

85111

Bogotá, D.C.

Doctora
ANGELA MARIA OROZCO GOMEZ
Ministra de Transporte
Bogotá, D.C.

Contraloría General de la República :: SGD 12-12-2019 15:06

Al Contestar Cite Este No.: 2019EE0156386 Fol:1 Anex:1 FA:1

ORIGEN 85111-DESPACHO DEL CONTRALOR DELEGADO PARA EL SECTOR DE
INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES, COMERCIO EXTERIOR Y
DESTINO ANGELA MARIA OROZCO GOMEZ / MINISTRA DE TRANSPORTE
ASUNTO REMISIÓN INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE METROLÍNEA
OBS MARTHA LUZ CONDE

2019EE0156386



Asunto: Remisión Informe de Auditoría de Cumplimiento CGR – CDSIFTCEDR No. 59 de 2019, Ministerio de Transporte- Metrolinea

Respetada doctora Angela María:

Adjunto el referido Informe Final, correspondiente a la Auditoría de Cumplimiento adelantada por la Gerencia Departamental de Santander de la Contraloría General de la República - CGR- al Ministerio de Transporte – Sistema Integrado de Transporte Masivo para el Área Metropolitana de Bucaramanga – SITM-Metrolinea-

La Entidad deberá ajustar el plan de mejoramiento con las acciones y/o actividades que permitan subsanar las causas que dieron origen a los hallazgos que se describen en el informe adjunto y registrarlas en el Sistema de rendición de Cuenta e Informes –SIRECI-, dentro de los 25 días hábiles siguientes al recibido del presente informe de acuerdo con la Resolución Orgánica 7350 de 2013 proferida por la Contraloría General de la República (CGR).

Atentamente,



MARTHA ANGELICA MARTINEZ PIRAQUIVE
Contralora Delegada Sector Infraestructura Física y
Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Revisó: Diego Alberto Ospina, Director de Vigilancia Fiscal
Proyectó: Martha Luz Conde Luna- Coordinadora de Gestión
TRD: 85111-
Anexo: Informe CGR – CDSIFTCEDR 059 de 2019 con 173 páginas

MINISTERIO DE TRANSPORTE Tel: 3240800



No.20193210954372

Fecha Radicado: 2019-12-31 10:01:28

Destino: 300

RTE:Contraloria Martha Angelica M

Anexos: Anexos: 87FOLIOS

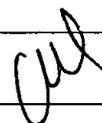


INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

MINISTERIO DE TRANSPORTE – SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO
PARA EL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA – SITM- METROLÍNEA.

A 31 de diciembre de 2018

CGR-CDIFTCEDR No. 059
Diciembre 2019

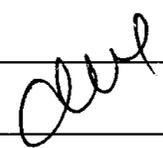


INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
MINISTERIO DE TRANSPORTE – SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO
PARA EL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA - SITM METROLÍNEA.
VIGENCIA 2018

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor	Ricardo Rodríguez Yee
Contralora Delegada Sector infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional	Martha Angélica Martínez Piraquive
Director de Vigilancia Fiscal	Diego Alberto Ospina Guzmán
Supervisor Nivel Central	Martha Luz Conde Luna
Gerencia Departamental de Santander:	
Gerente Departamental	María Clara Niño Gómez
Contralor Provincial	César Augusto Tarazona Quiroga
Supervisor encargado	Rebeca Inés Castellanos Ulloa
Líder de auditoría	Ricardo Antonio Pulido Mantilla
Auditores	Lina María Salgado Pérez Buenaventura Rangel Gélvez Erwin Rojas Durán

TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO.....	4
2. CARTA DE CONCLUSIONES	11
2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	12
2.1.1 Objetivo General	12
2.2 FUENTES DE CRITERIO	12
2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA	14
2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO.....	17
2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO	17
2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....	17
2.6.1 Conclusión Concepto: Incumplimiento Material – Adversa.....	17
2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS	19
2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO.....	20
3 OBJETIVOS Y CRITERIOS	21
3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	21
3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA	21
4 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	32
4.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA	32
4.1.1 RESULTADOS DE SEGUIMIENTO A RESULTADOS DE AUDITORÍAS ANTERIORES	32
4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1	33
4.2.1 Infraestructura	33
4.2.2 Operación.....	119
4.2.3 Evaluación de Control Interno Fiscal.....	171
4.2.4 Denuncias Ciudadanas.	172
5 ANEXOS	173
Anexo 1. Relación de hallazgos.....	173



Usufructo de las acciones del ente gestor, la cual fue comunicada el 13 de noviembre de 2008 a la sociedad Metrolínea S.A., mediante oficio GEINF-20082840678621 del 12 de noviembre de 2008.

A continuación, se presenta el comportamiento de cesión de acciones a la Nación con un 70%, con fecha de corte 31 de diciembre de 2018:

Tabla 2 Composición accionaria (Cifras en pesos)

ACCIONISTAS	ACCIONES SUSCRITAS Y PAGADAS	CAPITAL SUSCRITO	%	ACCIONES USUFRUCTO NACIÓN	%	ACCIONES CON DERECHOS PLENOS	%
MUNICIPIO DE BUCARAMANGA	11.473.651,3	\$11.473.651.300	89,66%	8.031.556	62,76%	3.442.095	26,90%
IMEBU	588.777	588.777.000	4,60%	412.144	3,22%	176.633	1,38%
MUNICIPIO DE PIEDECUESTA	180.000	180.000.000	1,41%	126.000	0,98%	54.000	0,42%
MUNICIPIO DE GIRÓN	180.000	180.000.000	1,41%	126.000	0,98%	54.000	0,42%
ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA	24.750	24.750.000	0,19%	17.325	0,14%	7.425	0,06%
INVISBU	5.693	5.693.000	0,04%	3.985	0,03%	1.708	0,01%
DIRECCION DE TRANSITO DE BUCARAMANGA	22.116	22.116.000	0,17%	15.481	0,12%	6.635	0,05%
MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA	321.659	321.659.000	2,51%	225.161	1,76%	96.498	0,75%
TOTAL	12.796.646	\$12.796.646.300	100,00%	8.957.652	70,00%	3.838.994	30,00%

Fuente: Certificación Revisoría Fiscal Metrolínea S.A. a 31 de julio de 2019

Plan de Acción.

Se previó que la construcción y adecuación de la infraestructura para el SITM estuviera finalizada en su totalidad en el tercer trimestre de 2010. Sin embargo, a 29 de noviembre de 2019, el proyecto presenta un retraso de 9 años, en relación con los componentes de infraestructura, así como los componentes de equipos y flota requeridos para el funcionamiento pleno del sistema previsto. Las obras pendientes de construcción y/o puesta en servicios, así como los equipos y la flota de operación es la que se reseña a continuación:

A. Infraestructura

En cuanto a la infraestructura prevista, se encuentra en ejecución la construcción de las estaciones de cabecera del Norte de Bucaramanga y Piedecuesta. Para el Municipio de Girón, obra financiada con recursos públicos y mayoritariamente de la Nación, no se construyó la estación de cabecera como estaba planeada, sino que terminó convertida en una estación de transferencia, toda vez que esta edificación no incluyó los patios talleres previstos en los lineamientos de los CONPES.

La Estación de Cabecera y los Patios-Talleres de Floridablanca, que a la fecha según la entidad presenta un avance en la ejecución de las obras del 46%, corresponde a una obra que fue contratada bajo la modalidad de concesión y por ende su apalancamiento se realizaría con recursos privados, pagaderos con cargo a los recursos generados por la tarifa del servicio. No obstante, cabe destacar, que este contrato fue terminado de manera

anticipada en octubre de 2012, ocasionando la parálisis de las obras, las cuales quedaron en el porcentaje de ejecución antes indicado y está catalogado por la comunidad como un “elefante blanco”.

B. Operacional

La adquisición, operación, mantenimiento y dotación de equipos se realiza a través del sector privado, mediante la suscripción de contratos de concesión: Recaudo y control de flota y operadores, mientras que el sector público realiza la inversión en infraestructura y tiene a su cargo la planificación, regulación y control del sistema. En ese sentido a la fecha está pendiente la prestación del servicio en el norte de la ciudad de Bucaramanga y en el municipio de Girón y se presta parcialmente en el sector Ciudadela Real de Minas de Bucaramanga, Floridablanca y Piedecuesta.

De otra parte, la flota requerida por el SITM Metrolínea se determinó en 368 vehículos, pero a 31 de diciembre de 2018, solo se han matriculado 236, y de estos solo están operando 217. Es decir, 19 vehículos (6 articulados, 5 padrones y 8 alimentadores) no están operando para cubrir la prestación del servicio en aquellos sectores en donde actualmente el sistema se encuentra en operación y faltan 151 de los requeridos para la operación. Se hace mención que no se evidenció requerimiento de nuevo pedido de flota para atender los nuevos sectores donde se construyen las infraestructuras del Norte de Bucaramanga, Piedecuesta y Girón.

C. Institucional

El Área Metropolitana de Bucaramanga, como autoridad de transporte y conforme a lo de su competencia, debe exigir al Ente Gestor, total cumplimiento a las obligaciones contempladas en el Convenio Interadministrativo de Operación, del 9 de febrero de 2007, en relación a la eliminación de sobreoferta y prestación del servicio. Es así como, por cada bus matriculado en el SITM, de acuerdo a su tipología, se debe desvincular un número específico de buses del transporte público convencional; no obstante, a 31 de diciembre de 2018, solo se han reducido 922 buses convencionales metropolitanos de los 1.082 que debían reducirse, faltando 160.

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

Riesgos Potenciales

Cabe resaltar que, dentro del desarrollo normal del proceso auditor al Ministerio de Transporte - Sistema Integrado de Transporte Masivo Metrolínea-SITM, vigencia 2018, se identificaron riesgos potenciales relacionados con hechos de presunta connotación fiscal, en el contrato de concesión del sistema de recaudo y control de flota licitación M-LP-002-2007, en relación con lo establecido: en los pliegos, propuestas del concesionario y en el contrato de concesión mencionado, relativo al desconocimiento de la inversión realizada Equity sobre la cual se paga una remuneración, así como el cambio de accionistas.

Igualmente, se encuentra en riesgo la renovación de la plataforma tecnológica requerida para los diferentes sistemas (año 8 de operación) lo que redundará en el servicio prestado a los usuarios del SITM, hechos que denotan indicios de materialización de riesgos potenciales, que no están dentro del alcance de los objetivos de la auditoría que se desarrolló, por la extensión, complejidad y especialización del negocio. A saber:

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

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

- Constitución Política de Colombia.
- Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
- Ley 42 de 1993. sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.
- Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.
- Ley 310 de 1996 que modifica la Ley 86 de 1989 Transporte Masivo.
- Ley 336 de 1996. Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte.
- CONPES 3260 de 2003. Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo.
- CONPES 3298 de 2004. Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga.
- CONPES 3368 de 2005. Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo – Seguimiento.
- CONPES 3370 de 2005. Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga – Seguimiento.
- CONPES 3352 de 2008. Sistema Integrado de Transporte Masivo para Bucaramanga y su Área Metropolitana – Seguimiento y Modificación.
- CONPES 3465 de 2007, que emite concepto favorable a la Nación, para contratar empréstitos externos con bancos u organismos multilaterales, para la financiación de los aportes de la Nación en los SITM.
- CONPES 3833 de 2015, correspondiente al nuevo perfil de aportes de la Nación en donde se aplazan las vigencias 2013 y 2014 para los años 2018, 2019 y 2021. Por un total de 53.625 millones de pesos corrientes.
- Convenio de Cofinanciación del proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, junto con sus Otrosíes.
- Convenio Interadministrativo No. 009 de 2005 suscrito entre el Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB y Metrolínea S.A. con el objeto de: *"La empresa Metrolínea S.A. apoyará a al Área Metropolitana de Bucaramanga en el control y la vigilancia para el desarrollo y la ejecución al Convenio Interadministrativo 033 de diciembre 7 de 2004, celebrado entre Área Metropolitana de Bucaramanga y la Universidad Industrial de Santander -UIS"*.
- Convenio Interadministrativo suscrito entre el Instituto Nacional de Vías - INVIAS, Instituto Nacional de Concesiones – INCO (hoy ANI), Área Metropolitana de Bucaramanga - AMB y Metrolínea S.A, de fecha 20 de septiembre de 2005, con el objeto de: *"establecer el marco de cooperación entre las partes para la adecuación y construcción de la infraestructura para la operación del SITM para el Área Metropolitana de Bucaramanga así como para establecer las responsabilidades sobre el mantenimiento del corredor"*.

