



CONTRALORÍA GENERAL DE SANTIAGO DE CALI

**AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL A LA
EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE
TRANSPORTE MASIVO Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE
ESTABILIZACIÓN Y SUBSIDIO A LA DEMANDA – FESDE; VIGENCIA DE
ABRIL 01 DE 2019 A MAYO 31 DE 2020
MODALIDAD ESPECIAL**

INFORME FINAL

SANTIAGO DE CALI, DICIEMBRE 17 DE 2020

“Control transparente y efectivo, mejor gestión pública”



MARÍA FERNANDA AYALA ZAPATA
Contralora General de Santiago de Cali

JEFFERSON ANDRÉS NÚÑEZ ALBÁN
Subcontralor General de Santiago de Cali

MELBA LORENA AGUAS BASTIDAS
Directora Técnica ante el Sector Físico

EQUIPO AUDITOR

FELIPE ANDRÉS SARDI URREA
Auditor Fiscal – Coordinador

CECILIA MARIA TÉLLEZ SANGUINO
Auditor Fiscal I

ALFREDO EUGENIO ANGULO MOLINA
Profesional Universitario

SANDRA ISABEL QUINTERO DÍAZ
Técnico Operativo

LEONARDO DELGADO PIEDRAHITA
Profesional de Apoyo



Tabla de contenido

1	CONOCIMIENTO DE ASUNTO	8
2	HECHOS RELEVANTES	9
3	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	10
3.1	CONTROL DE GESTIÓN	11
3.2	CONTROL DE RESULTADOS	15
3.3	CONTROL FINANCIERO	34
4	CONCLUSIONES	39
5	CUADRO DE HALLAZGOS	40

Índice de Tablas

Tabla No. 1	17
Tabla No. 2	18
Tabla No. 3	18
Tabla No. 4	21
Tabla No. 5	22
Tabla No. 6	22
Tabla No. 7	23
Tabla No. 8	24
Tabla No. 9	24
Tabla No. 10	26
Tabla No. 11	26
Tabla No. 12	27
Tabla No. 13	28
Tabla No. 14	28
Tabla No. 15	29

Índice de cuadros

Cuadro No. 1	11
Cuadro No. 2	11
Cuadro No. 3	16
Cuadro No. 4	33
Cuadro No. 5	34
Cuadro No. 6	35
Cuadro No. 7	35
Cuadro No. 8	37
Cuadro No. 9	37
Cuadro No. 10	40

Índice de Gráficas

Gráfico No. 1	19
Gráfico No. 2	20
Gráfico No. 3	36
Gráfico No. 4	38

Santiago de Cali, 17 de diciembre de 2020

Doctor
OSCAR JAVIER ORTÍZ CUÉLLAR
Presidente Metro Cali S.A.

Asunto: Carta de Conclusiones de la Auditoría Gubernamental con enfoque Integral a la Evaluación de la Operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo y Gestión de los Recursos del Fondo de Estabilización y Subsidio a la Demanda – FESDE; vigencia de abril 01 de 2019 a mayo 31 de 2020 - Modalidad Especial

CARTA DE CONCLUSIONES

La Contraloría General de Santiago de Cali, con fundamento en las facultades otorgadas por los Artículos 267 y 272 de la Constitución Política, practicó Auditoría Gubernamental con enfoque Integral a la Evaluación de la Operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo y Gestión de los Recursos del Fondo de Estabilización y Subsidio a la Demanda – FESDE; vigencia de abril 01 de 2019 a mayo 31 de 2020 - Modalidad Especial, a través de la evaluación de los principios de economía, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales con que se administraron los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados; la ejecución de los recursos transferidos por la Nación y entidades territoriales y la efectividad de estos frente a la operación del SITM MIO.

La auditoría incluyó la comprobación que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

Es responsabilidad de Metro Cali S.A. el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría General de Santiago de Cali. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un informe integral que contenga el pronunciamiento sobre la favorabilidad de la gestión adelantada por la entidad en la consecución de sus objetivos y los elementos que los constituyen.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de general aceptación contenidas en la Guía de Auditoría Territorial - GAT, compatibles con las políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la Contraloría General de Santiago de Cali; por tanto requirió, acorde con ellas, de la incorporación de procesos de planeación para la ejecución del ejercicio de auditoría, de manera que el examen proporcionara una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe integral.



“Control transparente y efectivo, mejor gestión pública”

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, en donde las respuestas emitidas por el ente auditado fueron analizadas en mesas de trabajo por la Comisión de Auditoría, incluyéndose en el informe, las situaciones que se encontraron totalmente documentadas.

La auditoría incluyó el examen sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, los Estados Financieros de los Concesionarios Operativos de Transporte, al igual que el cumplimiento de las disposiciones legales que enmarcan la gestión de la entidad, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Control Fiscal Interno. Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Dirección Técnica ante el Sector Físico.

RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

La Contraloría General de Santiago de Cali, en el desarrollo de la AGEI a la Evaluación de la Operación del SITM y Gestión de los Recursos del Fondo de Estabilización y Subsidio a la Demanda,- FESDE- vigencia Abril 01 de 2019 a Mayo 31 de 2020 – Modalidad Especial, y en virtud de los objetivos establecidos para ésta, determinó realizar una evaluación a la operación del SITM MIO, a través de la gestión de los recursos del Fondo de Estabilización y Subsidio a la Demanda – FESDE, con el propósito de conceptuar sobre las actuaciones adelantadas por Metro Cali S.A. frente a la calidad de la operación del sistema, en procura de revertir el deterioro del Sistema Integrado de Transporte Masivo.

Este ente de control emite un concepto **DESFAVORABLE** frente a los resultados de la operación del SITM MIO que se adelanta con recursos FESDE, dada la calificación de **76.90** sobre 100 como se muestra a continuación:

MATRIZ DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN FISCAL			
Componente	Calificación Parcial	Ponderación	Calificación Total
1. Control de Gestión	52,60	0,10	5,30
2. Control de Resultados	59,00	0,45	26,60
3. Control Financiero	100,00	0,45	45,00
Calificación total		1,00	76,90
Concepto sobre lo evaluado	DESFAVORABLE		

Fuente; Matriz EGF CGSC

CONTROL DE GESTIÓN

La Contraloría General de Santiago de Cali conceptúa como **DESFAVORABLE** la incorporación y control de procesos de gestión administrativa, por parte de Metro Cali S.A, con miras a cumplir integralmente, los objetivos generales de la operación del SITM MIO, determinando una calificación de **52.60** puntos sobre 100:

CONTROL DE GESTIÓN			
Factores	Calificación Parcial	Ponderación	Calificación Total
1. Legalidad	93,80	0,10	9,40
2. Control Fiscal Interno	48,00	0,90	43,20
Calificación total		1,00	52,60
Concepto de Gestión a emitir	DESFAVORABLE		

Fuente; Matriz EGF CGSC

CONTROL DE RESULTADOS

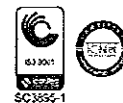
Como resultado de la auditoría adelantada, el concepto emitido sobre el Control de Resultados es **DESFAVORABLE** con una calificación de **59.00** sobre 100 puntos, efecto de la siguiente evaluación:

CONTROL DE RESULTADOS			
Factores mínimos	Calificación Parcial	Ponderación	Calificación Total
1. Indicadores	59,00	1,00	59,00
Calificación total		1,00	59,00
Concepto de Gestión de Resultados	DESFAVORABLE		

Fuente; Matriz EGF CGSC

CONTROL FINANCIERO

Como resultado de la auditoría adelantada, el concepto emitido sobre el componente de Control Financiero es **FAVORABLE**, con una calificación de **100.0** puntos sobre 100, resultante de ponderar los factores que se relacionan a continuación:



“Control transparente y efectivo, mejor gestión pública”

CONTROL FINANCIERO			
Factores mínimos	Calificación Parcial	Ponderación	Calificación Total
1. Gestión presupuestal	100,00	1,00	100,00
Calificación total		1,00	100,00
Concepto de Gestión Presupuestal	FAVORABLE		

Fuente; Matriz EGF CGSC

Plan de Mejoramiento

Como resultado de la presente auditoría, Metro Cali S.A. deberá elaborar un Plan de Mejoramiento, que debe presentar a través del aplicativo SIA, diligenciando el PM_CGSC y el anexo que se encuentra disponible en el Link “Guía para la rendición de formatos” ubicado en la página WEB de la Contraloría General de Santiago de Cali. www.contraloriacali.gov.co, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con las Resolución N°0100.24.03.19.011 del 04 de marzo de 2019.

El Plan de Mejoramiento debe contener las acciones 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.

Atentamente,


MARÍA FERNANDA AYALA ZAPATA
 Contralora General de Santiago de Cali

1. CONOCIMIENTO DEL ASUNTO

Fondo De Estabilización y Subsidio a la Demanda – FESDE y la operación del SITM MIO

El Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 “Todos por un nuevo país”, aprobado mediante la Ley 1753 de junio 09 de 2015, modificó el modelo de financiación de los sistemas de transporte públicos del país, con el criterio que éstos deben ser sostenibles más no autosostenibles. Es así como, involucrando otras fuentes de financiación territoriales, sumadas a las tarifas que se cobran por la prestación del servicio de transporte público de pasajeros, deberán ser suficientes para cubrir los costos de operación, administración y mantenimiento de dichos sistemas.

En términos generales, el FESDE está encaminado a cubrir la diferencia entre la Tarifa Técnica - TC (costo de movilizar un pasajero) a cargo de los operadores de transporte, y la Tarifa la Usuario – TU (valor del pasaje)¹. Lo anterior, en el entendido que los factores asociados al deterioro del SITM MIO, en particular, se desprenden de Costos Operativos muy superiores a los Ingresos Operativos, y que han llevado a los Concesionarios Operativos de Transporte – COT a: incumplir con la vinculación de buses pactados con Metro Cali; incumplir con los parámetros técnicos de calidad que permiten la salida de buses a operar; y ser sancionados por el estado técnico de la flota que opera; sanciones que se ven reflejadas en las liquidaciones canceladas por el ente gestor².

En virtud de lo anterior, y con miras a revertir el deterioro del sistema de transporte masivo de la ciudad, nace el FESDE para el Sistema Integrado de Transporte Masivo MIO a través del Acuerdo Municipal 400 del 3 de octubre de 2016. Teniendo en cuenta que los recursos de este fondo son incorporados de acuerdo a un diagnóstico técnico y a una realidad operativa previamente analizada por Metro Cali S.A. y aprobada por el Municipio de Santiago de Cali, la ejecución de estos debe reflejar, inequívocamente, mejoras en sus indicadores de calidad y desempeño, aumento en satisfacción de los usuarios y por consiguiente, crecimiento en los pasajeros movilizados.

¹ Artículo 33, Ley 1753 de 2015

² Estudio Técnico y Modelo Económico: 3.3. PLAN DE CHOQUE (...) sin embargo, en la situación actual del sistema, los concesionarios operadores de transporte presentan dificultades financieras, lo que los conduce a incumplir los contratos de concesión, a prestar un nivel de servicio de baja calidad o insuficiente y, en consecuencia, a generar insatisfacción de los usuarios, lo que produce una reducción de la demanda, y genera a su vez menores ingresos para el sistema.



2. HECHOS RELEVANTES

La Contraloría General de Santiago de Cali, en el marco del control fiscal que por ordenamiento constitucional realiza al Municipio de Santiago de Cali y a las entidades municipales que lo componen, ha llevado a cabo 3 auditorías (anteriores al presente ejercicio) a la incorporación y manejo de los recursos provenientes del Fondo de Estabilización y Subsidio a la Demanda – FESDE, y a los resultados operativos del sistema una vez ejecutados dichos recursos.

