

2013EE0020214



Santiago de Cali,

Señores
CECILIA ÁLVAREZ CORREA GLEN
Ministra de Transporte

MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA
Ministro de Hacienda y Crédito Público

JUAN MIGUEL DURAN PRIETO
Superintendente de Puertos y Transporte

RODRIGO GUERRERO VELASCO
Alcalde de Santiago de Cali

MARÍA DEL PILAR RODRÍGUEZ CAICEDO
Presidenta de Metro Cali S.A.

ALBERTO HADAD
Secretario de Tránsito de Cali

Asunto: Función de Advertencia por riesgo de daño al patrimonio público en la Viabilidad y sostenibilidad del Sistema Integrado de Transporte Masivo MIO, en desarrollo del convenio de Cofinanciación suscrito en 1998.

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

En ejecución del Convenio Interadministrativo de Cooperación Interinstitucional para el Desarrollo de la Vigilancia Fiscal del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Santiago de Cali, suscrito entre la Contraloría General de la República y la Contraloría General de Santiago de Cali; con fundamento en el artículo 267 de la Constitución Nacional, el Art 63 de la Ley 610 de 2000 y haciendo uso de lo dispuesto en el Decreto 267 de 2000, artículo 5º numeral 7º, en concordancia con la Ley 42 de 1993 y el Artículo 118 de la Ley 1474 de 2011; es nuestro deber advertir sobre operaciones o procesos en ejecución que prevengan potenciales riesgos que comprometan el patrimonio público.

El Sistema Integrado de Transporte Masivo de Santiago de Cali ejecutado por la empresa Gestora Metro Cali S.A siendo esta, una sociedad anónima creada mediante Acuerdo Municipal 016 de 1998, constituida mediante Escritura Pública No. 580 del 25 de febrero de 1999; tiene por objeto social ejercer la titularidad

sobre el sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros del municipio de Santiago de Cali.

En nuestra actuación de control fiscal conjunta a la Construcción y Operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Santiago de Cali, ejecutado por la empresa Gestora Metro Cali S.A., con corte a 30 de septiembre de 2012, se evidencian situaciones que implican el incumplimiento de la Ley 1151 de 2007 "Estado Comunitario Desarrollo para Todos", Ley 1450 de 2011 Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para Todos"; los documentos de política pública de transporte masivo plasmado en los Conpes 3166 del 2002, 3369 de 2005 y 3504 de 2007; Acuerdos Municipales No.(s) 035 del 1999, 0192 de 2006, 0236 de 2008, del Municipio de Cali, y del Convenio de Cofinanciación y sus otrosíes, suscritos entre la Nación y el Municipio de Santiago de Cali; afectando la viabilidad y sostenibilidad del proyecto, donde se tienen previstas inversiones del orden de los \$1,32 billones (pesos constantes de 2007), que expresada en pesos corrientes corresponde a \$1,37 billones, de los cuales se han realizado desembolsos por \$862.610 millones;

HECHOS

1. APORTES PENDIENTES DEL ORDEN TERRITORIAL

El municipio de Santiago de Cali ha procurado cumplir con los aportes que le corresponden con base en el literal b) del capítulo VI – Flujo de Desembolsos de los Aportes del Convenio de Cofinanciación de 2001; sin embargo, presenta rezagos en los últimos 3 años de acuerdo con el perfil de los mismos. Durante los años 2008 al 2012 realizó aportes por valor de \$118.617 millones, quedando pendientes por desembolsar \$26.139 millones en concordancia con el Conpes 3504 de 2007. Esta situación ha generado que se utilicen recursos de la Nación para apalancar temporalmente al municipio.

Se han efectuado desembolsos por valor de \$862.610.492.431 en lo que se refiere al convenio de cofinanciación, \$70.304.578.874 por Emcali, \$1.436.831.981 por otras fuentes del municipio de Santiago de Cali y \$53.454.379.775 según Acuerdo Municipal 236 de 2008 para un gran total de \$987.806.283.061.

Se encuentra pendiente por ejecutar \$760.902.604.362, de los cuales \$510.144.589.816 corresponden al convenio de cofinanciación y \$250.758.014.547 corresponden a Emcali con una participación de \$78.744.179.127 y el resto al municipio a través de los compromisos efectuados a través de los acuerdos municipales con el 70% de la sobretasa a la gasolina con vigencias futuras hasta el año 2020 y otras fuentes de financiación.