- Convenio Interadministrativo de Operación del SITM del Área Metropolitana de Bucaramanga del 9 de febrero de 2007, donde el AMB otorgó a Metrolínea S.A. la autorización para la gestión, contratación e implementación de la operación, debiendo para ello realizar la adecuación y desarrollo de la infraestructura del sistema.
- Convenio Interadministrativo de Cooperación 001 de 2007, celebrado entre Metrolínea S.A. y la Universidad Industrial de Santander -UIS, con el objeto de “REALIZAR LA ESTIMACIÓN TÉCNICA, LEGAL Y FINANCIERA DE LA CONCESION PARA LA ADQUISICION DE LOS PREDIOS Y LA CONSTRUCCIÓN DE LAS ESTACIONES DE CABECERA Y LOS PATIOS- TALLERES DEL SISTEMA METROLÍNEA”, y cuyo resultado arrojó la estructuración técnica y financiera del SITM Metropolitano de Bucaramanga en noviembre de 2008”.
- Contrato de Concesión del Sistema de Recaudo y Control del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito por Metrolínea S.A.
- Contrato de Concesión Uno y Dos para la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga, firmado por Metrolínea S.A., el 19 de enero de 2008 y el 8 de febrero de 2008, respectivamente.
- Contrato de Usufructo de Acciones de Metrolínea S.A. del 27 de enero de 2006, DNP-011-06, cuyo objeto es “Por medio del presente Contrato, los Accionistas constituyen a favor de la Nación el derecho irrevocable de usufructo sobre las acciones suscritas de Metrolínea que a continuación se relacionan, y que representan un setenta por ciento (70%) de las acciones suscritas y en circulación de Metrolínea (en adelante las “acciones en usufructo)””.
- Actas de Junta Directiva.
- Manual de Operaciones del Banco Mundial.

2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El proceso auditor se desarrolló en las dependencias del Ente Gestor, Metrolínea S.A., ubicadas en Bucaramanga, para lo cual se aplicaron los procedimientos de auditoría que permitieron determinar el cumplimiento de la normatividad vigente en el Sistema Integrado de Transporte Masivo de Bucaramanga – SITM- Metrolínea, durante la vigencia fiscal 2018, que condujeron a emitir un concepto por parte de la CGR sobre el cumplimiento o no de los principios de la gestión fiscal (Eficiencia, Eficacia y Economía), de la función administrativa (economía, eficacia y eficiencia) y demás normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos aplicables.

En ese orden, se comprobó que las operaciones financieras, administrativas y económicas en el SITM Metrolínea, se realizaron de conformidad con las normas legales, estatutarias y de procedimiento. Así mismo, se evaluó el Control Fiscal Interno.

En la ejecución del proceso auditor se verificaron, las siguientes materias objeto de análisis:

- Infraestructura: Materia financiera, técnica y Jurídica
- Operación: Materia financiera y jurídica.

En la ejecución del proceso auditor se evaluó, en relación con Infraestructura, el cumplimiento del CONPES 3552 de 2008, las obras realizadas para la construcción de los tres (3) Portales del Área Metropolitana de Bucaramanga y el estado acumulado de la inversión; y con respecto a Operación, el control de la ejecución de la bolsa de recaudo para el sistema.

Se conceptuó sobre la efectividad del Plan de Mejoramiento vigente, respecto de la materia a auditar.

Durante el proceso auditor no se recibieron denuncias sobre la ejecución de los recursos Nación del SITM objeto de auditoria.

Las demandas y sentencias judiciales ejecutoriadas, no fueron objeto de análisis de este proceso auditor, toda vez que las mismas hacen referencia a Metrolínea S.A. o los municipios, mas no a la Nación.

Valga precisar, que, en el tema de la contratación, se consultó el sistema Océano de la CGR.

El alcance de los recursos auditados en el proceso auditor fue el siguiente:

Tabla 3 Alcance de la Auditoría Muestra Contractual
(Cifras en pesos)

Nº CTO	FECHA	OBJETO	VALOR	ESTADO
113-2015	02/09/2015	Construcción portal de Girón	\$21.514.717.505	Liquidado 13/12/2018
054-2016	08/04/2016	Interventoría para la construcción del portal de Girón	\$ 1.880.591.330	Liquidado 02/05/2019
130-2017	27/11/2017	Interventoría para la construcción del portal del Norte en Bucaramanga	\$ 2.721.879.785	En ejecución
132-2017	07/11/2017	Construcción portal del norte en Bucaramanga	\$31.824.861.249	En ejecución
133-2017	20/12/2017	Interventoría para la construcción del portal Piedecuesta	\$ 2.546.362.000	En ejecución
135-2017	28/12/2017	Construcción del portal de Piedecuesta	\$32.366.405.603	En ejecución
		Total	\$92.854.817.472	

Fuente: Reporte enviado por Metrolínea S.A.
Elaboró: Equipo Auditor

Tabla 4 Alcance de la Auditoría Perfil de Aportes del SITM Metrolínea según Convenio Cofinanciación a precios corrientes – Cifras en pesos

VIGENCIA	AMB OTRO SI # 10	NACIÓN OTRO SI # 10	PIEDECUESTA OTROSÍ 3	FLORIBLANCA OTROSÍ 7	GIRÓN OTROSÍ 2	BUCARAMANGA OTROSÍ 6	DEPTO. SANTANDER OTROSÍ 5	TOTAL
2005	\$ 2.267.468.000	\$ 32.826.000.000	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 2.166.583.154	\$ 0	\$ 37.260.051.154
2006	\$ 0	\$ 20.976.000.000	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 3.395.402.004	\$ 0	\$ 24.371.402.004
2007	\$ 0	\$ 43.081.000.000	\$ 195.445.968	\$ 0	\$ 1.099.383.573	\$ 7.895.254.823	\$ 0	\$ 52.271.084.365
2008	\$ 0	\$ 59.265.000.000	\$ 1.052.226.090	\$ 0	\$ 1.183.754.351	\$ 8.501.166.000	\$ 0	\$ 70.002.146.441
2009	\$ 0	\$ 50.578.000.000	\$ 1.073.270.612	\$ 0	\$ 1.073.270.612	\$ 8.671.189.320	\$ 2.448.000.000	\$ 63.843.730.543
2010	\$ 0	\$ 4.928.000.000	\$ 1.107.293.290	\$ 0	\$ 1.107.293.290	\$ 12.103.068.021	\$ 6.314.004.000	\$ 25.559.658.601
2011	\$ 0	\$ 52.679.000.000	\$ 1.148.595.330	\$ 1.478.816.487	\$ 1.148.595.330	\$ 12.554.512.459	\$ 3.929.709.810	\$ 72.939.229.414
2012	\$ 0	\$ 22.420.000.000	\$ 1.176.621.056	\$ 1.606.087.741	\$ 1.176.621.056	\$ 11.996.643.541	\$ 0	\$ 38.375.973.394
2013	\$ 0	\$ 0	\$ 1.199.447.504	\$ 1.736.200.262	\$ 1.199.447.504	\$ 12.229.378.426	\$ 0	\$ 16.364.473.697
2014	\$ 0	\$ 0	\$ 1.243.347.283	\$ 1.906.983.895	\$ 1.243.347.283	\$ 7.502.135.091	\$ 0	\$ 11.895.813.551
2015	\$ 0	\$ 18.768.221.135	\$ 1.327.521.894	\$ 2.158.882.480	\$ 1.327.521.894	\$ 7.380.099.403	\$ 0	\$ 30.962.246.805
2016	\$ 0	\$ 0	\$ 1.403.854.403	\$ 2.902.468.978	\$ 1.403.854.403	\$ 0	\$ 0	\$ 5.710.177.783
2017	\$ 0	\$ 16.250.000.000	\$ 1.446.659.327	\$ 3.021.179.959	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 20.717.839.286
2018	\$ 0	\$ 29.383.000.000	\$ 0	\$ 3.119.138.157	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 32.502.138.157
Subtotal 2018	\$ 2.267.468.000	\$ 351.154.221.135	\$ 12.374.282.756	\$ 17.929.757.959	\$ 11.963.089.294	\$ 94.395.432.242	\$ 12.691.713.810	\$ 602.775.385.197
2019	\$ 0	\$ 19.934.400.901	\$ 0	\$ 3.212.712.302	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 23.147.113.203
2020	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 3.309.093.671	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 3.309.093.671
TOTAL ES	\$ 2.267.468.000	\$ 371.088.622.036	\$ 12.374.282.756	\$ 24.451.563.832	\$ 11.963.089.294	\$ 94.395.432.242	\$ 12.691.713.810	\$ 529.232.172.071

Fuente: Información suministrada por área financiera de Metrolínea S.A.
 Elaboró equipo auditor -Cifras en pesos

Tabla 5 Alcance de la Auditoría Estado Acumulado de la Inversión en el SITM Metrolínea a 31 de diciembre de 2018 precios corrientes – Cifras en pesos

Aportante	Aporte programado s/n Convenio Cofinanciación	% Aporte	Aporte girado
Nación	\$ 351.154.221.135	70%	\$ 321.772.773.623
Bucaramanga	\$ 94.395.432.242	19%	\$ 96.382.844.581
Piedecuesta	\$ 12.374.282.756	2%	\$ 12.472.723.031
Floridablanca	\$ 17.929.757.959	4%	\$ 17.943.271.839
Girón	\$ 11.963.089.294	2%	\$ 12.121.021.630
AMB	\$ 2.267.468.000	0,5%	\$ 2.267.468.000
Depto. Santander	\$ 12.691.713.810	3%	\$ 13.112.210.000
Total	\$ 502.775.965.197	100%	\$ 476.072.312.704

Fuente: Información reportada por Metrolínea S.A.
 Elaborado por equipo Auditor - cifras en pesos

Tabla 6 Alcance de la Auditoría Balance operacional acumulado del SITM – Cifras en pesos

AÑO	INGRESOS	EGRESOS	RESULTADO
2010	24.813.395.940,00	27.934.855.705,84	-3.121.459.765,84
2011	28.612.784.330,00	29.668.911.717,53	-1.056.127.387,53
2012	41.286.443.379,00	45.701.067.140,70	-4.414.623.761,70
2013	71.968.246.580,00	72.618.431.772,41	-650.185.192,41
2014	71.264.173.642,00	77.028.889.881,83	-5.764.716.239,83
2015	76.870.659.400,00	82.911.322.320,09	-6.040.662.920,09
2016	77.600.486.900,00	84.468.932.641,70	-6.868.445.741,70
2017	72.340.241.400,00	78.638.641.380,92	-6.298.399.980,92
2018	77.663.406.300,00	82.358.474.902,37	-4.695.068.602,37
TOTAL DEFICIT OPERACIONAL			-38.909.689.592,39

Nota: Ingresos y gastos causados



La infraestructura del SITM Metrolínea no se encuentra terminada al 100%, por cuanto no se han culminado hitos representativos del proyecto como lo son los cuatro (4) Portales Patio-talleres en Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón, y pese a que la entidad en su reporte manifiesta que están construidos tres (3), mediante visita técnica practicada por la CGR se evidenció que no existen, a 11 de octubre de 2019, las tres (3) unidades de Portales – Patio Talleres. Esto por cuanto los de Bucaramanga y Piedecuesta se encuentran en construcción y el de Girón no cumple con la especificación de Patio-Taller como fue concebido en el CONPES, en perjuicio de la prestación del servicio a la comunidad del Área Metropolitana de Bucaramanga, contraria a la política pública del Transporte Masivo.