Así pues, anteriores ejercicios de auditoría concluyeron entre otras:

AGEI ESPECIAL A LA OPERACIÓN DEL SITM MIO VIGENCIA - NOVIEMBRE 01 DE 2016 A JUNIO 30 DE 2017

- El aumento de kilómetros recorridos no ha presentado un impacto relevante en la demanda de pasajeros. A pesar de evidenciarse mejoras, las frecuencias programadas por la entidad siguen siendo insuficientes para satisfacer a los usuarios.
- La ejecución del Plan de Choque, desarrollado con recursos FESDE, no ha logrado revertir el deterioro del SITM MIO. Las actuaciones adelantadas por la entidad, en este periodo, han permitido que dicho deterioro no continúe progresando, pero sigue presente.
- A pesar de la aplicación de recursos FESDE al SITM MIO (\$25.000 millones), con miras a subsidiar los costos marginales de los COT por pasajero, y en virtud de un aumento en los kilómetros recorridos, estos concesionarios continúan presentando pérdidas operacionales, a excepción de Blanco y Negro Masivo S.A.

AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL A LA OPERACIÓN DEL SITM MIO - VIGENCIA JULIO 01 DE 2017 A FEBRERO 28 DE 2018 - MODALIDAD EXPRÉS

- Una vez ejecutado \$41.398.299.020 proveniente de recursos FESDE, el SITM MIO continúa inmerso dentro de las causales, identificadas tanto por Metro Cali S.A., como por la Alcaldía Municipal, que ponen al sistema en riesgo inminente de colapso, tales como: baja calidad del servicio, déficit de demanda e insolvencia financiera de los operadores.

- A pesar de dichos recursos haber sido transferidos a los diferentes Concesionarios Operativos de Transporte – COT, con el objetivo de cubrir el diferencial entre la tarifa técnica y la tarifa al usuario (diferencial costos operativos), las pérdidas operativas, presentadas dentro del periodo de ejecución de los recursos FESDE, han aumentado en vez de disminuir.
- Los niveles de calidad del servicio del SITM MIO, exigidos por Metro Cali S.A. a los diferentes Concesionarios Operativos de Transporte, de conformidad con lo establecido en los diferentes Contratos de Concesión, no reflejan la realidad operativa del sistema, las necesidades reales de los usuarios y de la comunidad en general. Lo anterior, a pesar de los concesionarios cumplir con dichos niveles.
- Los usuarios del SITM MIO, a pesar de haberse destinado subsidios por \$41.398.299.020, con miras a mejorar la calidad del servicio, continúan inconformes con la calidad del servicio prestado, lo que se traduce en utilización de medios alternativos de transporte (legales e ilegales) y desincentivación por el uso del sistema. De ahí, el déficit de usuarios presentado.

AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL A LA OPERACIÓN DEL SITM MIO – FESDE 3, MODALIDAD ESPECIAL, VIGENCIA DEL 01-03-2018 AL 31-03-2019

- Los resultados arrojados por el nivel de satisfacción al usuario NSU, que se hace a través de encuestas, continua en nivel “deficiente” según la escala de desempeño (...), mostrando que no ha logrado mejorar la satisfacción de los usuarios respecto a la calidad del servicio.
- Los recursos asignados a los diferentes operadores con corte a diciembre 3 de 2018 y marzo 31 de 2019, periodo en el cual recibieron recursos FESDE, han permitido reducir los costos de operación de éstos, proyectándose su recuperación.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

La Contraloría General de Santiago de Cali, en el desarrollo de la AGEI a la Evaluación de la Operación del SITM y Gestión de los Recursos del Fondo de Estabilización y Subsidio a la Demanda,- FESDE- vigencia Abril 01 de 2019 a Mayo 31 de 2020 – Modalidad Especial, y en virtud de los objetivos establecidos para ésta, determinó realizar una evaluación a la operación del SITM MIO, a través de la gestión de los recursos del Fondo de Estabilización y Subsidio a la Demanda – FESDE, con el propósito de conceptuar sobre las actuaciones



“Control transparente y efectivo, mejor gestión pública”

adelantadas por Metro Cali S.A. frente a la calidad de la operación del sistema, en procura de revertir el deterioro del Sistema Integrado de Transporte Masivo.

Este ente de control emite un concepto **DESFAVORABLE** frente a los resultados de la operación del SITM MIO que se adelanta con recursos FESDE, dada la calificación de **76.90** sobre 100 como se muestra a continuación:

Cuadro No. 1 Matriz EGF

MATRIZ DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN FISCAL			
Componente	Calificación Parcial	Ponderación	Calificación Total
1. Control de Gestión	52,60	0,10	5,30
2. Control de Resultados	59,00	0,45	26,60
3. Control Financiero	100,00	0,45	45,00
Calificación total		1,00	76,90
Concepto sobre lo evaluado	DESFAVORABLE		

Fuente: Matriz EGF CGSC

A través de los componentes de Gestión, Resultados y Financiero, la Contraloría General de Santiago de Cali evaluó los resultados presentados por el SITM – MIO de abril 1 de 2019 a mayo 31 de 2020, en lo que a la operación del sistema se refiere, en el marco de la incorporación de recursos FESDE.

3.1 CONTROL DE GESTIÓN

La Contraloría General de Santiago de Cali conceptúa como **DESFAVORABLE** la incorporación y control de procesos de gestión administrativa, por parte de Metro Cali S.A, con miras cumplir integralmente, los objetivos generales de la operación del SITM MIO, determinando una calificación de **52.60** puntos sobre 100:

Cuadro No. 2 Control de Gestión

CONTROL DE GESTIÓN			
Factores	Calificación Parcial	Ponderación	Calificación Total
3. Legalidad	93,80	0,10	9,40
4. Control Fiscal Interno	48,00	0,90	43,20
Calificación total		1,00	52,60
Concepto de Gestión a emitir	DESFAVORABLE		

Fuente: Matriz EGF CGSC

Dentro del componente de Control de Gestión, la Contraloría General de Santiago de Cali evaluó la legalidad de las actuaciones administrativas adelantadas por Metro Cali S.A. para la incorporación y ejecución de recursos provenientes del FESDE con miras a revertir el deterioro operacional del Sistema Integrado de Transporte Masivo.

En el mismo sentido, se realizó evaluación al cumplimiento de las normas internas y externas aplicables a Metro Cali S.A., como ente gestor del SITM MIO, en cuanto a la correcta utilización de los recursos trasladados desde la Administración Central, en cabeza de la Secretaría de Movilidad, para subsidiar el sistema masivo de la ciudad.

Igualmente se evaluó, a través de este componente, la calidad y efectividad de los controles adoptados por Metro Cali S.A., en garantía del cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creado el FESDE.

LEGALIDAD

Dentro del componente de Control de Gestión, la Contraloría General de Santiago de Cali evaluó que, tanto las operaciones financieras y administrativas, asociadas a la operación del SITM MIO, se hayan realizado de conformidad con las normas aplicables para cada caso, en acatamiento de los procedimientos establecidos por la ley para dar cumplimiento a las obligaciones y responsabilidades establecidas en el Acuerdo Municipal 400 del 03 de octubre de 2016; Decreto 411.0.020.0594 del 16 noviembre de 2016; y demás actos administrativos que abarquen la vigencia del presente ejercicio fiscal relacionados con la operación del SITM MIO, y la incorporación de recursos FESDE.

Legalidad Financiera

En la evaluación al cumplimiento de los criterios determinados dentro de la legalidad financiera, se evidenció que Metro Cali S.A. cumplió con las normas presupuestales en lo relacionado con el pago y transferencia de los recursos FESDE provenientes del Municipio de Santiago de Cali, a saber:

De conformidad con el Acuerdo 438 de 2018 – *POR EL CUAL SE ACTUALIZA EL ESTATUTO ORGÁNICO DE PRESUPUESTO PARA EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*, y en concordancia con el Decreto 115 de 1996, el presupuesto del Fondo de Estabilización y Subsidio a la Demanda – FESDE del SITM MIO, que soporta la operación del SITM MIO, surtió las siguientes fases:

- La programación y elaboración del presupuesto, se inició con la proyección del diferencial entre la tarifa técnica del Sistema MIO y la tarifa del usuario por



“Control transparente y efectivo, mejor gestión pública”

parte de Metro Cali. S.A., viabilizado técnicamente por la Secretaría de Movilidad, y aprobado por el Comité de Movilidad del Municipio de Santiago de Cali.

- La aprobación se dio una vez el Municipio de Santiago de Cali – Departamento Administrativo de Hacienda Municipal informó, a Metro Cali. S.A., del monto apropiado para cubrir el diferencial tarifario.

- Las modificaciones presupuestales por ajustes relacionados con la estimación inicial, fueron realizadas mediante actos administrativos expedidos por la Junta Directiva de Metro Cali. S.A.

- Los actos administrativos que afectaron las apropiaciones presupuestales del Fondo de Estabilización y Subsidio a la Demanda – FESDE del SIMT MIO, contaron con certificados de disponibilidad previos que garantizaron la existencia de recursos suficientes para atender los respectivos pagos; así como con el respectivo registro presupuestal para que dichos recursos no fueran desviados a ningún otro fin.

Así mismo, la incorporación de dichos recursos se realizó conforme a lo establecido en el Acuerdo Municipal 0400 de octubre 3 de 2016, información ampliada en la página 10 del presente informe.

Igualmente, los pagos y liquidaciones realizados por parte de Metro Cali S.A. a los diferentes Concesionarios Operativos de Transporte – COT, se efectuaron en el marco de los acuerdos suscritos con éstos y de los procesos que los regulan.

Legalidad de Gestión

El Fondo de Estabilización y Subsidio a la Demanda – FESDE nació con el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país”, aprobado mediante la Ley 1753 de junio 9 de 2015, y modificó el modelo de financiación de los sistemas de transporte público del país, con el criterio que éstos deben ser sostenibles más no autosostenibles.

El Municipio de Santiago de Cali, mediante Acuerdo Municipal 0400 del 03 de octubre de 2016, autorizó al Alcalde para realizar un aporte al Fondo de Estabilización de Subsidio a la Demanda como apoyo al Sistema SITM MIO. Bajo este entendido, mediante el Decreto 411.0.020.0594 del 16 noviembre de 2016, se creó el Fondo de Estabilización de Subsidio a la Demanda del SITM MIO.

Posteriormente a ello, y hasta el 31 de mayo de 2020, periodo fiscal de donde parte el presente ejercicio de auditoría, se suscribieron 13 actos administrativos regulatorios para la incorporación, destinación y forma de ejecución de los recursos provenientes del FESDE, los cuales fueron abordados y evaluados por la

Contraloría General de Santiago de Cali en ejercicios de auditoría anteriores, y donde sus resultados fueron consignados en los respectivos Informes Finales de Auditoría de público conocimiento, sin presentarse hallazgos relacionados con temas de legalidad³.

Teniendo en cuenta el objetivo de la presente auditoría, el alcance de la misma, y el período fiscal motivo de evaluación, la Contraloría General de Santiago de Cali abordó, nuevamente, la legalidad de los decretos 758 de 2018 y 039 de 2019 toda vez que, en ejercicios anteriores, no habían sido ejecutoriadas las disposiciones y ordenamientos emanados de dichos actos a saber:

Decreto No. 4112.010.20.0758 del 12 de diciembre de 2018

De conformidad con fallo arbitral del 28 de septiembre de 2018, se da por ejecutoriado la aprobación del Acuerdo Conciliatorio entre Metro Cali S.A., Blanco y Negro Masivo S.A., y ETM S.A. (quien adhirió parte de su flota a Blanco y Negro), y en donde el ente gestor debe cancelar a estos concesionarios, los valores FESDE suspendidos que estaban a la espera del fallo en cuestión.