Se tiene prevista una inversión pública total del proyecto por valor de \$1.748.708.887.423¹ a precios corrientes de 2012, distribuida así: \$942.833.656.042 por parte de la Nación, \$429.921.426.205 por parte del municipio en lo que se refiere al convenio. Por el convenio con Emcali \$149.048.758.001, y otros recursos del municipio por \$60.838.610.808; adicionalmente, lo estipulado en los Acuerdos 236 de 2008 y 294 de 2010 por valor de \$102.0066.436.368 y \$64.000.000.000 respectivamente.

A la fecha se observa insuficiencia de recursos públicos para terminar las obras de infraestructura y complementarias en las que participa el municipio, se tiene un valor de endeudamiento proyectado de \$262.000 millones de pesos, el cual se encuentra sujeto al trámite de nuevo Acuerdo presentado al Concejo Municipal.

Se debe advertir al municipio de Santiago de Cali, que su estabilidad financiera presenta un alto nivel de riesgos financieros y económicos, con posibilidad de sufrir mayores incrementos, aspecto que ha conllevado a la utilización de la alternativa de comprometer vigencias futuras, que en el caso del SITM² van hasta el 2020, con la posibilidad de que excedan esa anualidad, estas operaciones afectan esencialmente el presupuesto de gastos de las vigencias, término que supera el de ejecución de las obras. Lo anterior, implica operaciones de crédito, mayores valores de las obras, incluido el pago de costos financieros. En consecuencia, se pone en riesgo la estabilidad financiera del municipio, dado el incremento del nivel de endeudamiento, puesto que continúa endeudado y la renegociación de la deuda actual hace que se extienda su pago del 2014 al 2019; afectándose la inversión social en otros sectores que impactarían el bienestar socio económico de la comunidad.

2. ASPECTOS CONSTRUCTIVOS

Fases 1 y 2 – Reprogramación de Obras y Atrasos en los Cronogramas

Se revela atraso considerable en la implementación del proyecto SITM, con base en los cronogramas de los Conpes 3504 de 2007, alcanzándose aproximadamente 8 años en relación con el Conpes 3166 de 2002, 5 años en relación con el Conpes 3369 de 2005, y en relación con la ponderación de las obras de infraestructura presenta una ejecución del 50,57%.

Se observa atrasos en las obras de la Fase I y Fase II, las cuales de acuerdo con el Conpes 3504 de 2007 tenían prevista su implementación en el 2008 y 2009 respectivamente; sin embargo, con las reprogramaciones realizadas al proyecto y a los contratistas, se estima la terminación de la infraestructura para diciembre de

¹ METRO CALI S.A. estimó en \$1.322.928.368.325 el valor de la inversión pública expresada en pesos de 2007, para efectos del Conpes 3504 de 2007, Cuadro No. 3.

² Sistema Integrado de Transporte Masivo.

2015, y de acuerdo con el componente financiero está proyectado hasta el 2020, situación que alcanza el 50,57% aproximadamente de la ejecución; presentándose incertidumbre por el 43% restante, en relación con el plazo de culminación y cuantía requerida; lo que refleja una ineficaz gestión por parte de los actores públicos con las empresas de servicios públicos domiciliarios³ y otras Entidades Estatales⁴ del Orden Territorial.

Esta situación se observa con gran preocupación con las obras que debe adelantar el ente gestor, por los atrasos y suspensiones, que para el caso de la estación terminal de cabecera Calima es de 4 años para empezar las obras, los Patios y Talleres Agua Blanca y Valle del Lili aún no se inicia su construcción, afectando sustancialmente la terminación de las Fases 1 y 2, por consiguiente la operación del SITM, carriles mixtos, el empalme de la trocal Aguablanca, que afecta la calidad de vida de sus habitantes y de los del área de influencia, al incrementar los tiempos de viaje y aumento en los costos de operación que minimizan los beneficios esperados de este proyecto.