Igualmente, no existe ciclorruta entre los municipios de Floridablanca y Piedecuesta, así como tampoco se contemplan estas obras dentro del Plan Operativo Anual de inversión, ni en el Plan de Adquisiciones de Metrolínea S.A (ente gestor), pese a ser un compromiso establecido en los diferentes documentos CONPES, lo que conlleva a no acatar la política pública para desestimular el uso del vehículo particular y, por tanto, no se maximiza el impacto en la calidad de vida urbana.

Por otra parte, la gestión predial para desarrollar el proyecto SITM Metrolínea, no ha sido efectiva, lo que ha generado efectos adversos en la infraestructura necesaria, retardando la entrada en operación de todas las fases del proyecto.

En la construcción del Portal de Girón se tuvo que asumir unos costos adicionales, tasados en \$2.191.4 millones, no elegibles para el proyecto, por la reubicación de un tramo del Gasoducto de Gibraltar, que fue el producto de la constitución de una servidumbre cuyo trazado afectó el proceso constructivo y aumentó de manera injustificada el costo del proyecto, así como limitó el uso del inmueble destinado única y exclusivamente al desarrollo del proyecto.

Adicionalmente, la obra de dicho Portal no está cumpliendo los fines para el cual fue concebido, que era poner al servicio de los habitantes de Girón y del Área Metropolitana de Bucaramanga, la infraestructura contratada, puesto que, a pesar que el objeto contractual se cumplió, la infraestructura lograda con el mismo no ha sido incorporada al SITM Metrolínea, es decir que se encuentra inoperante desde hace más de un (1) año y no se está utilizando para ningún fin.

Ahora bien, Metrolínea S.A. debe garantizar la prestación de un servicio de transporte con unas garantías mínimas de seguridad, tanto para los usuarios del SITM como para los vehículos en el ingreso y salida del Portal de Girón, condición que no está asegurada, pues en estos momentos no existen las obras necesarias consistentes en carriles de aceleración y desaceleración, retorno operativo, patio-taller, puente peatonal, estabilización de taludes y recibo del alcantarillado por parte de la empresa EMPAS; elementos que no pueden calificarse como simples obras complementarias, sino que por el contrario constituyen condiciones mínimas y esenciales para la adecuada prestación del

2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría se presentaron las siguientes limitaciones que afectaron el alcance de la auditoría:

- No fue posible verificar la estructuración financiera del sistema, y consecuentemente, revisar el desarrollo de los cálculos, supuestos e información de entrada de los flujos financieros para la estructuración del proyecto SITM Metrolínea. Véase Hallazgo 7.
- No fue posible cotejar el flujo financiero proyectado y real ejecutado a 31 de diciembre de 2018 de la concesión de recaudo y las concesiones de operación de flota, lo que ocasionó se desconozcan las inversiones realizadas sobre las cuales se está reconociendo una remuneración a los concesionarios, lo que incide en la evaluación de la rentabilidad financiera del proyecto, al no tener certeza del Equity. Véanse Hallazgos 8 y 9.

2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

Para evaluar la calidad y eficiencia del control interno fiscal del asunto a auditar, se utilizó la metodología establecida por la CGR y el formato FAC 08 Anexo de la Guía de Cumplimiento.

Para ello, se evaluaron y calificaron individualmente los factores mínimos y las variables de cada uno de sus componentes, de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Transporte y el Ente Gestor y la revisión realizada sobre la administración, manejo e inversión de los recursos, puestos a disposición del ente gestor de conformidad con el convenio de cofinanciación, obteniéndose los siguientes resultados: Calificación total del control interno institucional por componente: 0,100 Adecuado; Riesgo combinado promedio: Bajo; Riesgo de fraude promedio: Bajo; Calificación total del diseño y efectividad: 1,600 Parcialmente Adecuado; y Calificación final del Control Interno Fiscal de 1,700 por lo cual, se conceptúa que el **Resultado es CON DEFICIENCIAS**.

2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

2.6.1 Conclusión Concepto: Incumplimiento Material – Adversa-

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información acerca de la materia controlada NO resulta conforme a los principios de Economía, Eficiencia y Eficacia de la gestión fiscal, de la función administrativa y demás a las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos aplicables al SITM Metrolínea, por las siguientes razones:

servicio y operatividad que se pretende garantizar a la ciudadanía con este proyecto de infraestructura, lo que generó un daño patrimonial al Estado por \$16.576.4 millones.

Adicionalmente, en la Estación Provenza Costado Occidental se evidencian deficiencias técnicas, que no han sido subsanadas, pese a que estos hechos habían sido objeto de hallazgo de auditoría, desde hace seis (6) años, en Control Concurrente al Sistema Integrado de Transporte Masivo — SITM - Metrolínea S.A., Vigencias 2009 a 2012.

Metrolínea S.A. desconoce el desarrollo de los supuestos e información de entrada a los flujos financieros que permitieron en su momento establecer la estructuración financiera del proyecto; así como no cuenta con el flujo financiero proyectado y real ejecutado a 31 de diciembre de 2018, de las concesiones de recaudo y de operación de flota, lo que ocasionó se desconozcan las inversiones realizadas sobre las cuales se está reconociendo una remuneración a los concesionarios, lo que incide en la evaluación de la rentabilidad financiera del proyecto, al no tener certeza del Equity.

Adicionalmente, se está remunerando a los agentes del Sistema, sobre una tarifa licitada, en un escenario completamente distinto al que ha operado desde su inicio hasta el 31 de diciembre de 2018, lo cual ha coadyuvado al déficit operacional, que a 31 de diciembre de 2018 asciende a \$38.909.7 millones.

Además, no se evidenció el cumplimiento de la verificación por parte de Metrolínea S.A., en lo relacionado con la participación de pequeños transportadores, referida en el contrato de concesión con los operadores, y no ha adoptado ningún tipo de acción administrativa y legal que conmine a los concesionarios a la presentación de estos informes y por ende no puede establecer si las condiciones y compromisos fijados en estos contratos se han cumplido, lo que ocasiona se desconozca el nivel de cumplimiento con la política pública que pretende garantizar la participación de los pequeños propietarios de buses en el capital de las empresas operadoras del SITM Metrolínea.

Adicionalmente, 10 años después de la fecha estimada de operación completa del SITM, no se ha cumplido con la matrícula de la flota requerida del sistema (368 vehículos), y de la flota matriculada (236 vehículos) no toda está operando (solo operan 217), así como tampoco se ha reducido la capacidad transportadora de buses del transporte público convencional (faltan 160 buses), en la medida que ingresó la flota al SITM Metrolínea, lo que ocasiona el desvío de la Política Pública de Transporte Masivo consagrada en los documentos CONPES.

2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó doce (12) hallazgos administrativos de los cuales dos (2) con presunta incidencia fiscal por \$18.767.8 millones y once (11) con presunta incidencia disciplinaria.

2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los 25 días hábiles siguientes al recibo de este informe.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigentes.

Bogotá, D. C., 15 DIC. 2019



MARTHA ANGÉLICA MARTÍNEZ PIRAQUIVE
Contralora Delegada Sector infraestructura Física
y Telecomunicaciones, Comercio Exterior
y Desarrollo Regional

Aprobó: *Diego Alberto Ospina Guzmán* – Director Vigilancia Fiscal
Revisó: *Martha Luz Conde Luna* – Supervisor Nivel Central
Revisó: *Rebeca Inés Castellanos Ulloa* – Supervisora Encargada
Elaboró: *Equipo Auditor CGR –Gerencia Departamental de Santander*

Aprobado: Sesión de Comité Técnico Departamental de Santander, Acta. 25 del 4 de diciembre de 2019 y en Comité de Evaluación. Sectorial 64 del 9 de diciembre de 2019

3 OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados en la evaluación del Ministerio de Transporte - Sistema Integrado de Transporte Masivo para el Área Metropolitana de Bucaramanga – SITM- Metrolínea, fueron:

3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

3.1.1 Evaluar la gestión fiscal Ministerio de Transporte - Sistema de Transporte de Bucaramanga, Metrolínea, determinando el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, de la función administrativa y demás normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos aplicables.

3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios sujetos a verificación son:

- La Constitución Política de Colombia, en su artículo 209, establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.
- La Ley 489 de 1998, en su artículo 3 señala que la función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes, entre otros a la economía, eficacia y eficiencia. Y en el artículo 6 determina que *"en virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales (...)"*.
- La Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, señala en sus artículos:

"3 GESTION FISCAL. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales (...)"

ARTICULO 6. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y

de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”.

- La ley 336 de 1996, Estatuto General de Transporte, señala:

“ARTÍCULO 4. El transporte gozará de la especial protección estatal y estará sometido a las condiciones y beneficios establecidos por las disposiciones reguladoras de la materia, las que se incluirán en el Plan Nacional de Desarrollo, y como servicio público continuará bajo la dirección, regulación y control del Estado, sin perjuicio de que su prestación pueda serle encomendada a los particulares.

ARTÍCULO 5. El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo.

ARTÍCULO 85. Cuando la Nación y sus entidades descentralizadas cofinancien o participen con aportes de capital, en dinero o en especie, en la solución de Sistemas de Transporte Masivo de Pasajeros, deberá el Ministerio de Transporte y la Dirección Nacional de Planeación evaluar y conceptuar: 1. El estudio de prefactibilidad, la factibilidad y rentabilidad técnico y físico - espacial que defina al Sistema Integral de Transporte Masivo, su cronograma, presupuesto y plan de ejecución. 2. La minuta de la Sociedad por acciones que se constituya como titular del Sistema de Transporte. 3. El proyecto definitivo, su presupuesto y programa final de ejecución del Sistema de Transporte. 4. Cualquier cambio o modificación al proyecto”.

