario, además de la falta de coherencia entre la fecha de la factura y el orden cronológico en la cual se realizaron las obras. Evidenciado en los siguientes casos:

Cuadro No.10 Certificación Recibo A Satisfacción Interventoría

No. Contrato	No Acta de Recibo	Periodo de Certificación	Fecha de suscripción del Acta
MC-IT-01-06	12	26 de Febrero al 25 Marzo de 2007.	09 de Marzo de 2007.
MC-IT-01-06	13	26 de Marzo al 25 de abril de 2007	23 de abril de 2007.
MC-IT-01-06	15	Mayo 26 y 25 de junio de 2007	22 de Mayo de 2007.
MC-IT-01-06	S/N	Junio 26 a julio 25 de 2007	23 de Julio de 2007.
MC-IT-01-06	17	Julio 26 – agosto 25 de 2007	24 de agosto de 2007
MC-IT-01-06	18	Agosto 26 a septiembre 25 2007	21 de Septiembre de 2007.
CS O6 – 2007	S/N	1 de Octubre al 31 de Diciembre de 2007	19 de Diciembre de 2007.

Fuente: Actas.

⁷⁷ Es \$14.967.708,098 y el del total de los Ítems es \$14.967.706.098 (pág. 1 y 7).

Relocalización

La entidad con respecto al Plan de Relocalización contemplado en el Componente 5 Viabilidad Social numerales 2.12 y 2.13 del Anexo a del Contrato de Préstamo con el BID suscrito en diciembre de 2005, presenta avance del 0%, debido a que la entidad no tenía claridad en la viabilidad jurídica para la aplicación de los citados recursos, razón por la cual se incumplió con esta obligación. Lo descrito revela deficiencias en el Sistema de Control Interno en el proceso de reconocimientos económicos, por actividades productivas y rentas dejadas de percibir por los propietarios, y ocupantes de los predios requeridos, adquiridos por la entidad para la construcción de la infraestructura del SITM de Santiago de Cali.

El avance de la implementación del Plan de compensación, rehabilitación y relocalización es del 75.64%. El porcentaje de avance de la implementación del componente social de conformidad con los programas definidos en el Plan de Compensación y Rehabilitación en promedio fue del 85.09%.

3.1.10 Sistema de Información Vigilancia Contratación Estatal – SICE -

Hallazgo No. 19 Portal SICE

Se detectaron cuatro (4) actuaciones irregulares, una con alcance disciplinario, las cuales se mencionan a continuación:

Alarmas Generadas

En virtud de las consultas efectuadas para verificar el cumplimiento de las obligaciones de la entidad frente al SICE, se encontraron 1.624 alarmas activas por los 1.123 contratos registrados, originadas especialmente, porque el registro de contratos que se encuentran exceptuados del cumplimiento de las obligaciones del SICE (literal a del artículo 18 del Decreto 3512 de 2003, artículo 3 del Acuerdo 0009 de 2006 y literal b del Acuerdo 0004 de 2005) debido a la modalidad de contratación (Prestación de Servicios, Servicio, obras Públicas e interventorías), que los códigos involucrados en dichos procesos contractuales, no se encuentran en su totalidad codificados hasta nivel de ítem, es decir, hasta el quinto nivel de desagregación.

Obligaciones SICE

Se detectó un inadecuado registro de usuario, al establecer roles que no corresponden a los determinados por el SICE, en el sentido que el actual

Presidente de la entidad figura con el Rol Entidad del Estado, debido a deficiencias en la supervisión de la aplicación del procedimiento para registro del rol que correspondía al Representante Legal de la entidad. Por lo anterior, en estos aspectos la entidad no se ajusta a las especificaciones determinadas en el SICE, para efectos de las contrataciones con sujeción a la Ley 80 de 1993. Por otra parte, figura registrado un usuario de consulta, exfuncionario de la entidad y el Rol de administrador del Plan de Compras en la actualidad no está creado. La entidad inició las acciones correctivas pertinentes.