Otro factor que afecta el proyecto es el incumplimiento en el cronograma de la ejecución de las obras de los corredores troncales y pretroncales, con un 2% y 53,26% faltante respectivamente, y la adquisición de predios que encarece las obras, encontrándose que a 31 de agosto de 2012 faltaban 76 predios que representan el 6,32% de las troncales; 20,3% de las terminales y pretroncales; de igual manera se encuentran en proceso de negociación y expropiación 145 predios que corresponden al 9,3% del Sistema, de los cuales 50 corresponden a obras troncales y terminales de la fase I, 54 a obras en troncales y terminales de la fase II, y 41 pertenecen a pretroncales.

Convenio con EMCALI EICE ESP

Utilización de los recursos públicos aportados por la nación para ejecutar inversiones que se encuentran por fuera del Convenio de Cofinanciación, las cuales de acuerdo con los Conpes 3166 de 2005 y 3504 de 2007 no hacen parte de los gastos elegibles del proyecto, por \$83.750,58 millones de deuda total, de los cuales \$51.353,67 millones están conciliados, y \$32.396,9 millones pendientes de conciliar⁵, para obras de reposición, renovación, ampliación, rehabilitación y recuperación de redes de servicios públicos que le corresponden a EMCALI EICE ESP, entidad municipal, intervenida por la Superintendencia de Servicios Públicos y que hace parte de los socios de METRO CALI S.A.

³ EMCALI EICE ESP, Gases de Occidente S.A.

⁴ Secretaría de Tránsito y Transporte, CVC y Departamento de Planeación, entre otros.

⁵ Se presentan diferencias técnicas y financieras por el precio de las obras; no obstante contar con convenio celebrado.

Contrato MC-OP-03-2007:

Se suscribió el contrato para el ajuste de diseño y construcción de la estación terminal de cabecera Calima, por \$22.750 millones, que inició en marzo de 2009, a la fecha la administración no ha generado acciones pertinentes para el cumplimiento del contrato, existiendo el riesgo de pérdida de \$6.825 millones de 2009⁶, correspondientes al anticipo, obra que a 5 años de la celebración del contrato no se ha iniciado su construcción.

Contrato MC-OP-06-2010

Construcción de los carriles mixtos y el espacio público del corredor troncal de la calle 5ª carrera 100 entre carrera 52 y calle 20 y obras complementarias del SITM.

La Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal, el 2 de mayo de 2011, manifiesta que no se procederá a la aprobación del Plan de Manejo de Tránsito en la STTM radicado del 17 de marzo de 2011, hasta tanto el Alcalde como primera autoridad del Municipio determine su viabilidad, debido a las múltiples actividades constructivas que se desarrollan en la ciudad y que podrían avocar un mayor tiempo de desplazamiento, razón por la cual el contrato se prorrogó durante cinco meses. El contrato debió terminar en enero de 2012.

Exclusión de Obras del proyecto SITM

No obstante, Metro Cali S.A. haber adelantado estudios técnicos para considerar la necesidad de construir entre otras obras, la estaciones de cabecera Portada al Mar y la Estrella, estación intermedia Guadalupe, patios y talleres; se estudia la posibilidad de no adelantar estas obras de infraestructura; situación que revela deficiencias en la justificación técnica de los nuevos alcances del proyecto que para efectos del Conpes 3504 de 2007 se consideraron esenciales para incrementar el presupuesto del SITM.

Deterioro de las Obras y Bienes Ejecutados

Se identificaron algunos tramos críticos con deterioro prematuro que requieren activar pólizas de garantía, tales como: Carrera 15 con 73, Avenida 5ª y 3ª.

3. ASPECTOS OPERACIONALES

Pasajeros movilizados por Metro Cali S.A.

⁶ Aportados por la nación a través de crédito adquirido con el BID.

Los indicadores respecto a la operación del servicio SITM que debería tener una cobertura de pasajeros del 94% y una Demanda Estimada (Pas/día) de 902.400; sin embargo, la demanda del servicio prestado es de 449.517⁷, que representa el 50% de lo estimado, en relación con el Conpes 3504 de 2007⁸, con una cobertura espacial de 89,4%.

La demanda real de pasajeros alcanza el 81,67% de lo proyectado en el mes septiembre de 2012, puesto que se movilizaron 11,66 millones de pasajeros de los 12,6 millones estimados.