- El CONPES 3260 de 2003 dispone dentro del numeral 2, literal a) que: *“(…) Una vez diseñado el SITM, deben elaborarse los estudios y diseños detallados para la construcción de la infraestructura, y la estructuración legal y financiera del proyecto. Esta estructuración debe analizar y considerar las diferentes fuentes potenciales de financiación, tanto públicas como privadas, evaluar y asignar eficientemente los riesgos, y garantizar la sostenibilidad financiera y operativa del sistema. Así mismo, dicha estructuración debe tener en cuenta la capacidad financiera de la Nación y del Municipio, y debe maximizar la vinculación del sector privado para racionalizar los aportes de la ciudad y de la Nación al proyecto, teniendo en cuenta la situación fiscal de las entidades públicas y la existencia de convenios financieros previamente suscritos por las ciudades”.*
- El CONPES 3260 de 2003 señala: *“Un aspecto determinante de la deficiente prestación del servicio es la sobreoferta existente de vehículos de transporte público (...) El esquema empresarial existente es ineficiente al promover la competencia de los operadores en las vías recogiendo pasajeros (competencia en el mercado) y no por las rutas que prestarían el servicio bajo unos parámetros de calidad y servicio preestablecidos (competencia por el mercado). La autoridad local otorga permisos a las Empresas de Transporte Público para operar las rutas y éstas, a su vez, filian los vehículos requeridos, sin ejercer mayor control durante la prestación del servicio y devengan de acuerdo a la cantidad de afiliados. (...) Como consecuencia de lo anteriormente descrito, la ineficiente operación del transporte público genera importantes externalidades negativas sobre la calidad de vida y la productividad urbana.”*
- El CONPES 3260 de 2003 señala en el Capítulo IV. Numeral 4 que *“(…) Es importante que el diseño de los requisitos mínimos e incentivos utilizados para aumentar la participación accionaria de los pequeños propietarios locales de buses en las nuevas empresas operadoras del sistema, deben*

tener en cuenta mecanismos que aseguren la permanencia de estos en dichas empresas en el tiempo". Igualmente, en el capítulo V, numeral 8 señala: "Solicitar a las Entidades Territoriales y Empresas Gestoras: (...) Incluir en los pliegos definitivos de los contratos de concesión de la operación los requisitos e incentivos necesarios que aseguren una participación mínima de la industria transportadora local y los pequeños propietarios de buses en el capital de las empresas operadoras y la utilización de tecnologías limpias, acorde con las políticas establecidas por la Nación, asegurando que dichos incentivos sean eficaces".

- El CONPES 3298 del 26 de julio de 2004 da la factibilidad, rentabilidad y diseño del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) del Área Metropolitana de Bucaramanga –Metrolínea-, en el cual señala en el Cuadro 1.2 que existe una sobreoferta estimada del 60% del Transporte Público Colectivo Convencional.

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

- El CONPES 3298 de 2004, capítulo VI. PARTICIPACIÓN DE LA NACIÓN EN EL DESARROLLO DEL SITM, literal A. Uso de los Aportes, señala: "Los aportes de la Nación para el financiamiento del SITM se destinarán exclusivamente a las inversiones en infraestructura establecidas en el Anexo 2. Los recursos de la Nación no financiarán actividades de rehabilitación de la infraestructura posteriores a la puesta en marcha del corredor troncal. Los recursos de la Nación tampoco se utilizarán para financiar mantenimiento de infraestructura ni cubrirán ningún tipo de inversión o gasto relacionado con los riesgos ni la operación del sistema".
- El CONPES 3298 de 2004, Capítulo VI, literal B, señala que la participación de la Nación propuesta en este documento, requiere del cumplimiento de las siguientes condiciones: "(...) • Aplicar los esquemas contractuales definidos en el marco de la estructuración legal y financiera que sea contratada (...)".
- El CONPES 3298 de 2004, Capítulo VI. PARTICIPACIÓN DE LA NACIÓN EN EL DESARROLLO DEL SITM, literal C. Mecanismos de seguimiento, establece: "Adicionalmente, en el convenio de cofinanciación entre la Nación, los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga y METROLÍNEA S.A. se comprometerán responsabilidades específicas de la Nación y los municipios, así como los mecanismos de seguimiento y control de aportes, riesgos, manejo y recaudo, y la responsabilidad del respectivo ente territorial en la sostenibilidad del SITM, entre otros".
- El CONPES 3368 de 2005 señala en el título III, literal a: "a) La participación de la Nación en las Juntas Directivas de los entes gestores de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo, se efectuará a través de un delegado del Ministerio de Transporte y de dos delegados del Presidente de la República.

Lo anterior, teniendo en cuenta que en virtud del artículo 15 del Decreto 3109 de 1997, **corresponde al Ministerio de Transporte vigilar la inversión de los recursos de la Nación cuando cofinancie o participe con aportes en un Sistema Integrado de Transporte Masivo. El Ministerio de Hacienda y**

Crédito Público participará en el Comité Fiduciario de cada proyecto hasta que existan aportes de la Nación.

Para garantizar la participación de la Nación en las Juntas Directivas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación continuarán con la ejecución de los Contratos de Usufructo de Acciones que actualmente están vigentes y suscribirán nuevos contratos para los nuevos proyectos”. (resaltado nuestro)

Así mismo, el literal b del mismo capítulo del CONPES 3368 de 2005 señala: **“El control y seguimiento que realiza el grupo de seguimiento a los Sistemas Integrados de Transporte Masivo del Ministerio de Transporte se enmarca en los siguientes aspectos: Administrativa, financiera y contable, obras y adquisiciones, Gestión social y reasentamientos, Gestión ambiental, y Seguimiento y evaluación de los proyectos”** (resaltado nuestro).

El capítulo V, literal a) del mismo documento establece: **“Los recursos de la inversión pública cofinanciada entre la Nación y las entidades territoriales deberán estar dirigidos únicamente para atender el costo de los componentes del SITM que integren la infraestructura requerida para su operación (...) Anexo 3”** (resaltado nuestro).

- El CONPES 3370 de 2005, Capítulo II, literal b establece: **“La realización de cualquier actividad cuyo costo implique valores adicionales al monto máximo de inversión contemplado en este documento o cuyo objeto no corresponda con ninguno de los componentes del Anexo 1, deberá ser financiada, en su totalidad, con cargo a las entidades territoriales que participan en el proyecto. Los recursos de la Nación no financiarán mantenimiento de infraestructura ni cubrirán ningún tipo de inversión o gasto relacionado con los riesgos ni con la operación del sistema”** (resaltado nuestro).
- El CONPES 3370 de 2005, en su capítulo II, literal B, señala la inversión en ciclorrutas Floridablanca-Piedecuesta, sujeta a la realización de un Plan Maestro que identifique la demanda y los corredores a habilitar. En el capítulo IV dispone que los aportes que realice el Departamento de Santander, por \$5,000 millones de 2003, serán destinados exclusivamente para la construcción de ciclorrutas.
- Mediante documento CONPES 3552 del 1 de diciembre de 2008, en su capítulo IV, Literal B, señala que con la nueva propuesta operacional para Metrolínea se contemplan: 8,9 km de carriles exclusivos (troncales), 25,19 km de carriles preferenciales (pre-troncales), 80,1 km de corredores alimentadores, 4 estaciones de integración de cabecera con sus respectivos patio-talleres, 3 estaciones de integración intermedias, 24 estaciones de parada puerta izquierda y puerta derecha, 49 paradas puerta derecha, una glorieta y una plataforma adicional de alimentación a la Estación de Transferencia de Provenza en el costado oriental, de acuerdo con la tabla 3 del mismo documento. A su vez, en la Tabla 8. Hitos del Desarrollo del SITM Metrolínea, se indica el cronograma de los hitos representativos del proyecto, dentro lo que se establece como fecha de Operación del SITM completo el tercer trimestre de 2010.
- El CONPES 3552 de 2008, en su capítulo IV, literal c, señala: **“Con el fin de disminuir el impacto de los costos en la tarifa, la construcción y adquisición de predios de los Portales – Patio Talleres del Norte, Piedecuesta y San Juan de Girón, serán asumidos con recursos de inversión pública,**

y por su parte, la obra de infraestructura del Portal - Patio Taller de Floridablanca se adelantará con cargo a la tarifa”.

- El CONPES 3552 de 2008 estableció la construcción de ciclorrutas Floridablanca – Piedecuesta por \$5.689.190.000, e incluyó la vinculación de la Gobernación de Santander a través de la suscripción del Otrosí número 6 al convenio de Cofinanciación.

En el mismo documento CONPES, respecto de la compra de predios y la política de reasentamientos, en el capítulo IV. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y NUEVA PROPUESTA, literal C, hace relación a los costos de inversión del proyecto y establece que fueron asignados \$56.638 millones a precios de 2018 (el documento refiere \$39.527 millones a pesos constantes de 2008) para este concepto, de los cuales se ejecutaron \$50.622 millones, a precios de 2018, según se establece en el reporte de Metrolínea S.A. del cumplimiento a metas CONPES 3552 de 2008.

- El Convenio de Cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito el 17 de Agosto de 2005 entre la Nación, el Área Metropolitana de Bucaramanga, el Municipio de Bucaramanga y Metrolínea S.A, definió la financiación del Proyecto y posteriormente vinculó a los demás municipios del Área Metropolitana y la Gobernación de Santander, mediante la suscripción de otrosíes, así: el Municipio de Girón se vinculó al Convenio mediante Otrosí 2 del 27 de enero de 2006, Piedecuesta mediante Otrosí 3 del 28 de diciembre de 2006, Floridablanca a través de Otrosí 4 del 19 de diciembre de 2008 y la Gobernación de Santander con Otrosí 6 del 12 de noviembre de 2009. En dicho convenio quedaron plasmadas las cláusulas que definen los gastos elegibles y financiados por la Nación y los gastos asumidos por los entes Territoriales, así:
 - *“Cláusula 2 (...) 2.1. El costo del Proyecto para el escenario de ejecución de Bucaramanga y el Área Metropolitana, incluye la inversión en la infraestructura establecida en el Anexo 1 y los costos financieros que genere la construcción de dicha infraestructura (...)”.*
 - *“Cláusula 3. (...) 3.3 Los mayores valores en infraestructura que resulten de la ejecución del presente Convenio respecto a aquellos determinados en la Cláusula 2.1, así como las modificaciones, cambios y contingencias que se deriven de los diseños de ingeniería de detalle del Proyecto o los diseños operacionales del SITM que involucren un mayor valor del Proyecto estarán en su totalidad a cargo de Bucaramanga, del Área Metropolitana y/o de Metrolínea”.*
 - *“Cláusula 6 (...) 6.2. Bucaramanga, el Área Metropolitana y Metrolínea asumirán la totalidad de los riesgos y Costos Adicionales del Proyecto de acuerdo con la distribución que de ellos se determine entre cada una de las partes. La asignación de riesgos deberá ser definida previamente a la contratación de cualquier obra que involucre dos o más partes. Los costos que asuman Bucaramanga, el Área Metropolitana y Metrolínea por estos esquemas no podrán ser pagados con los recursos de la Nación, ni tampoco podrán generar la realización de aportes de la Nación distintos o superiores a los que aquí se obliga. De cualquier manera, la Nación no asumirá ningún riesgo, ni pagos relacionados con garantías de ingreso o de mayor valor de obra durante la construcción o la operación del SITM, ni riesgos*

financieros por concepto de las operaciones de crédito que Metrolínea realice en el marco de la ejecución del presente Convenio ni de las coberturas bancarias a las que se refiere la Cláusula 2.3(d)".

- "Cláusula 7 (...) 7.2. Obligaciones especiales de Bucaramanga (...) c) Cubrir los Costos Adicionales en que eventualmente pudiere incurrir el Proyecto". (...) (j) Desarrollar y aplicar mecanismos de seguimiento que permitan un eficiente y correcto desarrollo de Metrolínea, incluyendo la operación del SITM. (...)

7.4. Obligaciones especiales de Metrolínea (...)

j) Velar por el eficiente y correcto desarrollo de la operación del SITM, teniendo en cuenta las recomendaciones de la estructuración, legal y financiera, los estudios técnicos para el mismo, y coordinar las acciones requeridas para el desarrollo del proceso de contratación del SITM".