Consulta de Precios Indicativos

De otra parte, la entidad en procesos de adquisición de bienes efectuado en el año 2006 omitió la consulta de Precios Indicativos en el Sistema de Contratación Estatal – SICE, para algunos ítems contenido en los contratos: OC-23 (1.56.2.13.1; 1.50.4.24.54); OC-27(1.52.1.75.876); OC-28(1.52.1.81.117); OC-30(1.52.2.22.107); OC-31(1.50.4.15.7 Y 1.50.4.14.7); OC-32(1.50.3.14.56); OC-33(1.44.6.1015 y 1.47.2.7.1); OC-35(1.42.1.73.1; 1.42.5.18.2; 1.42.6.194.3); OC-37(1.40.2.1.21; 1.40.2.1.23; 1.40.2.2.5; 1.40.1.4.3; 1.40.4.1.165 y 1.40.3.6.59); OC-42(1.52.1.76.1120); OC-43(1.52.1.81.117) antes de efectuar la adquisición de bienes, con lo que se genera omisión en el deber de emplear la herramienta diseñada para obtener criterio sobre el comportamiento de los precios del mercado, se genera incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 1º del Acuerdo 0005 de 2005 y en el literal d) del artículo 13 del Decreto 3512 de 2003. No obstante lo anterior, la entidad demostró adquirir los bienes a menor precio.

Registro Presupuesto de 2008

La entidad efectuó el registro del presupuesto correspondiente a la vigencia 2008, en forma extemporánea, dado que se efectuó el 13 de febrero de 2008, cuando el plazo máximo estipulado en la norma es del 31 de enero, debido a deficiencias en la supervisión de la aplicación del procedimiento para registro del Presupuesto; en consecuencia se presenta incumplimiento del artículo 17 del Acuerdo 009 de 2006. Por lo anterior, se procederá a dar traslado de este hallazgo a la instancia competente de la Contraloría General de la República para el inicio de un proceso administrativo sancionatorio, de conformidad con lo establecido en la Resolución Orgánica No. 5554 de marzo 11 de 2004. Este hallazgo incluye a la actual administración. Disciplinario.

3.1.11 Otros Procesos Administrativos

Hallazgo No. 20 Actuaciones Administrativas en Archivo y Procedimientos

Función Archivística

Se presentan deficiencias en el manejo de la documentación por parte de las diferentes áreas de la entidad, dado que se observaron carpetas contentivas de la información contractual con desorden administrativo, sin: orden cronológico, debida foliación, documentación completa, con varias copias de un mismo documento, entre otros aspectos; la actuación infringe la normatividad vigente consagrada en la Ley 594 de 2000 y el Acuerdo No. 39 de 2002, genera desgaste administrativo por la dificultad en la ubicación de documentos y obtención de información de manera oportuna y precisa para trámites internos y externos entre los que se cuenta los entes de control, adicionalmente no se cuenta con un inventario descriptivo de los documentos producidos en desarrollo de los contratos con el fin de asegurar el control de la documentación. Este Hallazgo es recurrente desde la auditoria practicada en el 2006 y hace parte del Plan de Mejoramiento Vigente.

Manual de Procedimientos

La entidad no cuenta con Manual de procedimientos de los diferentes procesos adoptado a través de acto administrativo para tal fin, debido a que la entidad manifiesta carecer del citado documento por haber suspendido las actividades tendientes a dar trámite para la actualización; lo anterior afecta el sistema de control interno y confirma la existencia de factores de vulnerabilidad de las actuaciones de la entidad, ante la ausencia de control para efectos del cumplimiento de la regulación y los procedimientos, de manera especial los atinentes al proceso de contratación Se observaron debilidades del Sistema de Control Interno establecidos en algunos casos en el Manual de Funciones, relacionadas con la falta de aplicación de procedimientos internos y tributarios, debido a deficiencias en la supervisión y autocontrol que les asiste a los funcionarios intervinientes en los procesos.