Uno de los aspectos que está afectando el servicio del SITM es la deficiente gestión por parte de los actores públicos en la coordinación con las diferentes entidades territoriales⁹ para la toma de decisiones y la continua dilación en el proceso de reasignación de rutas y eliminación de sobreoferta, que afectan los principios del transporte público establecidos en la Ley 105 de 1993¹⁰ y la Ley 336 de 1996.

Las deficiencias de las autoridades de Tránsito, no sólo en las actividades propias de la eliminación y re-estructuración de rutas, sino del control que debe realizar sobre el transporte público colectivo e informal, presentan un incremento de la oferta de este transporte, que afectan la seguridad de los pasajeros y genera una competencia desleal al Sistema Integrado de Transporte Masivo.

Además, el tiempo de espera de un usuario oscila entre diez y cuarenta y cinco minutos o más, debido a la disminución de las frecuencias e incremento de tiempos de espera a los usuarios del SITM, ocasionado por la oferta del transporte público convencional en los mismos corredores del SITM.

Indicadores de Operación

Las condiciones de operación del sistema a la fecha evidencian diversas deficiencias, las cuales inciden de manera negativa y acumulativa en el tiempo, en el cumplimiento de los estándares de calidad e indicadores y/o parámetros de nivel de servicio acordes con las exigencias, que el citado sistema, promueve y genera como expectativa al cambio frente al usuario, dada su naturaleza.

Lo anterior, contrario a las exigencias contenidas en la Ley 105 de 1993, y que se refleja en los registros de seguimiento elaborados por METRO CALI S.A., a la

⁷ Corte al 30 de septiembre de 2012.

⁸ La fase 2 contempló un porcentaje de demanda cubierta del 100%, el cual corresponde finalmente al 94% por el SITM, y el 6% corresponde al transporte de ladera, estudio realizado para la estructuración por GGT.

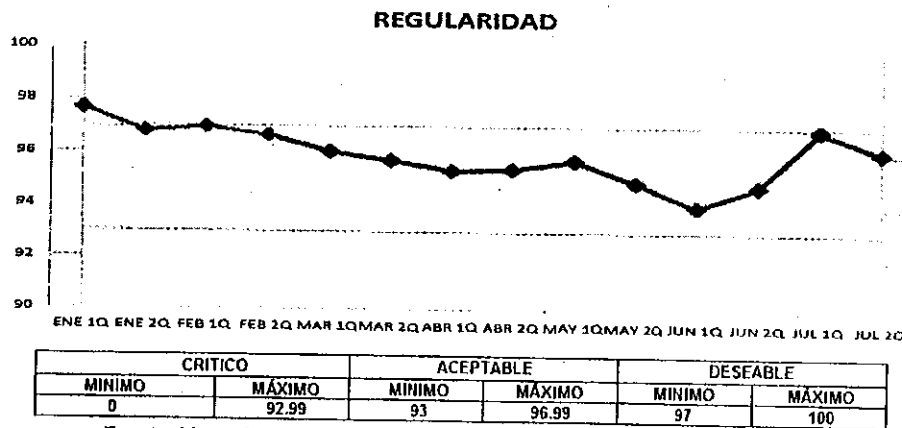
⁹ Secretaría de Tránsito y Transporte.

¹⁰ ... el usuario pueda transportarse a través del medio y modo que escoja en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad.

fecha, evidencian en términos generales el incumplimiento de los indicadores por parte de los operadores de los buses¹¹

El Nivel de servicio con respecto al indicador de regularidad que mide los itinerarios programados con los ejecutados, se encuentra en el rango mínimo de Aceptabilidad y próximo al rango máximo de Crítico, debido a que no se encuentra vinculada toda la flota y a estarse incumpliendo con otros aspectos, tales como: mantenimiento e itinerarios. El ente gestor adelanta los respectivos procesos de imposición de multas a los operadores incurso en las citadas deficiencias.

Gráfico No. 1- Indicador de Regularidad



Con respecto a la reducción de la sobreoferta del servicio colectivo vehicular, en el segundo semestre del año 2012, la meta propuesta de este indicador se situó en el 3,4; sin embargo, lo ejecutado llegó al 2,9. (Ver Gráfico No. 2).