- "Cláusula 12 (...) 12.3. Las obligaciones de las entidades que se vinculen corresponderán a aquellas dispuestas en este Convenio para Bucaramanga y el Área Metropolitana, dentro de sus respectivas competencias".
- El Convenio cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito en agosto de 2005, Cláusula 4, numeral 4.3, señala:

"Reglas relativas a los aportes del Área Metropolitana"

(a) Los aportes del Área Metropolitana establecidos en la Cláusula 2 del presente Convenio están destinados principalmente a la realización de los estudios y diseños definitivos de la infraestructura básica, de la estructuración técnica, legal y financiera del Proyecto y para la realización de otros estudios complementarios de tipo ambiental o social que requiera el Proyecto para su desarrollo.

(b) Los estudios "Realización de los Estudios y Diseños Definitivos de Infraestructura Básica y Estructuración Técnica, Legal y Financiera para el Sistema Integrado de Transporte Masivo Metropolitano" y "Elaboración del Plan de Manejo Ambiental para el Sistema Integrado de Transporte Masivo Metropolitano (SITMM) — Fase 1: Kennedy — Piedecuesta" ya contratados por el Área Metropolitana con la Universidad Industrial de Santander (UIS) por un valor total, en pesos corrientes, de Dos Mil Ciento Sesenta y Un Millones Cuatrocientos Cincuenta y Un Mil Trescientos Ochenta y Dos pesos (\$2,161,451,382) y el estudio con objeto "Elaboración del Plan de Reasentamientos para el Sistema de Transporte Masivo Metropolitano en las Fases I, II, y III" pendiente de ser contratado y respaldado con Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 193 de la vigencia de 2005 del Área Metropolitana por valor de Ochenta y Nueve Millones de Pesos (\$89,000,000) en pesos corrientes, serán considerados aportes del Área Metropolitana al Proyecto de acuerdo con las recomendaciones del Documento Conpes y del Documento Conpes de Seguimiento, siempre y cuando estos cuenten con las aprobaciones correspondientes por parte de Metrolínea (...).

Del referido Convenio de Cofinanciación, la Cláusula 7, numerales 7.3 y 7.4 establecen:

"7.3. Obligaciones especiales del Área Metropolitana"

En adición a las obligaciones establecidas en los literales (b) a (o) de la Cláusula 7.2., el Área Metropolitana tendrá las siguientes obligaciones especiales:

(a) Finalizar los estudios a los que hace referencia la Cláusula 4.3(b) a satisfacción de Metrolínea

(b) En el evento al que hace referencia la Cláusula 4.3 (c) del presente Convenio, hacer entrega de los recursos a Metrolínea en los términos previstos en las Cláusulas 2.5 y 2.6 de este Convenio y de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.

7.4. Obligaciones especiales de Metrolínea

(...) (g) Revisar y aprobar los estudios contratados por el Área Metropolitana a los que se hace referencia en la Cláusula 4.3 (b) (...).

- El Otrosí 6 del 12 de noviembre de 2009 al Convenio de Cofinanciación del Proyecto de Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito entre el Área Metropolitana de Bucaramanga, la Gobernación de Santander y Metrolínea S.A., en la cláusula 1 se vincula la Gobernación de Santander y en la cláusula 2.1 costo del Proyecto se dispuso:

"(...) A este valor se le resta \$6.440 millones de 2008 del aporte de la Gobernación que se destinarán para Ciclorrutas y la correspondiente contrapartida de la Nación por \$12.497 millones de 2008 en la vigencia 2014, para obtener el valor del proyecto en el presente Otrosí, esto es \$476.047 millones. Una vez se encuentre con el plan maestro de ciclorrutas que adelantará el Área Metropolitana, y se apropien los recursos por parte de la Gobernación, se suscribirá el correspondiente Otrosí al convenio para efectos de adicionar los recursos de la Nación".

- El Convenio Interadministrativo 009 de 2005 suscrito entre el Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB y Metrolínea S.A. señala:
"CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO. La empresa Metrolínea S.A. apoyará a al Área Metropolitana de Bucaramanga en el control y la vigilancia para el desarrollo y la ejecución al Convenio Interadministrativo N° 033 de diciembre 7 de 2004, celebrado entre Área Metropolitana de Bucaramanga y la Universidad Industrial de Santander "UIS" (...) PARAGRAFO SEGUNDO. METROLÍNEA S.A. será el responsable de la dirección y el manejo de la actividad contractual si a ello hubiere lugar, de los procesos de selección que se requieran para la ejecución total de la actividad contractual, con el fin de escoger objetivamente la persona natural o jurídica encargada de la ejecución de la misma. CLÁUSULA SEGUNDA. ALCANCE DEL CONVENIO. El alcance del presente convenio será la vigilancia y control a las obligaciones y compromisos adquiridos con la UIS así: 1) los estudios y diseños definitivos de ingeniería y arquitectura de la estructura vial para las rutas troncales y pretroncales y la adecuación de corredores alimentadores, estaciones, terminales, señalización, semaforización y preparación de pliegos licitatorios de la construcción. 2) El reordenamiento del sistema de rutas complementarias de transporte público colectivo, 3) la estructura técnica, legal y financiera del proyecto incluyendo: a) diseño operacional detallado del sistema; b) diseño detallado del sistema de recaudo; c) diseño detallado del centro de control; d) estructuración financiera de las concesiones de operación y recaudo, entre otras; e) La preparación de pliegos licitatorios para las concesiones de operación, recaudo y demás elementos que componen el sistema (ej.: Fiducia), entre otros, de acuerdo a lo contemplado en la propuesta presentada por la UIS. Lo anterior teniendo en cuenta el documento CONPES de julio 26 de 2004 y el convenio 003 de 2004 suscrito con la UIS (...)"
- Convenio Interadministrativo suscrito entre el Instituto Nacional de Vías – INVIAS-, Instituto Nacional de Concesiones – INCO- (hoy ANI), Área Metropolitana de Bucaramanga - AMB - y METROLÍNEA S.A, de fecha 20 de septiembre de 2005, con el objeto de: *"establecer el marco de cooperación entre las partes para la adecuación y construcción de la infraestructura para la operación del SITM para el Área Metropolitana de Bucaramanga así como para establecer las responsabilidades sobre el mantenimiento del corredor", se señaló en la cláusula*

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

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

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

- Convenio Interadministrativo de Operación del 9 de febrero de 2007, entre la autoridad de transporte (Área Metropolitana de Bucaramanga) y Metrolínea S.A., mediante el cual se faculta a Metrolínea S.A. para adelantar la prestación del servicio público de transporte masivo en el Sistema Metrolínea, bajo la forma de concesiones de operación, que establece en la Cláusula Tercera, numeral 3.7:

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

- Los contratos de Concesión Uno y Dos para la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros del sistema integrado de transporte masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga, firmado por Metrolínea S.A., el 19 de enero de 2008 y el 8 de febrero de 2008, respectivamente:

Cláusula 2. Definiciones:

"2.77 Flota de Referencia. Significa el número de autobuses padrones, autobuses articulados y de autobuses alimentadores que el concesionario está obligado a poner a disposición del Sistema Metrolínea, y que aparecen identificados en el compromiso de vinculación de flota que forma parte de la propuesta y conforme a las comunicaciones de Metrolínea S.A.". Igualmente, en la cláusula 41 dispone:

"(...) Será requisito indispensable para la autorización de la vinculación de cada autobús, que el concesionario demuestre haber cumplido con el Compromiso de Reducción de la Sobreoferta que asumió con la presentación de su propuesta, de acuerdo con el protocolo legal que para el efecto expida Metrolínea S.A (...)

El compromiso de reducción de la sobreoferta, se debe cumplir de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$NVD_i = \text{Redondear} (6 * NArt_i + 5 * NPad_i + 3.8 * NAl_i)$$

Donde:

NVD_i: Número de vehículos a desvincular por el concesionario i como compromiso de reducción de sobreoferta.

NArt_i: Número de autobuses articulados ofertados por el Concesionario i.

NPad_i: Número de autobuses padrones ofertados por el Concesionario i.

NAl_i: Número de autobuses alimentadores ofertados por el Concesionario i."

Cláusula 15. Obligaciones del Concesionario:

- Numeral 15.1. Obligaciones Respecto a la Prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Masivo, lo siguiente:

"(...) x) Suministrar y permitir acceso a la totalidad de la información relacionada con la operación o con la conducción de cualquier aspecto de la concesión en los plazos y forma que Metrolínea S.A. establezca para cada caso.

y) Permitir la adecuada supervisión de todos y cada uno de los aspectos relativos a la ejecución del presente contrato por parte de Metrolínea S.A. o de los auditores e interventores designados por Metrolínea S.A., permitiendo el acceso a cualquier instalación del concesionario por parte del personal autorizado por Metrolínea S.A., sus auditores o interventores".

- Numeral 15.5 Obligaciones Respecto de la Participación de Pequeños Propietarios Transportadores:

"a) No disminuir, durante los primeros ocho (8) años de la concesión contados a partir de la fecha de iniciación de la etapa de operación regular, el número y la participación de los pequeños propietarios transportadores que hagan parte de la estructura societaria del concesionario al momento de la adjudicación, a menos que la sustitución se realice por otro pequeño propietario.

b) No disminuir la participación de los pequeños propietarios transportadores tal como fue acreditada en la presentación de su propuesta en la licitación M-LP-004-2007, aún en el evento de aumentos de capital. Para efectos del presente contrato, se entenderá como disminución de la participación de los pequeños propietarios transportadores la pignoración o la constitución de cualquier gravamen o limitación sobre las acciones del accionista minoritario.

c) Remitir anualmente a Metrolínea S.A, dentro los primeros ocho (8) años de la etapa de operación regular, una certificación suscrita por el representante legal y por el revisor fiscal, en la cual conste la composición de la estructura societaria del concesionario. Cada una de las personas jurídicas compuestas por propietarios transportadores que conforman o hacen parte del concesionario, deberán anualmente remitir certificación suscrita por el representante legal y por el revisor fiscal, en la cual conste la composición de la estructura societaria del concesionario.

d) Cancelar a los propietarios transportadores, durante dieciocho meses contados a partir de la fecha de inicio de la etapa de operación regular del Sistema Metrolínea, por cada autobús desvinculado del sistema de transporte colectivo del Área Metropolitana de Bucaramanga, conforme a lo previsto en el presente contrato, la suma de un millón de pesos mensuales".

Cláusula 43 señala sobre el tamaño de la flota de operación:

"Será responsabilidad del concesionario mantener un tamaño de flota adecuado a las necesidades de la operación del Sistema Metrolínea, conforme a los servicios que se programen, según las condiciones de tiempo, frecuencia y lugar de los mismos, que le permita cumplir adecuadamente los estándares de operación establecidos en el presente contrato.

Sin perjuicio de lo anterior, el concesionario deberá vincular al Sistema Metrolínea, como mínimo, los autobuses padrones, autobuses articulados y los autobuses alimentadores previstos en su compromiso

de vinculación de flota, que forma parte de la propuesta y solicitados previamente por Metrolínea S.A. mediante la solicitud de vinculación de flota”.

Cláusula 86, señala: “(...) Los ingresos para cada uno de los operadores de transporte del Sistema Metrolínea, por cada tipo de autobús, corresponderán a la tarifa licitada por kilómetro multiplicada por los respectivos kilómetros recorridos. Siendo el ingreso total del concesionario, la sumatoria de los ingresos percibidos por los recorridos de todos los autobuses de su flota en operación (...)”.

Cláusula 146 de Supervisión y Control: “Metrolínea S.A. o en quien este delegue, tiene el derecho de supervisar técnica, legal, administrativa y financieramente el desarrollo y ejecución del presente contrato de concesión, lo que le permitirá acceder en cualquier momento a las instalaciones físicas, a los datos, a los documentos e información que soportan la labor del concesionario, ante lo cual se impondrá a cargo de Metrolínea S.A. o en quien ésta delegue un compromiso de confidencialidad sobre la información a la que tenga acceso (...)”.