Decreto No. 4112.010.20.0039 del 14 de enero de 2019

Se establece que el diferencial tarifario se calcula en función de la gradualidad de las tarifas licitadas pactadas en los otrosíes suscritos entre Metro Cali S.A. y GIT Masivo⁴, que parte del 80% en el 2018; 90% en el 2019; y 100% en el 2020 en adelante. Por lo anterior acordaron implementar un Plan de Recuperación y Puesta a Punto de sus autobuses.

A dicho esquema de vinculación de flota, y pago de diferencial tarifario (FESDE), se adhirieron los operadores Blanco y Negro⁵, y Unimetro S.A.⁶.

Dentro del análisis realizado, se evidenció que los actos administrativos anteriormente citados, y motivo de evaluación, fueron expedidos por la autoridad competente y de acuerdo con las normas propias del procedimiento establecido en la Ley 1437 de 2011, siendo emitidos de acuerdo a las facultades otorgadas, por el Alcalde Municipal; lo anterior para efectos de la eficacia, y efectos jurídicos con que debe contar el acto⁷.

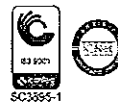
³ <https://www.contraloriacali.gov.co/publicaciones-e-informes/informes-de-auditoria>

⁴ Otrosí No.8 Contrato de Concesión - GIT

⁵ Otrosí No.8 Contrato de Concesión - Blanco y Negro

⁶ Otrosí No.7 Contrato de Concesión - Unimetro

⁷ Ley 1753 de 2015; Numeral 1, Artículo 33.



Así mismo, todos los actos administrativos fueron emitidos en concordancia con el ordenamiento jurídico vigente por parte de las autoridades administrativas del caso, gozando de legalidad y teniendo la fuerza ejecutoria⁸.

En cuanto a la garantía financiera con que deben gozar los decretos motivo de evaluación para garantizar el cumplimiento de lo ordenado en ellos, se evidenció que las obligaciones se encuentran amparadas en las respectivas disponibilidades presupuestales⁹ que soportan la ejecutoriedad de los actos administrativos.

Así mismo, este ente de control evaluó, entre otros aspectos, la legalidad, eficacia y economía de las diferentes actuaciones administrativas¹⁰, y de gestión, adelantadas por Metro Cali S.A., y que son ampliados en los hallazgos generados en el presente informe.

CONTROL FISCAL INTERNO

La Contraloría General de Santiago de Cali analizó, y evaluó, la calidad y efectividad de los controles que adelanta Metro Cali S.A. en los procesos donde existen riesgos fiscales y que presentan relación con la ejecución del FESDE y la operación del SITM MIO.

Así mismo, se analizaron los métodos, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por la entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, estén encaminadas al cumplimiento de las metas operacionales del sistema, y del correcto manejo de los recursos FESDE.

De acuerdo con la evaluación realizada a los diferentes mecanismos de seguimiento y control adoptados por la entidad, con miras a garantizar la correcta operación del sistema, en el marco de la ejecución de los recursos FESDE, se pudo evidenciar que, si bien existen controles por parte de las diferentes áreas involucradas, con su respectiva trazabilidad institucional, se presentan algunas fallas generadoras del Hallazgo No. 3, indicadas en la página 30 del presente informe.

3.2 CONTROL DE RESULTADOS

El componente de Control de Resultados fue evaluado en la presente auditoría, a través del análisis al cumplimiento y comportamiento de los indicadores y metas establecidas por Metro Cali S.A., para la operación regular del SITM MIO y que

⁸ Ley 1437 de 2011; Artículo 88

⁹ CDP 3500093398 de 2018 y CDP 20190178 de 2019

¹⁰ Ley 1437 de 2011; Artículo 3

definen la eficiencia y efectividad de los recursos incorporados a través del FESDE.

Como resultado de la auditoría adelantada, el concepto emitido sobre el Control de Resultados es **DESFAVORABLE** con una calificación de **59.00** sobre 100 puntos, efecto de la siguiente evaluación:

Cuadro No. 3 Control de Resultados

CONTROL DE RESULTADOS			
Factores mínimos	Calificación Parcial	Ponderación	Calificación Total
1. Indicadores	59,00	1,00	59,00
Calificación total		1,00	59,00
Concepto de Gestión de Resultados	DESFAVORABLE		

Fuente; Matriz EGF CGSC

Los factores evaluados dentro de este componente fueron los siguientes: Índice de Calidad de Desempeño - ICD del SITM MIO, el cual muestra el comportamiento y calidad de la operación del sistema; Nivel de Satisfacción del Usuario - NSU frente a la movilidad y calidad del servicio prestado; comportamiento de los Costos Operativos de los COT, en el entendido que, además de estar estrechamente relacionado con el objetivo general del FESDE¹¹, la realidad financiera de los operadores impacta de manera directa a la operación del sistema.

Indicadores para Calidad de la Operación

Dentro de los contratos de concesión suscritos entre Metro Cali S.A. y los diferentes COT, se determinó el *Índice de Calidad de Desempeño* (ICD) como la herramienta que permite garantizar la calidad y eficiencia del SITM MIO¹².

Si bien el cumplimiento de los niveles de servicios establecidos en los Contratos de Concesión (ICD) no se encuentra definido dentro del FESDE como un determinante en la cancelación los recursos a los operadores, sí reflejan la realidad de la operación del sistema en los periodos donde este ha operado bajo el esquema subsidiado.

¹¹ Estudio Técnico para la Implementación del FESDE - numerales 12 y 13: DESCRIPCIÓN DEL FONDO (...) Como quiera que la mejora está asociada a los kilómetros recorridos por los vehículos, el incremento de los costos se debe recompensar a los Concesionarios Operadores de Transporte que participan en la producción de kilómetros adicionales del Sistema, que son quienes tienen la carga de asumir todos los costos de la operación de los vehículos que se utilicen para la mayor oferta de servicios de transporte del SITM MIO

¹² Contratos de Concesión No. 1, 2, 3 y 4; Apéndice 3 – Calidad del Servicio del MIO



Así pues, dicho índice permite evaluar, de forma integral, la calidad de la operación dentro del período de ejecución de dichos recursos.

a. Índice de Calidad de Desempeño - ICD

De conformidad con los diferentes Contratos de Concesión para la operación del SITM MIO, se estableció que, de presentarse una calificación menor o igual al 80% en el ICD quincenal de cada operador, se estaría en un *Nivel de Servicio E*; entendiéndose esto como una valoración negativa en cuanto a operación se refiere, so pena de afectación a la fórmula de liquidación y pago por periodo de operación. Así mismo, los contratos establecen que, de presentarse este nivel de servicio durante quince periodos de facturación consecutivos (quincenas), los operadores serán acreedores a la terminación unilateral del contrato por parte de Metro Cali S.A.

En este mismo sentido, y dentro de los otrosíes modificatorios realizados a los Contratos de Concesión en la vigencia 2018, se establecieron nuevos parámetros valorativos para el ICD y el *Nivel de Servicio E*, mas no cambió en el carácter sancionatorio del mismo:

Tabla No. 1 ICD 2019-2020

ICD			
Año	2019	2020	2021 y en adelante
ICD menor o igual a:	0.87	0.89	0.91

Fuente: Contratos de Concesión

De acuerdo a lo anterior, la Contraloría General de Santiago de Cali realizó evaluación al comportamiento del ICD por cada uno de los 4 operadores, con el fin de determinar el comportamiento de la calidad de la operación dentro del periodo comprendido entre el 01 de abril de 2019 y el 31 de mayo de 2020.

Es necesario precisar, para el siguiente análisis, que en virtud del *Contrato de Concesión Parcialmente Cedido*, suscrito el 30 de noviembre de 2018 entre Metro Cali S.A. y Blanco y Negro Masivo, el concesionario ETM cedió 30 Buses Padrones (equivalentes a 50 buses complementarios o alimentadores) para que fueran operados por este último, manteniendo Blanco y Negro Masivo, sobre lo cedido, las mismas obligaciones técnicas, legales y de calidad, establecidas en los Contratos de Concesión. Para los efectos de la evaluación se adiciona un nuevo operador llamado "B&M-C" quien incluyó a la operación del SITM MIO, desde la primera quincena de septiembre de 2019, 50 buses complementarios.

Tabla No. 2 ICD POR COT Y QUINCENAS 2019

ICD						
AÑO	QUINCENA	GIT	BYN	ETM	UNI	BYNCPC
2019	1Q ABR	98,05%	96,78%	97,35%	93,64%	
	2Q ABR	97,35%	97,44%	97,51%	95,27%	
	1Q MAY	97,35%	96,99%	97,32%	95,41%	
	2Q MAY	98,70%	97,40%	97,64%	95,66%	
	1Q JUN	98,46%	97,20%	97,48%	95,42%	
	2Q JUN	98,95%	97,56%	97,67%	95,06%	
	1Q JUL	98,16%	97,37%	97,70%	94,32%	
	2Q JUL	98,28%	97,31%	97,50%	93,66%	
	1Q AGO	96,59%	97,02%	97,52%	93,48%	
	2Q AGO	98,38%	97,21%	96,87%	92,88%	
	1Q SEP	97,17%	96,65%	97,01%	92,97%	98,48%
	2Q SEP	97,58%	96,20%	97,32%	92,92%	99,28%
	1Q OCT	99,06%	96,28%	97,38%	92,27%	95,06%
	2Q OCT	97,30%	95,50%	97,35%	92,71%	95,53%
	1Q NOV	97,05%	95,29%	97,14%	93,37%	94,94%
	2Q NOV	97,48%	94,95%	97,51%	93,65%	95,29%
	1Q DIC	97,80%	94,89%	97,41%	93,51%	95,13%
	2Q DIC	96,87%	93,87%	97,16%	92,45%	93,35%

Fuente: Metro Cali S.A.

1Q: Primera Quincena
 2Q: Segunda Quincena

De acuerdo a la tabla anterior, del 01 de abril hasta el 31 de diciembre de 2019, todos los COT cumplieron con los parámetros mínimos de calidad exigidos por Metro Cali S.A. para la vigencia 2019 (mayor a 87%), en el marco de los diferentes contratos de concesión. Dado lo anterior, no fueron aplicadas multas ni sanciones por incumplimiento de este indicador.

Tabla No. 3 ICD POR COT Y QUINCENAS 2020

ICD						
AÑO	QUINCENA	GIT	BYN	ETM	UNI	BYNCPC
2020	1Q ENE	98,21%	95,70%	97,92%	94,73%	95,71%
	2Q ENE	97,73%	94,28%	97,27%	93,77%	95,54%
	1Q FEB	96,34%	93,89%	96,88%	93,11%	95,27%
	2Q FEB	96,86%	93,95%	96,92%	93,50%	96,16%
	1Q MAR	96,64%	94,33%	97,09%	92,81%	96,10%
	2Q MAR	100,00%	98,17%	98,03%	96,64%	98,66%
	1Q ABR	100,00%	98,75%	98,58%	98,22%	99,10%
	2Q ABR	100,00%	98,99%	98,71%	98,21%	99,22%
	1Q MAY	100,00%	98,76%	98,50%	97,97%	99,33%



“Control transparente y efectivo, mejor gestión pública”

ICD						
AÑO	QUINCENA	GIT	BYN	ETM	UNI	BYNCPC
	2Q MAY	100,00%	98,77%	98,54%	98,09%	99,15%

Fuente: Metro Cali S.