De 3.627 vehículos programados se han desvinculado 2.997 alcanzando un cumplimiento del 78,4%. Se requiere la entrada en operación de los nuevos buses (articulados y padrones), para mejorar el flujo de caja del sistema y las condiciones de liquidez de todos los actores involucrados.

Reasignación de Rutas e incremento del transporte informal

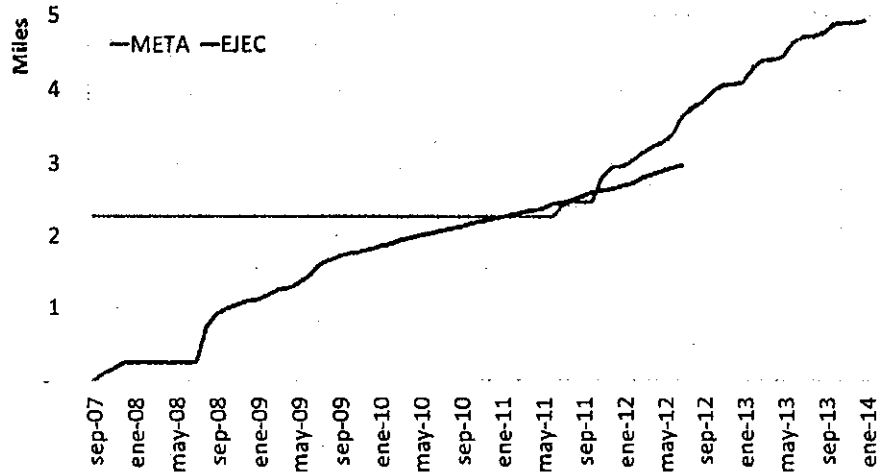
La implementación de las fases se ha visto interferida por la carencia de una oportuna reasignación de rutas de transporte público colectivo tradicional, que le ha ejercido competencia al SITM, con la anuencia de algunos operadores¹² y de la Secretaría de Tránsito Municipal que ha realizado pocas acciones para la disminución del transporte informal.

¹¹ Índices de accidentalidad, accidentalidad fatal, regularidad, puntualidad, IPK, cobertura de demanda

¹² Los cuales son propietarios de vehículos del colectivo.



Gráfico No. 2- Reducción de Sobreoferta (Miles Vehículos).



Fuente: Metro Cali S.A.

Tarjetas sin Cobro

La entidad reportó 3.302 tarjetas de usuarios activos sin cobro así: 2.144 Conductores de los cuatro operadores, 574 funcionarios Metro Cali S.A., cuando de planta tan solo se cuenta con 44 funcionarios¹³, 407 supernumerarios, 131 Técnicos de estación, 22 Técnicos de Patio, 21 Facilitadores, 1 Taquillera, 1 Jefe Técnico, 1 Laboratorio. Todas están con cargo a la UTRYT, concesionario de recaudo, a excepción de los conductores que se reparten entre los cuatro operadores, así:

Cuadro No. 1 - Tarjetas SITM Sin Cobro

Concesionario	No. Tarjetas SITM Sin Cobro
UTRYT	1.133
GIT Masivo S.A.	729
Bianco y Negro Masivo S.A.	603
ETM S.A.	414
UNIMETRO S.A.	398
Default	25
Total:	3.302

Fuente: Dirección Transporte.

Con base en muestra de 25 extractos con rango de Julio a Septiembre de 2012,

respectivamente. En los perfiles de las tarjetas sin cobro no se efectúa una restricción estricta para evitar el uso indebido de estas.

4. INTERVENCIÓN JUDICIAL

Se adelantan en contra de la entidad 130 procesos judiciales por \$171.772 millones aproximadamente, de los cuales 1 corresponde a reclamación por desequilibrio económico¹⁵ del concesionario de patios y talleres Calima - Sameco y Puerto Mallarino del SITM, por retraso en la implementación del sistema, los demás corresponden a acciones: de reparación directa, contractuales, nulidad y restablecimiento del derecho, ordinario laboral, controversias sometidas a Tribunal de Arbitramento, ejecutivos, y acciones populares. Lo anterior, pone en riesgo las finanzas de Metro Cali S.A. y del municipio de Santiago de Cali; la situación permite advertir a la administración sobre la debida diligencia en el ejercicio de una adecuada defensa judicial y administrativa.