- El Contrato de Concesión del Sistema de Recaudo y Control del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito por Metrolínea S.A.:

Cláusula 15 establece que el concesionario asume las siguientes obligaciones de carácter general, sin perjuicio de las establecidas en otros apartes del contrato o en las leyes aplicables, entre otras las siguientes:

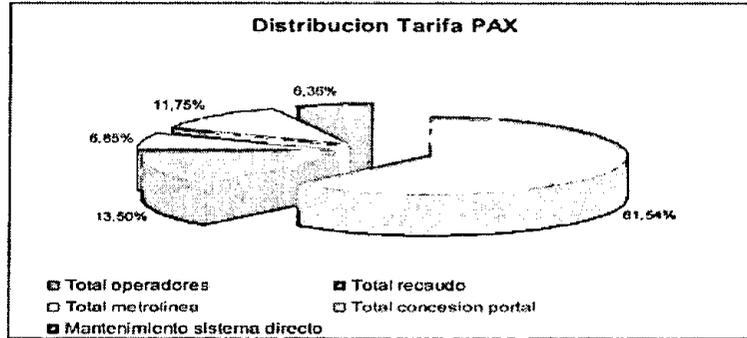
“(...) p) Entregar a Metrolínea S.A., todos los datos sencillos y estructurados producidos por las actividades de recaudo y demás sistemas, tanto de personal y transacciones, como de equipos, software y elementos relacionados, así como entregar los datos y la información producida durante su gestión, requerida por Metrolínea S.A.

“(...) mm) Entregar a Metrolínea S.A. la totalidad de la información que requiera para la adecuada supervisión, control y ejecución del contrato y/o para la expansión, integración o ampliación del servicio de transporte y/o de recaudo en el Sistema Metrolínea. El acceso a la información no serán oponibles acuerdos de confidencialidad establecidos con terceros o niveles de desarrollo de las plataformas tecnológicas, luego esto le confiere la obligación de, en cualquier estado del proyecto, entregar la información que Metrolínea S.A. considere necesaria”.

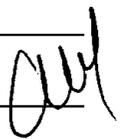
Cláusula 55 establece: “(...) Los ingresos del concesionario corresponderán a su tarifa licitada, multiplicada por el valor total recaudado de los respectivos viajes que constituyen pago, y por el factor de pago del nivel de servicio ofrecido por el concesionario, reportados por el Sistema Simlínea (...)”

- Metrolínea S.A. celebró el Convenio Interadministrativo de Cooperación 001 de 2007 con la Universidad Industrial de Santander - UIS, con el objeto de “REALIZAR LA ESTIMACIÓN TÉCNICA, LEGAL Y FINANCIERA DE LA CONCESION PARA LA ADQUISICION DE LOS PREDIOS Y LA CONSTRUCCIÓN DE LAS ESTACIONES DE CABECERA Y LOS PATIOS-TALLERES DEL SISTEMA METROLÍNEA”, y cuyo resultado arrojó la “ESTRUCTURACIÓN TÉCNICA Y FINANCIERA DEL SITM METROPOLITANO DE BUCARAMANGA”, de noviembre de 2008, en cuyo capítulo 2, Cálculo tarifario señala el 11,75% para la concesión del Portal – Patio Taller Floridablanca, así:

Figura 1 Distribución Tarifa/Pasaje



Fuente: Cálculo tarifario Unión Temporal Equity Investment - SAIP



4 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

4.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que la información acerca de la materia controlada NO resulta conforme a los principios de Economía, Eficiencia y Eficacia de la gestión fiscal, de la función administrativa y demás a las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos aplicables al SITM Metrolínea.

4.1.1 RESULTADOS DE SEGUIMIENTO A RESULTADOS DE AUDITORÍAS ANTERIORES

De la evaluación al Plan de Mejoramiento suscrito por Metrolínea S.A., conforme a los hallazgos plasmados en Informe de Actuación Especial de Fiscalización, Control Concurrente al SITM Metrolínea, vigencias 2009-2012, se concluyó que no fue efectivo por las siguientes razones:

De 55 hallazgos registrados en Plan de Mejoramiento, no son de competencia de la Contraloría General de la República 18, por ser de competencia de las Contralorías Municipal y Departamental, dada la concurrencia de la auditoría origen del Plan de Mejora. Estos son:

- Hallazgo 1. Diseños UIS. (A) (F) (P) (ID)
- Hallazgo 7. Herramienta implementación del Sistema (A) (F)
- Hallazgo 8. Requisitos de Idoneidad y experiencia CPS 19 (A)
- Hallazgo 16. Contrato corrección de obras (A) (F)
- Hallazgo 27. Estado de parálisis de las obras de construcción de la Estación de Cabecera y los patios de operación y talleres de Floridablanca. (A) (D) (P) (F)
- Hallazgo 28. Mayor Valor Pagado de Interventoría, Contrato de Concesión No. M-LP-001-2008 (A) (D) (F)
- Hallazgo 30. Contratación, de obras dejadas de ejecutar en el contrato No. 001 de 2006 por XIE. (A) (D) (F)
- Hallazgo 31. Pago de intereses moratorios y costos de tribunal de arbitramento. (A) (F)
- Hallazgo 32. Pago de intereses moratorios proceso ejecutivo 2009-684 (A) (F) (D)
- Hallazgo 33. Pago de intereses moratorios laudo arbitral Esgamo Ingenieros Constructores S.A.S. (A) (F) (D)
- Hallazgo 34. Intereses moratorios y costos de Tribunal de Arbitramento de Concol Cromas (A) (F)
- Hallazgo 35. Intereses moratorios XIE S.A. (A) (D) (F)
- Hallazgo 36. Informe de Gestión (A) (D)
- Hallazgo 42. Derechos de Concesión (A) (D)
- Hallazgo 43. Destinación Ingresos Derechos de Concesión (A) (P)
- Hallazgo 51. Aportes sostenimiento y pago litigios del Gestor (A) (D)

- Hallazgo 54. Estampillas Entes Territoriales (A) (F)
- Hallazgo 55. Rendimientos financieros generados por los aportes de los Entes de cofinanciación del Sistema. (A) (D)

Los anteriores hallazgos deben ser incluidos en el nuevo plan de mejoramiento suscrito ante la CGR.

De los restantes 37 hallazgos revisados, 22 se consideran con acciones de mejora cumplidas y efectivas.

Los 15 restantes generaron nuevos hallazgos plasmados en este informe de auditoría, toda vez que no tuvieron acciones de mejora efectivas, como ocurrió con un (1) hallazgo (Hallazgo 52) que se considera con acción de mejora cumplida mas no efectiva, y los 14 restantes (Hallazgos 13, 14, 15, 18, 21, 37, 38, 40, 44, 45, 47, 48, 49 y 50), no fueron cumplidas las acciones propuestas y por lo tanto se consideran inefectivas.

La presunta incidencia disciplinaria de los nuevos hallazgos, permanece en aquellos que tenían dicha connotación, por cuanto han pasado seis (6) años y los hechos siguen igual.

En los hallazgos con presunta connotación penal que venían en Plan de Mejoramiento, y que generaron nuevos hallazgos, se les retiró dicha incidencia, toda vez que, según la Fiscalía General de la Nación, estos hechos están aún en indagación.

4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 01

OBJETIVO ESPECÍFICO 01
Evaluar la gestión fiscal Ministerio de Transporte - Sistema de Transporte de Bucaramanga, Metrolínea, determinando el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, de la función administrativa y demás normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos aplicables.

4.2.1 Infraestructura

La gestión fiscal del Ministerio de Transporte y demás actores frente a la construcción de la infraestructura del Sistema de Transporte Masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga – SITM Metrolínea, no cumplió con los principios de economía, eficiencia y eficacia de la gestión fiscal, la función administrativa y demás normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos aplicables, por las siguientes razones:

La infraestructura del SITM Metrolínea no se encuentra terminada al 100%, por cuanto no se han culminado hitos representativos del proyecto como lo son los cuatro (4) Portales Patio-talleres en Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón, y pese a que la entidad en su reporte manifiesta que están construidos tres (3), mediante visita técnica practicada por la CGR se evidenció que no existen, a 11 de octubre de 2019, las tres (3)

unidades de Portales – Patio Talleres. Esto por cuanto los de Bucaramanga y Piedecuesta se encuentran en construcción y el de Girón no cumple con la especificación de Patio-Taller como fue concebido en el CONPES, en perjuicio de la prestación del servicio a la comunidad del Área Metropolitana de Bucaramanga, contraria a la política pública del Transporte Masivo.

Igualmente, no existe ciclorruta entre los municipios de Floridablanca y Piedecuesta, así como tampoco se contemplan estas obras dentro del Plan Operativo Anual de inversión, ni en el Plan de Adquisiciones de Metrolínea S.A (ente gestor), pese a ser un compromiso establecido en los diferentes documentos CONPES, lo que conlleva a no acatar la política pública para desestimular el uso del vehículo particular y, por tanto, no se maximiza el impacto en la calidad de vida urbana.

Por otra parte, la gestión predial para desarrollar el proyecto SITM Metrolínea, no ha sido efectiva, lo que ha generado efectos adversos en la infraestructura necesaria, retardando la entrada en operación de todas las fases del proyecto.

En la construcción del Portal de Girón se tuvo que asumir unos costos adicionales, tasados en \$2.191.401.826, no elegibles para el proyecto, por la reubicación de un tramo del Gasoducto de Gibraltar, que fue el producto de la constitución de una servidumbre cuyo trazado afectó el proceso constructivo y aumentó de manera injustificada el costo del proyecto, así como limitó el uso del inmueble destinado única y exclusivamente al desarrollo del proyecto.

Adicionalmente, la obra de dicho Portal no está cumpliendo los fines para el cual fue concebido, que era poner al servicio de los habitantes de Girón y del Área Metropolitana de Bucaramanga, la infraestructura contratada, puesto que, a pesar que el objeto contractual se cumplió, la infraestructura lograda con el mismo no ha sido incorporada al SITM Metrolínea, es decir que se encuentra inoperante desde hace más de 1 año y no se está utilizando para ningún fin.

Ahora bien, Metrolínea S.A. debe garantizar la prestación de un servicio de transporte con unas garantías mínimas de seguridad, tanto para los usuarios del SITM como para los vehículos en el ingreso y salida del Portal de Girón, condición que no está asegurada, pues en estos momentos no existen las obras necesarias consistentes en carriles de aceleración y desaceleración, retorno operativo, patio-taller, puente peatonal, estabilización de taludes y recibo del alcantarillado por parte de la empresa EMPAS; elementos que no pueden calificarse como simples obras complementarias, sino que por el contrario constituyen condiciones mínimas y esenciales para la adecuada prestación del servicio y operatividad que se pretende garantizar a la ciudadanía con este proyecto de infraestructura, lo que generó un daño patrimonial al Estado por \$16.576.412.650

Adicionalmente, en la Estación Provenza Costado Occidental se evidencian deficiencias técnicas, que no han sido subsanadas, pese a que estos hechos habían sido objeto de

hallazgo de auditoría, desde hace 6 años, en Control Concurrente al Sistema Integrado de Transporte Masivo — SITM - Metrolínea S.A., Vigencias 2009 a 2012.