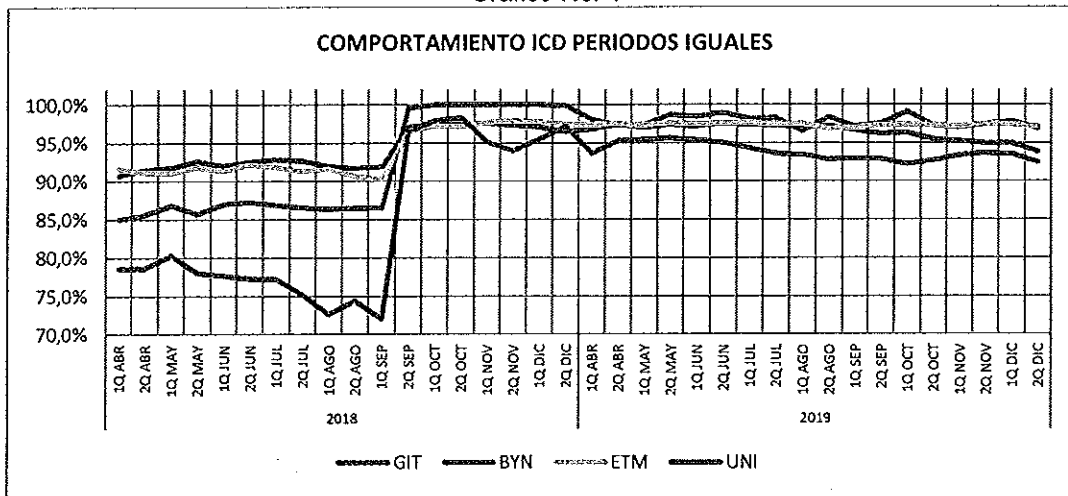
1Q: Primera Quincena
 2Q: Segunda Quincena

En el periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de mayo de 2020, el comportamiento del ICD, al igual que en la vigencia 2019, fue positivo (mayor a 89%), lo cual indica que, de conformidad con los parámetros establecidos por Metro Cali S.A., técnicamente no hubo reproches hacia los COT en los periodos motivo de evaluación.

A continuación, se muestra el comportamiento del ICD para los periodos motivo de evaluación, comparados con periodos iguales de las vigencias inmediatamente anteriores.

Comportamiento entre 01 de abril al 31 de diciembre de 2018, y el 01 de abril al 31 de diciembre de 2019:

Gráfico No. 1



Fuente: Papel de Trabajo Equipo Auditor.

Tal como lo muestra el gráfico anterior, el ICD presentó un notable mejoramiento para todos los operadores a partir de la 1Q de septiembre de 2018. Igualmente, antes de dicha quincena, y del 01 de abril de 2018, hasta iniciada la segunda quincena de la misma vigencia, Unimetro S.A.¹³ operó por debajo del 85%. Desde la 2Q de septiembre de 2018, hasta la 2Q de 2019, el comportamiento de este índice tendió a la estabilidad, presentando decrecimientos por parte de tres de los cuatro operadores, manteniéndose dentro de los niveles mínimos establecidos.

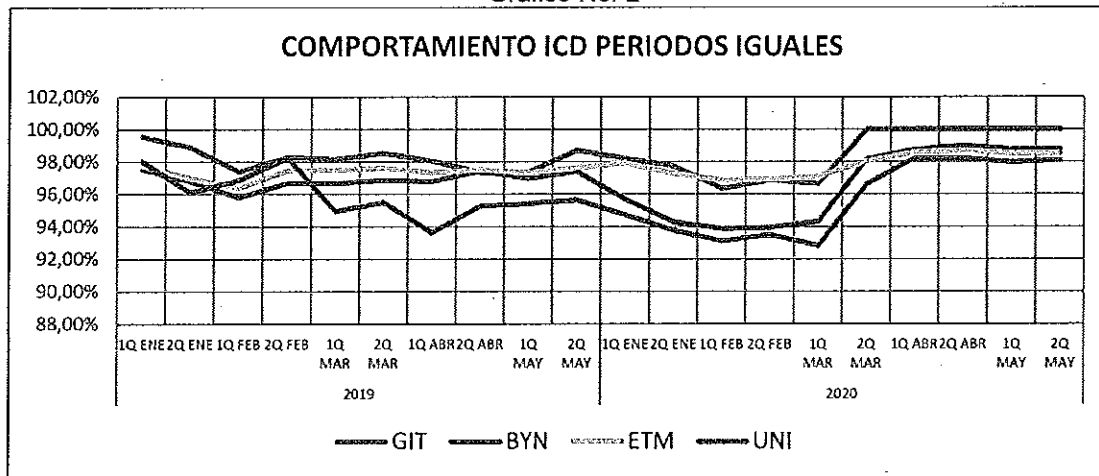
¹³ AGEI ESPECIAL A LA OPERACIÓN DEL SITM – MIO FESDE 3; VIGENCIA 01-03-2018 AL 31-03-2019



Así pues, los parámetros de calidad fueron cumplidos por parte de los operadores.

Comportamiento entre el 01 enero al 31 de mayo de 2019, y el 01 enero al 31 de mayo de 2020

Gráfico No. 2



Fuente: Papel de Trabajo Equipo Auditor

Como lo muestra la gráfica anterior, el ICD empezó la vigencia 2020 con una tendencia negativa en comparación al mismo período de la vigencia 2019, en donde, a partir de la 2Q de marzo de 2020, supera los niveles máximos presentados, por cada operador en la vigencia inmediatamente anterior, a excepción de Unimetro S.A. Todo lo anterior, dentro de los niveles de servicio mínimos establecidos en los contratos.

Subíndices de Calidad

El ICD está compuesto por cuatro subíndices¹⁴ que, realizando un promedio general igualitario (de conformidad con las ecuaciones contractuales), crean la realidad de la operación del sistema, en términos técnicos. Estos índices son:

Índice de Cumplimiento del Concesionario (IC): Relación entre los kilómetros programados por Metro Cali S.A. para cada operador, y los ejecutados por estos en cada quincena.

Índice de Puntualidad del Concesionario (IP): Relación entre la salida de buses programadas por Metro Cali S.A. para operar (con su respectiva frecuencia de despacho) y el cumplimiento de estas salidas.

¹⁴ Contratos de Concesión No. 1, 2, 3 y 4; Apéndice 3 – Calidad del Servicio del MIO



Índice de Operación del Concesionario (IO): Relación entre los kilómetros recorridos por cada concesionario y las fallas operativas presentadas por los operarios de los buses.

Índice de Estado de los buses (IE): Relación entre los kilómetros recorridos por cada concesionario y las fallas técnicas presentadas en los buses.

Tabla No. 4 Comportamiento de Índices

COMPORTAMIENTO INDICES						
ÍNDICE	Periodo		Diferencia	Periodo		Diferencia
	P1	P2		P3	P4	
IC	89,7%	91,4%	1,70%	97,1%	97,2%	0,10%
IP	89,3%	97,1%	7,80%	98,4%	97,6%	0,80%
IO	99,6%	99,8%	0,20%	99,9%	99,9%	0,%
IE	83,9%	93,7%	9,80%	93,8%	95,7%	1,90%

Fuente: Metro Cali S.A.

*P1: 01 de abril al 31 de diciembre de 2018 *P3: 01 de enero al 31 de mayo de 2019

*P2: 01 de abril al 31 de diciembre de 2019 *P4: 01 de enero al 31 de mayo de 2020

Tal como lo muestra la anterior tabla, los índices que componen integralmente la calidad de la operación del SITM MIO, se mantuvieron por encima de los parámetros mínimos establecidos por los diferentes Contratos de Concesión. A excepción del periodo P4 para el indicador IP (aun manteniéndose dentro de los rangos mínimos establecidos), se evidencia una mejoría en el comportamiento general de los demás índices en los períodos evaluados.

Con lo anteriormente expuesto en este literal, se podría inferir que el SITM MIO se encuentra operando bajo niveles óptimos de calidad, lo cual debería observarse en el comportamiento de usuarios (pasajes pagos) y en los niveles de satisfacción de los mismos, tema que será abordado más adelante.

Flota del SITM MIO y el índice IC

El índice IC tiene relación estrecha con el cumplimiento en la vinculación de la flota exigida por Metro Cali S.A., al amparo de las obligaciones establecidas para los COT, en el entendido que, de no vincular buses exigidos a la operación regular del sistema, no se podrá cumplir con las tareas o kilómetros asignados por el ente gestor.

Teniendo en cuenta que la vinculación de la flota es un factor determinante tanto en la operación del SITM MIO (de relación directa con el IC), como en la calidad del servicio prestado, a continuación se muestra el cumplimiento de las metas referentes a dicha vinculación por parte de cada COT, en virtud a los Contratos de Concesión (incluyendo sus modificatorios):

Tabla No. 5. Cumplimiento Vinculación Flota

Concesionario	Flota de Referencia ¹⁵	Flota de Referencia Vinculada	Cumplimiento	Flota de Reserva ¹⁶	Flota de Reserva Vinculada	Cumplimiento
GIT	301	301	100%	10	10	100%
BYN	314	314	100%	11	15	136%
ETM	152	152	100%	7	10	143%
UNIMETRO	232	163	70%	10	1	10%

Fuente: Metro Cali S.A.

Periodo: del 01 de abril de 2019 al 31 de mayo de 2020

Tal como lo muestra la Tabla 5, a excepción del concesionario UNIMETRO, todos los operadores han cumplido con la respectiva vinculación de flota exigida por Metro Cali S.A. en cumplimiento de los diferentes Contratos de Concesión.

Unimetro S.A., a 31 de mayo de 2020, debió haber vinculado 232 buses referencia y 10 buses de reserva, incumpliendo con la vinculación de 69 buses de referencia y 9 de reserva, respectivamente.

Frente a los compromisos adicionales asumidos por los concesionarios GIT Masivo y UNIMETRO en cuanto a la vinculación de flota bajo el modelo de *Plan de Recuperación y Puesta a Punto – PRPP*¹⁷, el cual refiere a la puesta en operación de buses que por daños técnicos se encontraban sin prestar ningún tipo de servicio, se evidenció el siguiente nivel de cumplimiento, en el marco de la vigencia a evaluar:

- **GIT MASIVO**

Tabla No. 6 Cumplimiento PRPP GIT Masivo

CUMPLIMIENTO PRPP – GIT MASIVO				
AÑO	MES	FLOTA ACTIVA	OBLIGACION	DIFERENCIA
2019	ABR	290	266	24
	MAY	286	266	20
	JUN	287	266	21
	JUL	286	270	16
	AGO	284	270	14
	SEP	285	275	10
	OCT	292	275	17
	NOV	285	275	10
	DIC	296	275	21

¹⁵ Flota de Referencia: Buses que está obligado, cada concesionario, a vincular a la operación del SITM MIO

¹⁶ Flota de Reserva: Buses que está obligado, cada concesionario, a reservar para cubrir las contingencias que presente su flota de referencia.