Se debe advertir, que de acuerdo con lo señalado en el Conpes 3504 de 2007, el municipio de Santiago de Cali, será quien asuma los sobrecostos o mayores valores de las obras complementarias o adicionales, aspecto que aunado a otros proyectos de gran impacto, tales como las 21 Megaobras, incrementan el riesgo financiero del municipio ante las recurrentes deficiencias en la aplicación de los principios de planeación, eficiencia, economía, eficacia y efectividad, que a la fecha impiden medir los impactos.

Finalmente, se observaron debilidades en el compromiso de la alta dirección y las áreas vinculadas al proceso de implementación del SITM, para la adopción de decisiones oportunas y efectivas que corrijan o solucionen los reiterados inconvenientes.

ADVERTENCIA

La Contraloría General de la República y la Contraloría General de Santiago de Cali advierten que en la construcción objeto de los contratos mencionados, se presentan atrasos considerables que afectan la sostenibilidad y viabilidad de SITM de Cali estipulados en los documentos de política pública sobre transporte masivo, los dos últimos planes de desarrollo y los respectivos acuerdos municipales plasmados en el Convenio de Cofinanciación suscrito entre la Nación y el municipio de Cali, donde se han invertido \$893.295,46 millones¹⁶.

¹⁵ Tribunal de Arbitramento, por \$31.000 millones.

¹⁶ Valor contractual a 30 de Septiembre de 2012 del componente de Plataforma Urbana (obras y consultorías), de los cuales \$197.530,54 millones corresponden a valores adicionales que equivalen al 28,95% del valor total. A 30 de septiembre de 2012 se han efectuado pagos por valor de \$805.765,11 millones.

Así mismo, el municipio de Santiago de Cali ha dejado de aportar a la empresa gestora Metro Cali S.A. \$26.139 millones a Septiembre de 2012, lo que genera inconvenientes financieros al proyecto.

Se aprecia que los pasajeros movilizados de acuerdo con las proyecciones se sitúan en el 50% y la reasignación de las rutas se ha retrasado considerablemente, acompañada por el incremento del transporte informal y la poca efectividad de controles por parte de la Secretaría de Tránsito Municipal; situación que impide generar los ingresos necesarios para que el sistema de transporte masivo alcance el punto de equilibrio y por ende la sostenibilidad en el largo plazo.

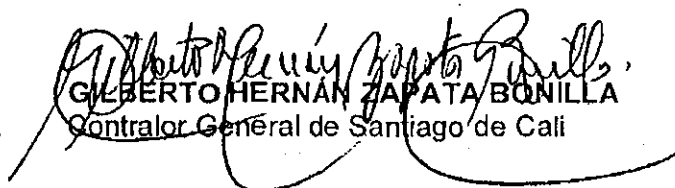
Así mismo, algunos operadores de los buses del SITM, contrario a las exigencias contenidas en la Ley 105 de 1993, y que se refleja en los registros de seguimiento elaborados por METRO CALI S.A., evidencian en términos generales el incumplimiento de cobertura y frecuencias en las rutas asignadas, que afectan los beneficios esperados con respecto a los ahorros en costo de operación y tiempos de viaje plasmados en los documentos de política pública de transporte urbano.

En razón a los aspectos presentados, la Contraloría General de la República y la Contraloría General de Santiago de Cali, advierten que de no tomarse oportunas y efectivas medidas que busquen solucionar los mismos, se genera un alto riesgo en desmedro de la gestión fiscal que corresponde cumplir a quienes disponen jurídicamente de bienes, rentas y fondos del Estado, ya se trate de servidores públicos o de particulares que por contrato cumplan gestión fiscal sobre los mismos.

Finalmente quedamos atentos a sus comunicaciones sobre las decisiones que oportunamente se adelanten al respecto en el término de diez días hábiles.

Cordial saludo,


SANDRA MORELLI RICO
Contralora General de la República


GILBERTO HERNÁN ZAPATA BONILLA
Contralor General de Santiago de Cali

Aprobó: Dr. León Balmoré Aguinaga, Contralor Delegado Infraestructura (E)
Revisó: Dr. Luis Edgar Michaels Rodríguez, Supervisor.
Proyectaron: Gerencia Colegiada Departamental Valle del Cauca – Contraloría General de Santiago de Cali.