De otra parte, se analizó la información arrojada por la plataforma Océano de la CGR, sin que se hayan identificado riesgos de posibles nichos de corrupción.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría:

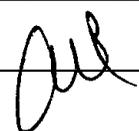
Hallazgo 1. Cumplimiento Metas CONPES 3552 de 2008 (D)

La Ley 336 de 1996 en su Artículo 85 señala: *“Cuando la Nación y sus entidades descentralizadas cofinancien o participen con aportes de capital, en dinero o en especie, en la solución de Sistemas de Transporte Masivo de Pasajeros, deberá el Ministerio de Transporte y la Dirección Nacional de Planeación evaluar y conceptuar: 1. El estudio de prefactibilidad, la factibilidad y rentabilidad técnico y físico - espacial que defina al Sistema Integral de Transporte Masivo, su cronograma, presupuesto y plan de ejecución. 2. La minuta de la Sociedad por acciones que se constituya como titular del Sistema de Transporte. 3. El proyecto definitivo, su presupuesto y programa final de ejecución del Sistema de Transporte. 4. Cualquier cambio o modificación al proyecto”.*

El CONPES 3368 de 2005 establece que el control y seguimiento que realiza el grupo de seguimiento a los Sistemas Integrados de Transporte Masivo del Ministerio de Transporte se enmarca en los siguientes aspectos: Administrativa, financiera y contable, obras y adquisiciones, Gestión social y reasentamientos, Gestión ambiental, y Seguimiento y evaluación de los proyectos.

Mediante documento CONPES 3552 del 1 de diciembre de 2008, en su capítulo IV, Literal B, señala que con la nueva propuesta operacional para Metrolínea se contemplan: 8,9 km de carriles exclusivos (troncales), 25,19 km de carriles preferenciales (pre-troncales), 80,1 km de corredores alimentadores, 4 estaciones de integración de cabecera con sus respectivos patio-talleres, 3 estaciones de integración intermedias, 24 estaciones de parada puerta izquierda y puerta derecha, 49 paradas puerta derecha, una glorieta y una plataforma adicional de alimentación a la Estación de Transferencia de Provenza en el costado oriental, de acuerdo con la tabla 3 del mismo documento. Esto con fecha máxima de realización en el tercer trimestre de 2010, como lo señala la Tabla 8 del CONPES 3552 de 2008.

No obstante, de acuerdo con información remitida por Metrolínea S.A. a 31 de diciembre de 2018, y las verificaciones realizadas por la CGR, ocho (8) años después de la fecha máxima de ejecución de dichos elementos, la infraestructura del SITM no se encuentra terminada al 100%, donde no se han culminado hitos representativos del proyecto como lo son:



- Los cuatro (4) Portales Patio-talleres en Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón, y pese a que la entidad en su reporte manifiesta que están construidos tres (3), mediante visita técnica practicada por la CGR se evidenció que no existen a 11 de octubre de 2019 las tres (3) unidades de Portales – Patio Talleres, por cuanto los de Bucaramanga y Piedecuesta se encuentran en construcción y el de Girón no cumple con la especificación de Patio-Taller como fue concebido en el CONPES. Por lo tanto, el avance en unidades es cero de cuatro (0/4) y el avance en obra de los Portales Patio-Talleres de Bucaramanga, Girón y Piedecuesta es del 52%, según informes de interventoría de las obras.
- De los 24 puentes peatonales proyectados, existen 16.

Lo anterior se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 7 Avance físico nueva propuesta de infraestructura del SITM CONPES 3552/08

Concepto	Unid	Propuesta CONPES 3552-08	Reporte Metrolínea S.A.		Análisis CGR	
			Avance a 31-dic-18 (Unidades)	Avance % a 31-dic-18	Avance a 31-dic-18 (Unidades)	Avance % a 31-dic-18
Corredores Troncales	km	8,9	8,9	100%	8,9	100%
Corredores Pretroncales	km	25,190	25,20	100%	25,20	100%
Adecuación de Rutas Alimentadoras	km	80,1	80	100%	80,00	100%
Puentes Peatonales	Un	25	16	64%	16	64%
Retorno operativo (Glorieta)	Un	1	1	100%	1	100%
Portales — Patio Talleres	Un	4	3	75%	0	52% ¹
Estaciones de Integración Intermedias	Un	3	5	100%	5	100%
Estaciones Puerta Izquierda — Puerta Derecha	Un	24	25	100%	25	100%
Paraderos Puerta Derecha	Un	49	1000	100%	1000	100%

Fuente: Tabla No. 3 CONPES 3552-08 – reporte gerencia Metrolínea S.A. - Informe CGR Auditoría Concurrente 2009-2012 – Actas de visita técnica - Papeles de trabajo auditoría actual
Elaboración propia

Aunado a ello, estos hechos habían sido objeto de hallazgo de auditoría en Informe de Resultados, Actuación Especial de Fiscalización, Control Concurrente al Sistema Integrado de Transporte Masivo — SITM - Metrolínea S.A., Vigencias 2009 a 2012, y a septiembre de 2019 las acciones plasmadas en plan de mejoramiento no se han cumplido.

Adicionalmente, el avance financiero de las obras del SITM Metrolínea, según nueva propuesta del CONPES 3552/08 (véase Tabla 2) es del 84%. No obstante, se evidencia que las adquisiciones del proyecto no han cumplido con la destinación señalada en el CONPES 3552-2018, como se evidencia en la ejecución de los Corredores Troncales, Pretroncales, Estaciones de Transferencia y Adecuación de Rutas Alimentadoras que sobrepasan el valor asignado en CONPES, a costa de la no realización de otras inversiones representativas para el proyecto. Esto se visualiza en la siguiente tabla:

¹ El Portal de Girón está terminado como estación de transferencia, pero faltan obras necesarias para su operación y el patio-taller para cumplir con el CONPES

Tabla 8 Avance a 31 de diciembre de 2018 de los Costos de Obras del SITM Metrolínea según nueva propuesta del CONPES 3552/08

Adquisiciones del sistema	Nueva Propuesta CONPES 3552 Precios constantes 2008	Nueva Propuesta CONPES 3552 Precios corrientes 2018	Factores Ponderación (A)	Avance Metrolínea		Cálculo Avance CGR		
				\$	%	\$	% (B)	Avance s/n peso proyecto (A x B)
INVERSIÓN PÚBLICA	\$ 347.065.995.000	\$ 497.312.755.853	78,33%	\$ 476.695.583.634		\$ 476.695.583.634		75,08%
Corredores Troncales	\$ 83.912.592.000	\$ 120.238.810.426	18,94%	\$ 126.735.189.658	105%	\$ 126.735.189.658	105%	19,96%
Estaciones de Cabecera - Portales (Norte, Piedecuesta, Girón)	\$ 26.585.547.000	\$ 112.042.867.801	17,65%	\$ 38.596.366.186	34%	\$ 38.596.366.186	34%	6,08%
Patio-Talleres (Norte, Piedecuesta, Girón)	\$ 51.607.238.000							
Corredores Pretroncales	\$ 50.217.170.000	\$ 71.956.456.592	11,33%	\$ 115.163.950.155	160%	\$ 115.163.950.155	160%	18,13%
Puentes Peatonales	\$ 61.374.865.000	\$ 138.074.240.450	21,75%	\$ 112.454.520.741	81%	\$ 112.454.520.741	81%	17,71%
Estaciones de Parada	\$ 34.984.766.000							
Estaciones de Transferencia	\$ 21.335.424.000	\$ 30.571.645.334	4,82%	\$ 46.265.309.230	151%	\$ 46.265.309.230	151%	7,29%
Adecuación de Rutas Alimentadoras	\$ 11.179.203.000	\$ 16.018.740.909	2,52%	\$ 37.480.247.664	234%	\$ 37.480.247.664	234%	5,90%
Construcción de Ciclorutas y/o Carril Floridablanca Piedecuesta	\$ 5.869.190.000	\$ 8.409.994.340	1,32%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	0,00%
INVERSIÓN PRIVADA	\$ 96.000.000.000	\$ 137.558.923.230	21,67%	\$ 103.325.160.806		\$ 56.587.310.003	41%	8,91%
Patio-Talleres (Floridablanca)	\$ 96.000.000.000	\$ 137.558.923.230	21,67%	\$ 103.325.160.806	75%	\$ 56.587.310.003 ¹	41%	8,91%
TOTAL INVERSIÓN	\$ 443.065.995.000	\$ 634.871.679.082	100,00%	\$ 580.020.744.440		\$ 533.282.893.637		84%

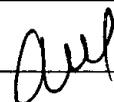
Fuente: CONPES 3552 de 2008 - Reporte de Avance Metrolínea S.A - Ejecución POAI de Metrolínea S.A. - Informe de Resultados - actuación especial de fiscalización control concurrente al sistema integrado de transporte masivo — SITM- Metrolínea S.A. vigencias 2009 A 2012

Elaboración propia

La anterior situación debido al deficiente control y seguimiento por parte de las Administraciones Municipales de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta y el Ministerio de Transporte a través de sus Representantes: ante la Junta Directiva y Asamblea de Accionistas de Metrolínea S.A y de los funcionarios de la Unidad de Movilidad Urbano Sostenible - UMUS (CONPES 3368 de 2005) y el Área Metropolitana de Bucaramanga (beneficiaria del Proyecto), así como a las decisiones que tomó el ente gestor por fuera de los parámetros señalados en el CONPES 3552-2008, hechos que generaron el inadecuado cumplimiento de los principios de Eficacia y Eficiencia de la

¹ La obra está inconclusa desde 2012, razón por la cual este valor está sujeto a revisión en posterior actuación de la CGR, porque se desconoce el deterioro que ha sufrido por el paso del tiempo. Este Portal no hace parte de la muestra de la presente auditoría.

Se tomó el valor reportado en el INFORME DE RESULTADOS - ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION CONTROL CONCURRENTE AL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO — SITM- METROLINEA S.A. VIGENCIAS 2009 A 2012, Tabla 6 Patio Talleres Floridablanca Avance al 24 de octubre de 2013.



función administrativa, en perjuicio de la prestación del servicio a la comunidad del Área Metropolitana de Bucaramanga, contraria a la política pública del Transporte Masivo.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

Resumen respuesta entidad:

Ministerio de Transporte:

El Ministerio de Transporte señala que *"(...) le corresponde el seguimiento a la ejecución de las obligaciones asumidas por las entidades territoriales y los entes gestores en los convenios de cofinanciación suscritos con La Nación para cofinanciar los proyectos de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo del país, particularmente en Los aspectos administrativos, financieros y contables, obras y adquisiciones, gestión social y reasentamientos, gestión ambiental y seguimiento y evaluación de proyectos (...)"*. Así mismo, que las actividades establecidas para los entes gestores y las autoridades locales en los documentos CONPES, principalmente el 3167 de 2002, los convenios de cofinanciación suscritos, así como el decreto 1079 de 2015, reafirman la autonomía que estos entes revisten.

Establece que por ello *"(...) compete al Ministerio de Transporte llevar a cabo el seguimiento al cumplimiento de los compromisos financieros (...)"* y que el seguimiento que realiza *"(...) está circunscrito al seguimiento y apoyo a la implementación de los Sistemas de transporte financiados con recursos de la Nación, en virtud de lo señalado en la normatividad antes mencionada, sin que tal seguimiento implique labores de auditoría, control, o administración a la ejecución de los contratos de obra, concesiones de operación, recaudo, o sistemas de gestión y control de flota que celebren cada uno de los entes gestores. Tampoco es competencia del Ministerio de Transporte hacer seguimiento a la inversión privada para la operación de los sistemas."*

Igualmente plantea el Ministerio que no se desconoce que la implementación se ha venido dando de manera gradual, considerando la transición a este sistema y cambios administrativos, así como que en *"(...) los elementos de infraestructura, ha presentado las mayores dificultades considerando que la necesidad de adelantar los estudios y diseños definitivos de cada elemento, la actualización de las redes de servicios públicos, la definición y ejecución de los procesos de adquisición predial, los procesos de elaboración y selección contractual, la ejecución de las obras, además de La planeación, definición, selección o concertación, e implementación del componente operacional"*.