¹⁷ Modificatorios 7 (Unimetro S.A.) y 8 (GIT Masivo S.A.) a los Contratos de Concesión



“Control transparente y efectivo, mejor gestión pública”

CUMPLIMIENTO PRPP – GIT MASIVO				
AÑO	MES	FLOTA ACTIVA	OBLIGACION	DIFERENCIA
2020	ENE	298	280	18
	FEB	298	280	18
	MAR	301	285	16
	ABR	301	285	16
	MAY	301	285	16

Fuente: Metro Cali S.A.

En cuanto al cumplimiento de las metas establecidas para el concesionario GIT Masivo, se pudo evidenciar que este ha cumplido con las obligaciones contraídas, vinculando más flotas, por mes, de las requeridas por Metro Cali S.A.

- UNIMETRO

Tabla No. 7 Cumplimiento PRPP – UNIMETRO

CUMPLIMIENTO PRPP – UNIMETRO				
AÑO	MES	FLOTA ACTIVA	OBLIGACION	DIFERENCIA
2019	ABR	80	77	3
	MAY	85	83	2
	JUN	92	89	3
	JUL	96	95	1
	AGO	102	101	1
	SEP	107	106	1
	OCT	112	112	0
	NOV	113	118	-5
	DIC	115	118	-3
2020	ENE	116	121	-5
	FEB	119	127	-8
	MAR	126	132	-6
	ABR	127	137	-10
	MAY	127	142	-15

Fuente: Metro Cali S.A.

Conforme a la información suministrada METRO CALI S.A., la empresa UNIMETRO CALI S.A. presenta un presunto incumplimiento de las obligaciones, en cuanto a vinculación de flota PRPP, desde noviembre de 2019 hasta mayo de 2020. Lo anterior, ha conllevado a que Metro Cali S.A. haga uso de las cláusulas sancionatorias de los Contratos de Concesión, y que afectan la fórmula técnica de liquidación de quincenas¹⁸.

Es de tener en cuenta que, de conformidad con el Otrosí Modificatorio 7 (Unimetro S.A.) y 8 (GIT Masivo S.A.), parte de los recursos FESDE (10%) que les

¹⁸ Cláusulas 43 y 97 – Otrosí Modificatorio No.6



correspondían a cada uno de estos operadores en la vigencia 2019, fueron destinados por Metro Cali S.A. para la cancelación, por parte de los COT, de facturas de proveedores que suministraron los elementos técnicos necesarios para la puesta en operación de su flota PRPP. Así pues, durante la vigencia 2019, fueron cancelados los siguientes valores por dicho concepto:

Tabla No. 8 PRPP - 2019

\$ PRPP	
01 de enero a 31 de mayo de 2019	
Operador	PRPP (\$)
GIT	8.901.797.173
UNIMETRO	3.109.985.747
TOTAL	12.011.782.920

Fuente: Metro Cali S.A.

Así pues, para que tanto GIT Masivo como Unimetro S.A. pusieran a punto la flota que, por cuestiones técnicas de su responsabilidad, no salía a operación regular, fueron cancelados \$12.011.782.920 de los cuales, el 74,1%, fue destinado al concesionario GIT Masivo y el 25,9% para Unimetro S.A. Lo anterior, en virtud de los modificatorios ya citados.

Igualmente, en el marco de estos modificatorios, para la vigencia 2020 la vinculación de flota por PRPP ya no estaría enmarcada en un porcentaje del FESDE destinado para tal fin, sino en la totalidad de los recursos del mismo; es decir, los costos generados para la vinculación de estos buses (PRPP) no estarían discriminados por proveedores particulares, como se indicó anteriormente, sino dentro de los costos generales del sistema.

Los recursos trasferidos a estos operadores, bajo concepto de FESDE, fueron los siguientes:

Tabla No 9 PRPP - 2020

\$ PRPP		
01 de enero a 31 de mayo de 2020		
Operador	PRPP PROVEEDORES (\$)	FESDE PLENO (\$)
GIT	-	31.287.411.975
UNIMETRO	-	13.158.112.327
TOTAL	-	44.445.524.302

Fuente: Metro Cali S.A.

Para el período comprendido entre el 01 de enero al 31 de mayo de 2020, fueron destinados a GIT Masivo y a Unimetro S.A., \$44.445.524.302 para la puesta a punto de la flota comprometida; lo anterior, en virtud de los porcentajes de distribución de los recursos FESDE acordados para cada operador en los otros seis modificatorios. La información sobre el comportamiento de la distribución de los



“Control transparente y efectivo, mejor gestión pública”

recursos FESDE, hacia cada operador, será profundizada en el Factor de Gestión Financiera del presente informe.

Hallazgo Administrativo No. 1 con Presunta Incidencia Disciplinaria

Dentro de la evaluación adelantada por la Contraloría General de Santiago de Cali a los controles efectuados por la entidad, en cuanto a la aprobación de pago a proveedores de los concesionarios que operaban, hasta la vigencia 2019, bajo el esquema de PRPP, se pudo evidenciar que las labores de supervisión se supeditaron a la elaboración de un certificado general, denominado “*Plan de Pago a Proveedores (PRPP) Fondo de Estabilización y Subsidio a la Demanda FESDE*”, sin observarse un control puntual a los elementos generadores de cobro por parte de los concesionarios.

Con lo anterior se transgrede, presuntamente, lo establecido en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, en cuanto a la obligatoriedad de las entidades públicas frente a la correcta vigilancia y seguimiento permanente que debe realizarse a las obligaciones y responsabilidades asumidas por los contratistas.

De igual manera, se desobedecen las funciones y obligaciones designadas a los supervisores, de conformidad con el numeral 5.28 del *Manual del Contratación* de Metro Cali S.A. Dicha situación se presenta, posiblemente, por el no cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades asignadas a los funcionarios encargados de realizar las respectivas labores de supervisión, poniendo en riesgo los intereses del Estado, al aprobar el pago de elementos que no cuenten con las valoraciones técnicas, económicas y de calidad, requeridas por el sistema; generándose una presunta falta disciplinaria al tenor de los numerales 1 y 2 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

- Comportamiento de la Demanda de Pasajeros

Teniendo en cuenta la finalidad del FESDE, en el entendido que la disposición de sus recursos está destinada al cubrimiento del déficit económico operacional resultante de la operación del sistema, y cuyo reflejo se debe observar, de manera directa, en un aumento de pasajeros que permita cumplir las metas establecidas tanto para los operadores como para Metro Cali S.A., se presenta el comportamiento de los usos¹⁹ dentro de los siguientes periodos:

¹⁹ Usos: Pasajes efectivamente pagos por usuario o pasajero

Entre abril 01 diciembre 30 de las vigencias 2018 y 2019

Tabla No. 10 COMPORTAMIENTO USOS 2018 - 2019

COMPORTAMIENTO USOS			
MES/AÑO	2018	2019	Comportamiento
ABR	12.028.631	10.866.602	- 1.162.029
MAY	12.203.783	12.070.645	- 133.138
JUN	10.943.641	10.545.485	- 398.156
JUL	11.012.844	11.318.078	305.234
AGO	12.127.338	11.686.044	- 441.294
SEP	11.883.828	11.504.674	- 379.154
OCT	12.174.890	11.929.871	- 245.019
NOV	11.316.508	10.246.160	- 1.070.348
DIC	11.260.309	10.803.342	- 456.967
Total	104.951.772	100.970.901	- 3.980.871

Fuente: Metro Cali S.A.

Con la incorporación de recursos adicionales al SITM MIO, a través del modelo de subsidio a la demanda (FESDE), y comparando los periodos comprendidos entre el 01 de abril y el 31 de diciembre de las vigencias 2018 y 2019, se pudo evidenciar un decrecimiento mensual de pasajeros (a excepción del mes de julio). Así pues, el SITM MIO percibió, del 01 de abril al 31 de diciembre 2019, 3.980.871 pasajes menos que el mismo periodo de la vigencia inmediatamente anterior.

Entre enero 01 y febrero 29 de 2020

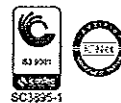
El presente ejercicio de auditoría contempló la evaluación operacional en la vigencia 2020, desde el 01 de enero hasta el 31 de mayo. Teniendo en cuenta que, desde el 17 de marzo de 2020 se presentó una afectación considerable a la cantidad de usuarios del SITM MIO, dada la declaratoria de Estado de Emergencia²⁰; y toda vez que las evaluaciones realizadas se deben adelantar comparando periodos que presenten las mismas características, solo se abordaron los meses de enero y febrero respectivamente:

Tabla No. 11 COMPORTAMIENTO USOS 2019 - 2020

COMPORTAMIENTO USOS			
MES/AÑO	2019	2020	Comportamiento
ENE	10.271.323	9.766.032	- 505.291
FEB	11.029.138	10.898.974	- 130.164
TOTAL	21.300.461	20.665.006	- 635.455

Fuente: Metro Cali S.A.

²⁰ Decreto 417 de marzo 17 de 2020



El impacto operacional de la incorporación de recursos FESDE, visto desde la perspectiva del aumento de pasajes por usuario presentó, entre el 01 de enero al 29 de febrero de 2020, un comportamiento negativo. Comparando este espacio de tiempo, con el mismo de la vigencia inmediatamente anterior, se evidencia una pérdida de 635.455 usos efectivos. Lo cual muestra una tendencia continua de pérdida de usuarios del SITM MIO.

Dentro de los meses que cubre la vigencia a auditar en el presente ejercicio de control fiscal, y que fueron impactados por la actual pandemia, a continuación se muestra el comportamiento de los usos del SITM MIO:

Tabla No. 12 COMPORTAMIENTO USOS 2019 – 2020

COMPORTAMIENTO USOS			
	2019	2020	
MAR	11.778.116	7.363.898	- 4.414.218
ABR	10.866.602	2.243.253	- 8.623.349
MAY	12.070.645	3.138.460	- 8.932.185
TOTAL	34.715.363	12.745.611	- 21.969.752

Fuente: Metro Cali S.A.

Del 01 de marzo al 31 de mayo de 2020, y en comparación con el mismo periodo de la vigencia 2019, el SITM MIO presentó un comportamiento negativo de 21.969.752 usos que, de acuerdo a la tarifa al usuario establecida para la vigencia 2020 (\$2.200), representan **\$48.333.454.400** que dejó de percibir el sistema de transporte público de la ciudad a causa del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Gobierno Nacional.

Es de tener en cuenta que, dentro de los riesgos establecidos en la licitación pública que dio origen a los diferentes contratos de concesión para la operación del SITM MIO, las partes aceptaron asumir, por igual, aquellos riesgos regulatorios y/o constitucionales que los pudieran afectar²¹. En dicho entendido, tanto Metro Cali S.A., como los diferentes COT, en el marco del objeto de los contratos, continuaron prestando el servicio de transporte público dentro del periodo de aislamiento decretado, en donde, para tal fin, continuaron asignándose recursos FESDE a los operadores y estos, a su vez, operando la flota asignada y programada por el ente gestor bajo las condiciones establecidas en el negocio jurídico.

b. Nivel de Satisfacción del Usuario

La efectividad de las acciones realizadas por Metro Cali S.A. y la Alcaldía Municipal, con la incorporación de recursos adicionales al SITM MIO a través del

²¹ Contratos de Concesión – Cláusulas 89, 89.7 y 91



FESDE, se debe ver reflejada en el Nivel de Satisfacción al Usuario – NSU, teniendo en cuenta que los esfuerzos económicos, técnicos y administrativos, están dirigidos en mejorar, integralmente, la calidad del servicio recibido por los usuarios.

Así mismo, y con el fin de evaluar el comportamiento de la satisfacción de los usuarios, dentro del periodo en el cual se han ejecutado recursos FESDE, se muestra la comparación de los diferentes NSU realizados por Metro Cali S.A. desde la vigencia 2018.