DENUNCIAS CIUDADANAS

Denuncia D.76-06-062

Presentada por ciudadano, a través de comunicado enviado a la Presidencia de la República, la cual fue remitida a la CGR para su trámite e incorporada a la presente Auditoría Concurrente, manifiesta presuntas irregularidades de Metrocali S.A. en la adjudicación de la licitación “al señor Jaime Carmona Soto” en su condición de integrante del consorcio contratado para construir la Troncal Centro Calles 13 y 15, y quien presenta demoras en su ejecución. Afirma el denunciante

que Metrocali S.A. no debió adjudicarle contratos a dicho integrante, toda vez que fue uno de los integrantes del consorcio que construyó la troncal carrera 1ª entre calles 70 y 46 donde se presentaron muchas deficiencias en las obras como es el caso de las estaciones de parada y problemas por el par galvánico.

Resultado

De acuerdo con el examen practicado se verificó que el primer contrato mencionado por el denunciante corresponde al MC-OP-07-05 para la construcción de la Troncal Centro Calles 13 y 15 con saldos cancelados a la fecha del 31/12/07 de \$45.396,5 millones, adjudicado al consorcio Centro, de donde es integrante el señor Carmona, mencionado en la denuncia y quien posee una participación del 51% en dicho Consorcio. Se revisó la etapa precontractual, incluidos los actos administrativos y documentos soporte de la licitación MC-CCT-003 encontrándose que el proceso adjudicatario se procedió conforme con los procedimientos establecidos en la Ley, sin encontrarse irregularidad alguna.

Posteriormente se revisó la etapa contractual, encontrándose presuntas deficiencias por parte de Metrocali S.A. en la aprobación de pólizas y en el ejercicio de las labores de interventoría; al igual que presuntos incumplimientos de cláusulas contractuales por parte del contratista en la entrega de información relacionada con el manejo del anticipo, y en el acabado de algunas obras; al igual que reclamaciones por mayor permanencia en obra. Por último se evidenció un procedimiento irregular para la cesión de derechos económicos del citado contratista respecto de su participación en el mencionado contrato.

Para el contrato MC-OP-01-04 cuyo objeto fue la Construcción de la troncal Carrera 1ª. entre calles 70 y 46 por un valor final cancelado al 3/04/06 por \$21.685,0 millones suscrito con el consorcio Consultores del Valle, en el que actuó como integrante el contratista mencionado por el denunciante. Se efectuó visita a las estaciones de parada de la Carrera 1ª por parte del ingeniero electricista de la Contraloría Departamental del Valle, quien emitió concepto técnico, en el que se evidenciaron deficiencias y debilidades en la construcción de las estaciones de parada, generadas por el fenómeno del par galvánico y en los materiales de los implementos de las estaciones de parada al igual que riesgo de descargas eléctricas por no aplicación del RETIE para esta clase de lugares que aglomeran diversidad de dispositivos que atraen mayores posibilidades de descargas eléctricas.

Adicionalmente se detectó que Metrocali S.A. suscribió el contrato MC-OP-04-07, para efectuar mantenimiento a las estaciones de parada ubicadas en la carrera 1ª entre carreras 70 a 46 y 40 a 19, por valor de \$247,15 millones, para corregir las deficiencias de las estaciones, al igual que para realizar adecuaciones para la

instalación de la cuarta puerta, por lo que se requiere iniciar indagación preliminar fiscal en aras de determinar el valor exacto al que le corresponden las obras de mantenimiento de las estaciones de parada que debieron ejecutar correctamente por los contratistas referidos, entre ellos el Consorcio Vial del Valle, del que hace parte el contratista mencionado por el denunciante.

Por todo lo anterior se realizarán los traslados pertinentes a las autoridades competentes, esto es a la Procuraduría General de la Nación, a la Fiscalía General de la Nación y a la Contraloría competente de acuerdo al origen de los recursos públicos objeto de la indagación preliminar.

Denuncia D-76-08-0023

La denunciante le requiere a Metrocali S.A. pronta solución presentada por los inconvenientes acaecidos en virtud de la realización de las obras o en su defecto la erradicación de las basuras, escombros, plagas, colocación de vigilancia en este sector dado que van en detrimento de la calidad de vida de los habitantes y transeúntes del sector de las diagonales 15, 16, 17 y 18 entre carrera 13 y 15 del barrio Belalcázar, por la violación de los derechos a la vida, salud, integridad física y medio ambiente sano y el artículo 44 de la Constitución. De otra parte, solicita al Presidente de Metrocali S.A. exigir al contratista la limpieza de todos los lotes y un recorrido conjunto en las áreas afectadas.