La escala de desempeño del NSU, establecida por la entidad, es la siguiente:

Tabla No. 13 – Escala Desempeño NSU

Escala de Desempeño			
Sobresaliente	Adecuada	Deficiente	Insuficiente
Superior a 80%	65% - 79,9%	50% - 64,9%	Inferior a 50%

Fuente: Metro Cali S.A.

La siguiente tabla muestra la satisfacción de los usuarios con el servicio prestado por SITM MIO en el año 2019, realizando la respectiva comparación con la vigencia 2018:

Tabla No. 14 – Comportamiento NSU

NIVEL DE SATISFACCIÓN DEL USUARIO		
AÑO	1er Semestre	2° Semestre
2018	59,2%	58,6%
2019	56,6%	60%
Comportamiento	-2,60%	1,4%

Fuente: Metro Cali S.A.

Para los dos semestres que componen los estudios de NSU realizados por Metro Cali S.A. en la vigencia 2019, se puede evidenciar que la calificación otorgada por los usuarios del SITM MIO, frente a la satisfacción de estos con el servicio prestado, continúa siendo deficiente, conservando el mismo comportamiento de desempeño que en la vigencia 2018. Como se observa, el primer semestre de 2019 presenta una variación negativa frente al primer semestre de 2018 (-2,6%). Así mismo, el segundo semestre de 2019, presenta una variación positiva frente al mismo periodo de la vigencia 2018 (1,4%), sin apartarse de la calificación deficiente otorgada por los usuarios.

Dentro de la evaluación al NSU, se encuentra el factor de *Movilidad*, el cual indica la satisfacción de los usuarios con: frecuencias del sistema, tiempo de duración de los recorridos, tiempos de espera, y cantidad de trasbordos para llegar a los destinos, entre otros. A continuación, se presenta el comportamiento de esta variable:

Tabla No. 15 NSU MOVILIDAD

NSU MOVILIDAD		
AÑO	1er Semestre	2° Semestre
2018	55,7	56,8
2019	53,6	58,4
Comportamiento	-2,10	1,6

Fuente: Metro Cali S.A.

De acuerdo a los resultados otorgados por los usuarios del SITM MIO a la variable *Movilidad*, en la vigencia 2019 y en comparación con la vigencia 2018, la satisfacción con los factores que la componen continúan siendo deficientes, de acuerdo con la respectiva escala de desempeño.

Es de tener en cuenta que Metro Cali S.A., semestralmente, contrata encuestas presenciales a los usuarios del SITM MIO, con el fin de establecer el NSU. Debido a la actual pandemia, y al cierre de la etapa de ejecución de la presente auditoría, no habían culminado dichos estudios, razón por la cual, para el primer semestre de la vigencia 2020 no fue incluido en el análisis de este indicador. Así mismo, del 01 de enero al 31 de mayo de 2020, se presentaron 2.703 quejas exclusivas a las frecuencias del sistema, que si bien dista de la cantidad de usuarios que diariamente usan el servicio, si es el reflejo de las variables que componen el NSU.

Frecuencias del SITM MIO

Teniendo en cuenta que las frecuencias de los buses asociados al sistema de transporte público de la ciudad, prestado por el SITM MIO, determinan la percepción de los usuarios frente al servicio prestado, y se refleja en el comportamiento de estos en cuanto a la utilización del mismo, es necesario puntualizar sobre lo siguiente:

- a. El promedio de intervalo de despachos de buses programados por Metro Cali S.A., dentro de las horas pico de operación²² fue de 10,3 minutos en promedio; en donde el intervalo máximo de despacho fue de 15,3 minutos, a excepción de 6 rutas que tiene programaciones entre 20 y 30 minutos.
- b. Se observa que, en la realidad operativa del sistema, existen algunas rutas Expresas y Troncales que presentan tiempos de frecuencia ejecutadas superiores a 20 minutos, siendo que este tipo de rutas cuentan con carriles exclusivos para su operación, y en donde su frecuencia de despacho es de 6 minutos, en promedio.

²² Horas Pico: 6:00 A.M. – 7:00 P.M.; 5:00 P.M. – 6:00 P.M.



c. En cuanto a las rutas Alimentadoras y Pretroncales del SITM MIO, se evidencian rutas que ejecutan frecuencias entre 20 y 50 minutos. La programación de despacho establecida por Metro Cali S.A., para este tipo de rutas es de 10 minutos, en promedio.

d. La realidad de la infraestructura vial de la ciudad, y las congestiones vehiculares que presentan las vías que confluyen con la operación del SITM MIO afectan, considerablemente, las frecuencias del SITM MIO, y que se reflejan en el servicio "prestado" y calificado por los usuarios.

Hallazgo Administrativo No. 2 con Presunta Incidencia Disciplinaria

Dentro de la evaluación realizada por la Contraloría General de Santiago de Cali a los resultados obtenidos por el SITM MIO dentro de la vigencia a evaluar, en términos de calidad del servicio y satisfacción de los usuarios, se pudo evidenciar que, si bien dentro del *Plan de Acción Anual de Metro Cali S.A. (2019 – 2020)* existe una línea estratégica tendiente a focalizar el servicio en la satisfacción de los usuarios, la entidad no cuenta con metas que permitan identificar, controlar y evaluar, la efectividad de acciones implementadas con miras a aumentar dicha satisfacción; más aún, cuanto este es el principal factor asociado a la pérdida continua de usuarios que ha venido presentando el sistema.

Esta situación vulnera, presuntamente, lo establecido en el artículo 4° de la Ley 87 de 1993, *"Por la cual se establecen normas para el ejercicio de control interno en la entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones"*, frente a la responsabilidad colectiva organizacional, en el establecimiento de metas y objetivos institucionales, de carácter general y específico, con miras a garantizar el cumplimiento de su objetivo misional.

Lo anterior se presenta, posiblemente, por fallas en la identificación e incorporación de elementos de gestión y medición, tendientes a evaluar el cumplimiento de los objetivos de la entidad y garantizar la toma de decisiones para tal fin; situación que impide determinar la efectividad de las acciones adoptadas por la entidad, así como las desviaciones económicas y administrativas presentadas que ponen en riesgo la correcta prestación y continuidad del servicio de transporte público. Generándose una presunta falta disciplinaria al tenor de los numerales 1 y 2 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002.



Hallazgo Administrativo No. 3

La Contraloría General de Santiago de Cali, en la evaluación realizada a la calidad del servicio prestado por el SITM MIO y a la operación de este, dentro de la vigencia a evaluar, y en el marco de la ejecución de recursos FESDE, evidenció que Metro Cali S.A. no ha incorporado los siguientes riesgos:

- Riesgos relativos a la efectividad de los recursos FESDE en cuanto a los resultados operacionales, de calidad del servicio, y satisfacción de los usuarios del SITM MIO; siendo estos elementos, los principales factores que inciden en el deterioro que busca revertir la entidad.
- Riesgos relativos a factores exógenos derivados de actuaciones de otras entidades de carácter municipal, toda vez que, tanto las congestiones vehiculares presentadas en las vías de la ciudad, con la prestación de servicios de transporte ilegal, y las limitaciones de infraestructura vial, afectan directamente las frecuencias del sistema, y por consiguiente, la calidad del servicio prestado a los pasajeros.

La Ley 87 de 1983 en su artículo 2° *"Por la cual se establecen normas para el ejercicio de control interno en la entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones"*, establece entre otros objetivos del sistema de control interno *"f. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos"*; lo que ocasiona una responsabilidad colectiva organizacional, en la aplicación y correcta definición de riesgos que permitan detectar y corregir las desviaciones que pueda presentar las entidades públicas, en la consecución de sus logros. Situación que no se evidencia de manera efectiva en la entidad

Lo anterior debido presuntamente a un deficiente control y seguimiento en la implementación e identificación de alertas que permitan a la entidad adoptar decisiones con miras a salvaguardar y optimizar los recursos FESDE, y a cumplir con sus objetivos operacionales y de calidad del servicio; poniendo en riesgo los intereses del Estado, y de los ciudadanos, al no identificarse aquellas condiciones que afectan, directamente, la calidad, continuidad y estabilidad del sistema público de transporte..

c. Realidad Financiera de los Contratos Operativos de Transporte – COT

Como se indicó anteriormente, Metro Cali S.A. ha realizado diferentes diagnósticos sobre las causales de deterioro de la operación del SITM MIO, en donde sus conclusiones se armonizan con el espíritu del Artículo 33 de la Ley 1753, en el entendido que es necesario volcar los esfuerzos institucionales a



"Control transparente y efectivo, mejor gestión pública"

corregir aquellos elementos que impactan, de forma directa y negativa, el objetivo central del MIO, que no es más que el de prestar un servicio público de transporte de calidad.

En virtud de lo anterior, y al amparo de la ley, los recursos FESDE son utilizados de manera exclusiva para subsidiar los costos operativos de los COT, para que dicha actuación les permita garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, en cuanto a operación se refiere²³. Bajo este entendido, dichos concesionarios deben vincular la flota necesaria (proyectada por Metro Cali como ente gestor), que permita cumplir con las expectativas de los usuarios, y que los lleve a utilizar este sistema de transporte bajo los preceptos de calidad del servicio, el cual es definido en términos de frecuencias y estado de los buses, entre otros.

Para garantizar la vinculación de la flota, y el correcto estado de los buses del sistema, los operadores deben operar bajo un esquema de estabilidad económica operativa, derivado de cubrir el diferencial entre la tarifa técnica y la tarifa al usuario que les permita cumplir con las exigencias de los contratos; esto es, que los costos asociados a la operación del sistema no superen los ingresos percibidos.

Dentro de la evaluación realizada por este ente de control, se analizó el comportamiento de los Estados de Resultados de cada Concesionario Operativo de Transporte para el periodo fiscal que contempla el presente ejercicio de auditoría, en cuanto al comportamiento de sus ingresos y costos operacionales.

Costos Operacionales de los Concesionarios Operadores de Transporte – COT²⁴.

Teniendo en cuenta que la finalidad de Fondo de Estabilización y Subsidio a la Demanda – FESDE, es la de cubrir los Costos Operacionales derivados de la diferencia que se presente entre la tarifa al usuario, y la tarifa técnica (lo que cuesta movilizar un pasajero), con miras a garantizar la estabilidad económica del sistema, su efectividad radica entonces, en evitar una pérdida operacional que conlleve al colapso financiero de los prestadores del servicio.

²³ *Estudio Técnico para la Implementación del FESDE - numerales 12 y 13: DESCRIPCIÓN DEL FONDO (...)* Como quiera que la mejora está asociada a los kilómetros recorridos por los vehículos, el incremento de los costos se debe recompensar a los Concesionarios Operadores de Transporte que participen en la producción de kilómetros adicionales del Sistema, que son quienes tienen la carga de asumir todos los costos de la operación de los vehículos que se utilicen para la mayor oferta de servicios de transporte del SITM MIO.

²⁴ La información presentada en los Estados de Resultados de los COT está certificada y dictaminada por el representante legal, contador público y revisor fiscal de cada concesionario.



Para tal fin, la Contraloría General de Santiago de Cali evaluó el comportamiento, tanto de la Utilidad Operacional, como de los Costos Operacionales, en donde este último determina la eficiencia de los recursos incorporados de cara a la operación óptima y de calidad del servicio público de transporte prestado por el SITM MIO.

Cuadro No. 4 Costos y Utilidad

ESTADOS DE RESULTADOS DE LOS CONCESIONARIOS OPERATIVO DE TRANSPORTE - COT												
DETALLE	BLANCO Y NEGRO			GIT MASIVO S.A			ETM S.A.			UNIMETRO S.A		
	2018 (\$)	2019 (\$)	2020 (\$)	2018 (\$)	2019* (\$)	2020 (\$)	2018 (\$)	2019 (\$)	2020* (\$)	2018 (\$)	2019 (\$)	2020* (\$)
Ingresos Operacionales	80.268.295	117.694.468	9.959.678	82.026.100	507.257.388	47.806.568	52.517.347	71.085.460	32.400.795	23.934.885	38.680.949	15.531.015
Costos Operacionales	71.261.488	92.339.303	8.708.418	79.726.240	88.592.731	43.135.106	60.263.307	52.898.996	28.007.606	23.450.788	35.963.234	12.810.310
Utilidad Operacional	9.006.807	25.355.165	1.251.260	2.299.860	418.664.657	4.671.462	-7.746.960	18.186.464	4.393.189	484.077	2.717.715	2.720.705

Fuente: Metro Cali. S.A.

Tal como lo muestran los Estados de Resultados de los diferentes COT, gracias a la incorporación de recursos FESDE a la operación del sistema, traducidos en Ingresos Operacionales para los operadores, se ha generado utilidad operacional entre enero de 2018 y mayo de 2020 (exceptuando ETM 2018), presentando este factor un comportamiento creciente y positivo. Con lo anterior, se puede inferir que los operadores están operando bajo la garantía de cubrimiento de sus costos operacionales, que se traduce en el cumplimiento, tanto de los índices de calidad del SITM MIO, establecidos en los diferentes contratos, como en la incorporación de buses que garanticen la optimización de las frecuencias. Es de tener en cuenta que, tanto GIT Masivo, como Blanco y Negro Masivo, en la vigencia 2019, obtuvieron altos ingresos operacionales, debido al pago de dineros, por parte de Metro Cali, por concepto de fallos arbitrales y ajuste de recursos pendientes por transferir.

Frente a la vigencia 2020, es preciso aclarar que los datos consignados en la tabla anterior corresponden a los meses de enero a mayo del mismo año, y dado que los cierres financieros de los operadores se realizan anualmente, este ente de control realizará la respectiva evaluación en posteriores ejercicios de auditoría, más aún cuando dichos costos se han visto impactados por situaciones derivadas de la actual pandemia.

Ahora bien, es importante señalar que los Costos Operacionales motivo de evaluación, en vez de presentar un comportamiento de estabilidad, o disminución, han presentado crecimientos constantes desde que se empezaron a incorporar recursos FESDE a la operación del sistema. Vemos entonces un promedio de crecimiento de Costos Operacionales entre la vigencia 2018 y la vigencia 2019, del 30%, que se traduce en \$42.456.752.000. Es de tener en cuenta que, parte de los Costos Operacionales del ETM, fueron trasladados al operador Blanco y Negro ya que, como se indicó anteriormente, ETM cedió parte de su flota a este



“Control transparente y efectivo, mejor gestión pública”

último operador; por lo anterior, el comportamiento decreciente de dichos costos, en la vigencia 2019, es relativo.

3.3 CONTROL FINANCIERO

A través del componente de Control Financiero, la Contraloría General de Santiago de Cali evaluó la programación, aprobación y ejecución de los ingresos y gastos presupuestales programados en el marco de la implementación del FESDE entre el 01 de abril de 2019 y el 31 de mayo de 2020.

Como resultado de la auditoría adelantada, el concepto emitido sobre el componente de Control Financiero es **FAVORABLE**, con una calificación de **100.0** puntos sobre 100, resultante de ponderar los factores que se relacionan a continuación:

Cuadro No. 5 Control Financiero

CONTROL FINANCIERO			
Factores mínimos	Calificación Parcial	Ponderación	Calificación Total
1. Gestión presupuestal	100,00	1,00	100,00
Calificación total		1,00	100,00
Concepto de Gestión Presupuestal	FAVORABLE		

Fuente; Matriz EGF CGSC

A continuación, se muestra el comportamiento de los ingresos y egresos presentados por Metro Cali S.A., en el marco de la incorporación de recursos FESDE dentro de la vigencia motivo de evaluación:

Ejecución Presupuestal de Ingresos

El presupuesto de ingresos del SITM MIO, asociado al del Fondo de Estabilización Subsidio a la Demanda – FESDE, está conformado por la disponibilidad inicial y las transferencias procedentes del Municipio de Santiago de Cali. Conforme a lo anterior, y en el marco del Principio de Anualidad Presupuestal²⁵, el presente ejercicio de auditoría abordó, completamente, la vigencia 2019.

Así mismo, los recursos del Fondo de Estabilización Subsidio a la Demanda – FESDE provienen del presupuesto general del Municipio de Santiago de Cali, y son transferidos a Metro Cali. S.A. para cubrir el diferencial entre la tarifa técnica del SITM MIO y la tarifa del usuario; lo anterior, con el fin de dar cumplimiento al

²⁵ Decreto 115 de 1996; Artículo 2



principio de sostenibilidad del SITM – MIO, conforme a lo preceptuado en los artículos 31 y 33 de la Ley 1753 de 2015.

Metro Cali. S.A. estimó inicialmente, para la vigencia 2019, un presupuesto de \$152.990.000.000 y, debido a la incorporación de las cuentas por pagar de presupuesto, tesorería y el excedente financiero de la vigencia anterior, se modificó en 19,23% (\$29.427.271.000), para un presupuesto definitivo de \$182.417.271.000, como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 6 Ejecución Presupuestal - Ingresos 2019

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE INGRESOS (CIFRA EN MILES)									
INGRESOS	PRESUPUESTO INICIAL	MODIFICACIONES		PRESUPUESTO DEFINITIVO		TOTAL EJECUCIÓN		POR EJECUTAR	
		Adiciones \$	Reducciones \$	\$	% Part.	\$	%	\$	%
Disponibilidad Inicial	0	29.427.271	0	29.427.271	16,13	29.427.271	100,00	0	0,00
Transferencias Municipio	152.990.000	0	0	152.990.000	83,87	145.484.255	95,09	7.505.745	4,91
TOTAL	152.990.000	29.427.271	0	182.417.271	100,00	174.911.526	95,89	7.505.745	4,11

Fuente: Metro Cali. S.A. - Cálculos Equipo Auditor

En la vigencia 2019, Metro Cali S.A. ejecutó \$182.417.271.000 correspondientes al 95,89% del presupuesto definitivo.

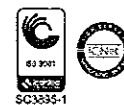
Proyectado el diferencial entre la tarifa técnica del SITM MIO y la tarifa del usuario, viabilizado técnicamente por la Secretaría de Movilidad y aprobado por el Comité de Movilidad del Municipio de Santiago de Cali, Metro Cali S.A., para la vigencia 2020, estimó un presupuesto inicial por \$129.993.858.000 que, debido a las modificaciones del 17,43% (\$22.660.719.000), se transformó en un presupuesto definitivo de \$152.654.577.000. Las modificaciones obedecieron al resultado del cierre fiscal de la vigencia 2019, que consistió en la constitución de las cuentas por pagar de presupuesto y tesorería, y de la determinación del excedente financiero; factores que se incorporaron al presupuesto de la vigencia como disponibilidad inicial, conforme lo determina el Artículo 217 del Acuerdo 438 de 2018 – “POR EL CUAL SE ACTUALIZA EL ESTATUTO ORGÁNICO DE PRESUPUESTO PARA EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, en concordancia con el Decreto 115 de 1996, y lo cual se puede evidenciar en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 7 Ejecución Presupuestal - Ingresos 2020

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE INGRESOS (CIFRA EN MILES)									
INGRESOS	PRESUPUESTO INICIAL	MODIFICACIONES		PRESUPUESTO DEFINITIVO		TOTAL EJECUCIÓN		POR EJECUTAR	
		Adiciones \$	Reducciones \$	\$	% Part.	\$	%	\$	%
Disponibilidad Inicial	0	22.660.719	0	22.660.719	14,84	22.660.719	100,00	0	0,00
Transferencias Municipio	129.993.858	0	0	129.993.858	85,16	53.627.739	41,25	76.366.119	58,75
TOTAL	129.993.858	22.660.719	0	152.654.577	100,00	76.288.458	49,97	76.366.119	50,03

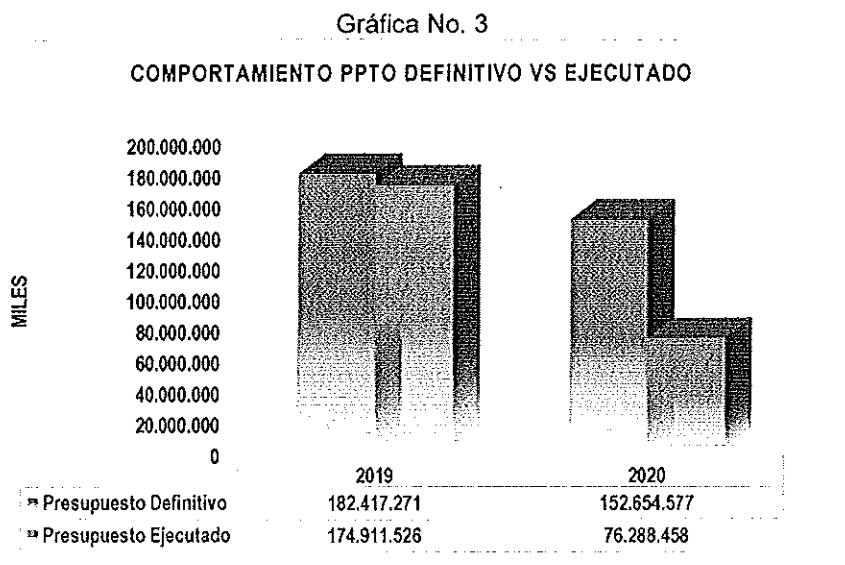
Fuente: Metro Cali. S.A. – Cálculos Equipo Auditor

“Control transparente y efectivo, mejor gestión pública”



De conformidad con lo anterior, para la vigencia 2020, y de acuerdo con el presupuesto definitivo de \$152.654.577.000 de transferencias FESDE (\$152.654.577.000), Metro Cali S.A. ejecutó \$76.288.458.000 de dichos recursos, correspondientes al 49,97% del mismo. Esto, a 7 meses de culminar la vigencia fiscal 2020.

El comportamiento de la ejecución del presupuesto asociado a transferencias FESDE, para las vigencias 2019 y 2020 (a 31 de mayo de 2020), fue el siguiente:



Fuente: Metro Cali. S.A.

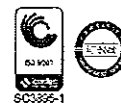
Ejecución Presupuestal de Gastos

El presupuesto de gastos del Fondo de Estabilización Subsidio a la Demanda – FESDE del SIMT MIO, comprende las apropiaciones para gastos de inversión que se causaron durante la vigencia 2019 y 2020 (al 31 de mayo de 2020).

- Vigencia 2019

Teniendo en cuenta que en anteriores ejercicios de auditoría realizados por la Contraloría General de Santiago de Cali se evaluó la gestión presupuestal adelantada por Metro Cali S.A. a los recursos FESDE incorporados del 01 de enero al 31 de marzo de 2019, el presente análisis, en el marco del Principio de Anualidad Presupuestal²⁶, abordó completamente la vigencia 2019.