Resultado:

Metrocali S.A. mediante oficios del 7 de abril de 2008 y 19 de mayo de 2008, informa sobre las gestiones adelantadas referente a los requerimientos. De otra parte del 27 al 30 de mayo de 2008, Metrocali S.A. en acción conjunta con la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, realizaron jornadas de recuperación de los lotes ubicados en la calle 15 entre carreras 15 y 17, los cuales habían sido impactados por basuras y escombros. En lo referente al edificio ubicado en la calle 15 con carrera 16, el cual no se ha podido demoler en su totalidad, se debe a que este se encuentra en proceso de expropiación por vía judicial.

La Contraloría General de la República dentro del proceso del control fiscal, realizó inspecciones físicas con el fin de verificar que los contratistas hubieran realizado las demoliciones y retirado los escombros de conformidad con lo estipulado en los contratos de demolición No. 08-2007 y 09-2007, para lo que se concluye que los contratos se ejecutaron y fueron recibidos a satisfacción por Metrocali S.A., sin embargo a la fecha de la visita se observaron depósitos de escombros.

Denuncia D-76-08-0029

El denunciante solicita se determine la veracidad de los comunicados de prensa emitidos sobre el Sistema de Transporte Masivo (MIO), por la Procuraduría Municipal de Cali publicado en el diario El País el día 30 de julio de 2007 y el Boletín de Prensa No.4111.04.04 de agosto 2 de 2007, de la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali.

Resultado

En respuesta a la petición se remitirá copia del informe una vez sea liberado por los entes de control. Adicionalmente diferentes entidades seguirán los procesos respectivos en razón a sus competencias.

REDUCCIÓN DE SOBREFERTA DE VEHÍCULOS

El proceso de Reducción de Sobreoferta de vehículos de Transporte Público Colectivo en la ciudad de Santiago de Cali fue adecuadamente cumplido en su primera fase la culminó el 30 de marzo de 2008, obteniéndose la reducción del 15% establecido en la Resolución 456 de 2007. En la actualidad se encuentra en desarrollo la segunda fase de reducción a través de la cual se debe disminuir otro 15% de vehículos de transporte público colectivo, para lo cual la Secretaría de Tránsito Municipal ha iniciado las gestiones pertinentes.

Con corte a 30 de abril de 2008 el número de vehículos que han sido objeto del proceso de reducción de la capacidad transportadora de las empresas de servicio público colectivo en la ciudad de Cali asciende a 985, de los cuales 670 corresponden a desintegración física, 9 a traslado de cuenta, 24 a cambio de radio de acción y 282 tarjetas de operación canceladas forzosamente por la STM debido a que las empresas transportadoras no enviaron la relación de vehículos a reducir de su capacidad transportadora.

En cumplimiento de la segunda etapa (inició el 1 de abril de 2008) las empresas de servicio público han enviado listados para reducir capacidad transportadora correspondiente a 150 vehículos aproximadamente, en relación con los vehículos faltantes la STM debe iniciar el proceso para cancelar las Tarjetas de Operación en forma unilateral y forzosa para así cumplir la meta de 741 vehículos desvinculados del servicio antes de iniciar la operación del SITM – MIO.

Surge un obstáculo que incide de manera significativa en el adecuado desarrollo del proceso de reducción de la sobreoferta de vehículos de servicio público colectivo en la ciudad de Cali y consiste este en que en la Resolución 456 de 2007 esta reducción y la consecuente cancelación de Tarjetas de Operación se hará concomitantemente con la vinculación de los vehículos al SITM, de conformidad con lo establecido en los contratos de operación, obligación esta última que corresponde a los operadores de la concesión de transporte y para cuyo

cumplimiento total se requiere en forma indispensable la implementación del SIUR. Con respecto a la reorganización de rutas de tráfico la Secretaría de Tránsito y Transporte contó con estudios previos; sin embargo, se observa que esta actividad ha sido concordante con el cronograma de reducción de vehículos a la fecha, dados los retrasos en el inicio de operación.