²⁶ Decreto 115 de 1996; Artículo 2



Metro Cali S.A. estimó, para la vigencia 2019, un presupuesto inicial de \$152.990.000.000 para la operación del SITM MIO ejecutada a través de recursos FESDE, el cual finalmente fue establecido en \$182.417.271.000. Así mismo, para dicha vigencia, la operación del sistema presentó la siguiente ejecución de gastos:

Cuadro No. 8 Ejecución Presupuestal - Gastos 2019

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE GASTOS (CIFRA EN MILES)									
APROPIACIONES	PRESUPUESTO INICIAL	MODIFICACIONES		PRESUPUESTO DEFINITIVO		TOTAL EJECUCIÓN		POR EJECUTAR	
		Adiciones \$	Reducciones \$	\$	% Part.	\$	%	\$	%
Disponibilidad Inicial	0	29.427.271	0	29.427.271	16,13	29.427.271	100,00	0	0,00
Inversión - FESDE	152.990.000	0	0	152.990.000	83,87	123.188.183	80,52	29.801.817	19,48
TOTAL	152.990.000	29.427.271	0	182.417.271	100,00	152.615.454	83,66	29.801.817	16,34

Fuente: Metro Cali. S.A. – Cálculos Equipo Auditor

Como lo muestra la tabla anterior, en la vigencia 2019 Metro Cali S.A., en el marco de la operación del SITM MIO adelantada con recursos FESDE, adquirió compromisos por \$123.188.183.000, correspondientes al 80,52% del presupuesto asociado a subsidios para los COT. Así mismo, la entidad ejecutó, en dicha vigencia, el 100% del presupuesto de gastos derivado de disponibilidades iniciales derivadas del cierre fiscal de la vigencia 2018 (\$29.427.271.000).

Finalmente Metro Cali S.A., a 31 de diciembre de 2019, ejecutó un total de gastos por \$152.615.454.000 (83,66%) asociados al presupuesto operacional derivado de la incorporación de recursos FESDE, y en donde \$29.801.817.000, correspondientes al 16,34% del presupuesto de la vigencia 2019, no fueron ejecutados a través del gasto.

- *Vigencia 2020*

Como se indicó anteriormente, Metro Cali S.A. estimó, para la vigencia 2020, un presupuesto inicial de \$129.993.858.000 para la operación del SITM MIO que, finalmente, fue establecido en \$152.654.577.000; soportado esto con la incorporación de recursos FESDE. Así mismo, dentro del periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de mayo de 2020, la operación del sistema presentó la siguiente ejecución de gastos:

Cuadro No. 9 Ejecución Presupuestal - Gastos 2020

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE GASTOS (CIFRA EN MILES)									
APROPIACIONES	PRESUPUESTO INICIAL	MODIFICACIONES		PRESUPUESTO DEFINITIVO		TOTAL EJECUCIÓN		POR EJECUTAR	
		Adiciones \$	Reducciones \$	\$	% Part.	\$	%	\$	%
Disponibilidad Inicial	0	22.660.719	0	22.660.719	14,84	22.660.719	100,00	0	0,00
Inversión - FESDE	129.993.858	0	0	129.993.858	85,16	66.401.418	51,08	63.592.440	48,92
TOTAL	129.993.858	22.660.719	0	152.654.577	100,00	89.062.137	58,34	63.592.440	41,66



“Control transparente y efectivo, mejor gestión pública”

Fuente: Metro Cali. S.A. – Cálculos Equipo Auditor

De acuerdo a la tabla anterior, entre el 01 de enero y el 31 de mayo de 2020, Metro Cali S.A., en el marco de la operación del SITM MIO adelantada con recursos FESDE, adquirió compromisos operacionales por \$66.401.418.000, correspondientes al 51,08% del presupuesto correspondiente a subsidios para el sistema. Así mismo, la entidad ejecutó, en el periodo motivo de evaluación, el 100% del presupuesto de gastos derivado de disponibilidades iniciales derivadas del cierre fiscal de la vigencia 2019 (\$22.660.719.000).

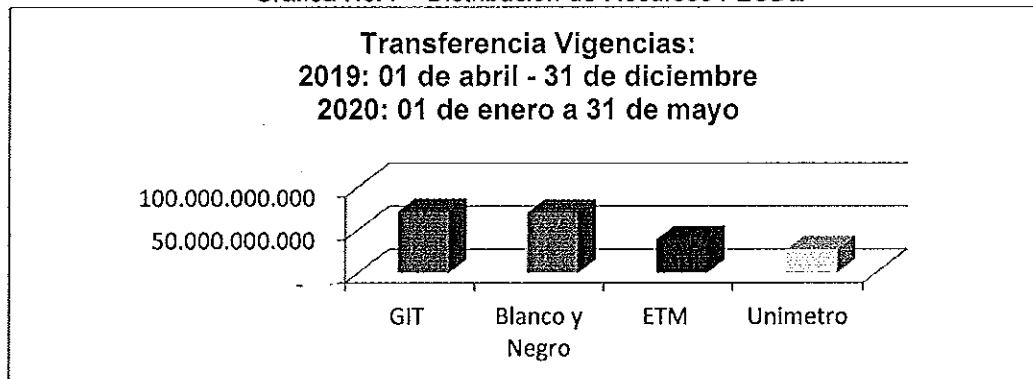
Totalizando, Metro Cali S.A., entre el 01 de enero y el 31 de mayo de 2020, ejecutó gastos por \$89.062.137.000 asociados al presupuesto operacional definitivo, derivado de la incorporación de recursos FESDE, y en donde \$63.592.440.000, correspondientes al 41,6% del presupuesto de la vigencia 2020, se encontraba pendiente por ejecutar.

De la anterior evaluación presupuestal se evidencia que el Municipio de Santiago de Cali, desde la creación del FESDE, hasta el 31 de mayo de 2020, transfirió a la operación del SITM MIO, \$293.734.778.000 por concepto de diferencial tarifario, con el fin que Metro Cali. S.A., como ente gestor del sistema, distribuyera dichos recursos a cada uno de los Concesionarios Operadores de Transporte – COT, para el cubrimiento de sus costos operativos con miras a garantizar la sostenibilidad del MIO en términos de eficiencia económica y sostenibilidad financiera, conforme lo establecen los artículos 31 y 33 de la Ley 1753 de 2015.

Distribución de los recursos FESDE

En virtud de la participación tarifaria acordada inicialmente dentro de los diferentes Contratos de Concesión suscritos para la operación del SITM MIO, y del cumplimiento de las demás obligaciones y compromisos derivados de los diferentes otrosíes firmados por las partes, la distribución de recursos FESDE, hacia cada uno de los COT, fue la siguiente:

Gráfica No.4 – Distribución de Recursos FESDE



Fuente: Metro Cali. S.A.



“Control transparente y efectivo, mejor gestión pública”

Dentro del periodo motivo de evaluación, al operador GIT Masivo le fueron transferidos el 34,4% (\$70.883.211.977) de los recursos FESDE destinados a cubrir los costos operacionales de SITM MIO; seguidamente se encuentra el concesionario Blanco y Negro Masivo, al cual le fueron transferidos el 33,8% (\$69.652.066.357). Así mismo, ETM obtuvo una participación de recursos subsidiados del 18,7% (\$38.607.904.543) y, a Unimetro S.A., le fueron destinados el 13% de los mismos (\$26.863.492.901). Así las cosas, del 01 de abril de 2019 al 31 de mayo de 2020, \$206.006.675.778, asociados a los costos operativos no cubiertos por los COT, fueron subsidiados por el Estado.

No obstante, el Estado de Emergencia decretado el 17 de marzo de 2020, los diferentes contratos de concesión continuaron ejecutándose, a través de la disposición controlada de buses y aforo de pasajeros, en el marco de las directrices impartidas por el Ministerio de Salud y el Ministerio de Transporte. En dicho contexto, y en cumplimiento estricto de estos contratos, de marzo a mayo de 2020, fueron transferidos \$62.471.846.966 para subsidiar la operación de los operadores.

4. CONCLUSIONES

De acuerdo al análisis realizado en el presente ejercicio de auditoría, y al comportamiento de cada uno de los factores operativos y financieros que inciden en la calidad del servicio prestado por el SITM MIO, y en el marco de la ejecución e incorporación de recursos FESDE guiados a evitar el colapso del sistema, la Contraloría General de Santiago de Cali concluye lo siguiente:

1. Si bien los recursos FESDE han servido para cubrir los Costos Operativos de los diferentes Concesionarios Operativos de Transporte - COT, estos costos continúan creciendo continuamente, toda vez que de forma permanente, y vigencia tras vigencia, menos usuarios utilizan el SITM MIO; reflejándose esto en menos Ingresos Operativos.

2. A pesar de los concesionarios cumplir con los índices de calidad de desempeño establecidos en los diferentes contratos de concesión, y que son el reflejo de la realidad operativa del sistema, dichos resultados no se traducen en la calidad del servicio percibida por los usuarios quienes, debido a los amplios márgenes de tiempo con que se ejecutan las frecuencias de los buses del sistema, desisten de continuar utilizando el servicio del MIO, optando por medios alternativos de transporte (legal e ilegal).

Los tiempos de frecuencia de operación que hoy prestan los buses del sistema, se derivan del cumplimiento superior al 95%, de las obligaciones establecidas en los diferentes contratos de concesión, en cuanto a la vinculación de flota. En este

entendido, los problemas de frecuencias no obedecen a incumplimientos de los COT en cuanto a la disposición de vehículos, sino a la necesidad relativa de más buses, y a factores exógenos que no son controlados por los operadores ni por el mismo sistema, y que impactan los tiempos de operación, como lo son las congestiones vehiculares y carencia la infraestructura vial, entre otros.

3. Los índices de calidad de desempeño establecidos en los diferentes contratos de concesión, si bien son elemento que constituye una obligatoriedad contractual, no son garantía para la estabilidad financiera del SITM MIO ni para el nivel de servicio que esperan obtener los usuarios que, finalmente, son los que garantizan los ingresos operacionales del sistema.

4. Se podría inferir que existe una relativa reversión del deterioro del SITM MIO, en el entendido que si bien los diferentes COT no están presentando pérdidas operacionales, los Costos Operativos continúan presentando, vigencia tras vigencia, un crecimiento constante. Esta situación se debe a que a pesar de que los subsidios otorgados por el estado han permitido a los contratistas vincular los buses que por obligación determinan los contratos, la calidad del servicio prestada a los usuarios, y evidenciada en la satisfacción de estos, ha llevado a que cada mes el sistema integrado de transporte masivo pierda usuarios, y por consiguiente, los Costos Operativos no puedan tener un comportamiento decreciente o, por lo menos, de estabilidad.

5. CUADRO DE HALLAZGOS

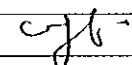
Cuadro 10. Cuadro de Hallazgos

Tipo de hallazgo	Cantidad	Valor en pesos
1. Administrativos (total)	3	
2. Disciplinarios	2	
3. Penales	0	
4. Fiscales	0	
5. Sancionatorios	0	

Fuente: Equipo Auditor


MARÍA FERNANDA AYALA ZAPATA
 Contralora General de Santiago de Cali

Fin del Informe

	Nombre	Cargo	Firma
Proyectó	Comisión de Auditoría	Comisión de Auditoría	
Revisó	Melba Lorena Aguas Bastidas	Directora Técnica ante el Sector Físico	
Aprobó	María Fernanda Ayala Zapata	Contralora General de Santiago de Cali	

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para firma.



"Control transparente y efectivo, mejor gestión pública"