Allega además el nivel de avance de las metas del CONPES, de lo que se destaca: *"De esta infraestructura lo más representativo, que se encuentra en construcción, corresponde a las estaciones de integración de cabecera, de los cuales una ya se encuentra construida (Girón), mientras las de Piedecuesta y Norte se encuentran en proceso de construcción, las cuales, además, tuvieron un proceso de optimización de diseños, y ajuste a las condiciones presupuestales disponibles. Finalmente, la de Floridablanca, se liquidó la*

concesión con un avance de obra del 47%; Metrolínea S.A. adelantó un proceso de revisión y optimización de los diseños para hacerlo funcional a partir de la infraestructura existente, sin embargo, los recursos necesarios superan las disponibilidades del proyecto, Metrolínea adelanta la revisión y gestión para conseguir recursos o posibilidades de funcionalidad de las obras existentes”.

En relación al Plan de Mejoramiento de la CGR, señala que estas actividades, las desarrollan los Entes Territoriales. Por lo cual este ministerio no ha participado en el plan de mejoramiento de las actividades de Metrolínea.

Con relación a las condiciones que reporta el avance financiero y de manera particular el estado de ejecución de los componentes de los Corredores Troncales, Pretroncales, Estaciones de Transferencia y Adecuación de Rutas Alimentadoras, el Ministerio indica que no se sobrepasa el costo de infraestructura del proyecto que incluye el desarrollo de Los componentes del anexo 1 del convenio de cofinanciación.

Así mismo, dicha entidad estable que la UMUS dispone de los mecanismos para realizar el seguimiento financiero “(...) e implemento un Manual Financiero para los Entes Gestores donde se dan las directrices para la ejecución financiera de los proyectos que además involucra los requerimientos de la Banca Multilateral que financia parcialmente los aportes de la Nación en Los proyectos de sistemas de transporte”.

Metrolínea S.A. (ente gestor):

Establece Metrolínea S.A. que el Consejo Nacional de Política Económica y Social — CONPES — fue creado por la Ley 19 de 1958 y es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.

Expone de manera resumida los cambios que ha tenido en los diferentes CONPES donde ha sido concebido, hasta llegar la CONPES 3552 de 2008, de lo cual infiere que “(...) el Proyecto Metrolínea, al igual que los otros proyectos de transporte masivo del País ha sido objeto de diferentes modificaciones ya que la forma como se concibió inicialmente ha cambiado y el Gobierno Nacional ha aceptado dichos cambios ya que dependen en muchas oportunidades de factores externos que no dependen de la aplicación por parte de los entes gestores y debido a esto ha modificado los Conpes originales en diferentes ocasiones”.

Manifiesta que “(...) la UMUS realizó visita de seguimiento a Metrolínea S.A en la cual se revisaron entre otros aspectos, el avance de las metas Conpes tanto de infraestructura como financieras y se dejó como pendiente la solicitud de redistribución de metas Conpes para el Sistema”, y en el mes de noviembre se enviará solicitud a la UMUS para solicitar dicha redistribución.

Municipio de Floridablanca:

El Municipio de Floridablanca señala que el control por parte de éste fue oportuno y ejercido directamente a través del Alcalde, *"(...) como se observa en el registro de cada una de las actas donde el funcionario dejó las respectivas constancias frente a los temas que desde su competencia como miembro de la Junta Directiva de Metrolínea S.A (...)"* y que *"(...) la responsabilidad de las actuaciones u omisiones narradas en las observaciones de la 1 a la 5, son de la competencia exclusiva de la Gerencia del ente gestor"*.

Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB-:

Refiere el AMB que ser beneficiario del proyecto se debe entender respecto a la zona geográfica de influencia, no obstante que *"(...) el Área Metropolitana de Bucaramanga como persona jurídica, no es beneficiaria directa del proyecto del Sistema Integrado de Transporte Masivo, toda vez que los beneficios o impactos ocasionados por el desarrollo o implementación del SITM favorecía a los territorios que integran el área metropolitana de Bucaramanga"*.

Así mismo, que mediante Convenio Interadministrativo de Operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) del Área Metropolitana de Bucaramanga — Sistema Metrolínea de fecha 09 de febrero de 2007, suscrito entre Metrolínea S.A. y el AMB, ésta última otorga a la primera, la autorización para la gestión, contratación e implementación de la operación del sistema de Transporte Masivo en el área de su jurisdicción, debiendo para ello realizar, entre otras cosas, la adecuación y desarrollo de la infraestructura del sistema.

Con relación a los hechos establecidos por la CGR en este hallazgo, respecto del cumplimiento de las metas CONPES 3552 de 2008, señala que *"(...) no sólo los -sic alcance del proyecto sino sus ajustes operacionales, tales como: incorporación de nuevos corredores, rutas alimentadoras, puentes peatonales, infraestructura para la operación de alimentadores y la construcción de glorieta, ajustes que en su momento fueron aprobados por el Ministerio de Transporte y consignados en citado documentos Conpes. Como puede observarse el Área Metropolitana de Bucaramanga no tuvo incidencia en el establecimiento de la infraestructura que planteaba un nuevo esquema operacional y cobertura de la demanda planteado por el Ente Gestor"*.

Describe las funciones del AMB y señala que *"(...) el Área Metropolitana de Bucaramanga tiene la facultad de organizar, vigilar y controlar la actividad transportadora dentro de su jurisdicción dentro del marco regulatorio del sector"*, así como es la autoridad de transporte para la administración del Sistema Público de Transporte Masivo de Pasajeros, para Bucaramanga y su área metropolitana.

Del mencionado convenio de operación resalta: *"(...) ORGANISMOS DE EJECUCIÓN: La autoridad de transporte colectivo y masivo será el Área Metropolitana de Bucaramanga,*

ejerciendo las funciones de planificación, regulación, control y vigilancia del servicio público de transporte urbano en el área de influencia del proyecto, como tal le corresponderá a reestructuración de las rutas y el redimensionamiento del porque automotor remanente, la gestión, contratación y operación del sistema, y podrá delegar mediante convenio interadministrativo en METROLINEA S.A. la gestión, contratación y operación del sistema y en los municipios de construcción y mantenimiento de la infraestructura (...).

Pone de presente el Conpes 3833 de 2015 *“(...) mediante el cual se lleva a cabo la modificación de aportes de la Nación y la recomposición de la elegibilidad de los recursos con base en un diagnóstico realizado del sistema, la revisión de metas cumplidas y la proyección de los recursos bajo parámetros técnicos y financieros actualizados ajustados al contexto de cada ciudad”*.

Finalmente señala que el seguimiento y control del CONPES 3552 de 2008 no era responsabilidad del AMB sino del Ministerio de Transporte denominado Unidad de Movilidad Urbana Sostenible —UMUS-, *“(...) y aunado al seguimiento que realiza el AMB frente al Plan de Acción Interinstitucional del SITM, esta Entidad no se encuentra incurso en ninguna de las causales de incumplimiento de sus deberes, por lo cual se solicita respetuosamente desvirtuar la observación planteada frente a la misma”*.

Municipio de Piedecuesta:

El municipio de Piedecuesta señala:

*“Resulta claro y debidamente probado que la planeación del SITM ha sido siempre autorizada por el Gobierno Nacional a través del CONPES y conforme a la explicación del Representante Legal de Metrolínea, a la cual me adhiero, quien manifestó al despacho el 12 de noviembre de 2019 que **“se encuentra finalizado el ejercicio de metas CONPES tanto financiera como de infraestructura para Metrolínea S.A. y en el mes de noviembre se enviará la solicitud por escrito a la UMUS para solicitar dicha distribución”**. Negrilla fuera de texto.*

En las distintas reuniones de Junta Directiva el suscrito al igual que los otros miembros previa justificaciones propusimos al Gobierno Nacional las modificaciones a la infraestructura y demás cuestiones técnicas que se presentan en el desarrollo de un proyecto de la magnitud del SITM. Es entendible que un proyecto que busca el fomento y la modernización de las ciudades colombianas en lo que al transporte de los ciudadanos se refiere, tenga ajustes, rectificaciones por impredecibles, etc, que no permiten que este se desarrolle sin sobresaltos o modificación alguna. El Gobierno es participe directo, actor principal a través del Ministerio del Transporte quien avaló y participó de la implementación de éste novedoso sistema. Por lo tanto, solicito dar por superada esta observación”.

Municipios de Bucaramanga y Girón: No enviaron respuesta.

Análisis de Respuesta:

Ministerio de Transporte:

El Ministerio de Transporte, señala sobre la autonomía de los entes territoriales, y que por tal razón *“compete al Ministerio de Transporte llevar a cabo el seguimiento al cumplimiento de los compromisos financieros (...) sin que tal seguimiento implique labores de auditoría, control, o administración a la ejecución de los contratos de obra, concesiones de operación, recaudo, o sistemas de gestión y control de flota que celebren cada uno de los entes gestores. Tampoco es competencia del Ministerio de Transporte hacer seguimiento a la inversión privada para la operación de los sistemas”*.

Sin embargo, no tiene en cuenta el Ministerio que su seguimiento no se circunscribe únicamente al aspecto financiero, porque como ellos mismos exponen en su respuesta, el CONPES 3368 de 2005 establece un seguimiento amplio, en aspectos administrativos, financieros y contables, obras y adquisiciones, gestión social y reasentamientos, gestión ambiental y seguimiento y evaluación de proyectos, de las obligaciones de los entes territoriales y ente gestor frente al SITM. Aunado a ello, la Ley 336 de 1996 define el deber del Mintransporte de evaluar y conceptuar sobre diferentes aspectos técnicos, administrativos y financieros del proyecto del SITM y cualquier modificación de este, máxime, cuando el Ministerio de Transporte tiene representación, con voz y voto, dentro de la Junta Directiva del Ente Gestor, quien en última toma decisiones sobre la dirección, ordena ejecución de obras, y controla la gestión del mismo; así como, forma parte de la Asamblea General de Accionistas donde el Ministerio aprueba la gestión financiera, económica, jurídica y técnica del Ente Gestor. el Ministerio de Transporte tiene representación, con voz y voto en el Comité Fiduciario – Fiduciaria Bogotá donde se verifica entre otros temas: Presentación y aprobación Informe fiduciario por parte de Fidubogotá, Presentación y análisis del POAI ejecutado y presupuestado.

Si bien, el Ministerio implementó un Manual Financiero, este mecanismo no fue suficiente, ante la responsabilidad del seguimiento en diferentes aspectos técnicos, administrativos y de demás índole establecida en la ley y normas relacionadas.

Indica también el Ministerio que la implementación de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo se ha venido realizando de forma gradual, Sin embargo, la gradualidad no es justificante de la ineficiencia de los actores del SITM Metrolínea para su implementación, máxime cuando de acuerdo con el CONPES 3552 de 2008, la fecha máxima de realización del sistema era el año 2010, y 9 años después, aún no está implementado al 100%, incluso no está funcionando ninguna de las estaciones - patio talleres, las cuales son fundamentales para la operación.



Con relación a la construcción de los Portales – Patio Talleres, que debían ser cuatro (4), no es de recibo el avance que presentan con relación al Portal de Girón, puesto que éste no tiene Patio – Taller como se tenía previsto en la meta CONPES, y pese a haber terminado desde mayo de 2018, 18 meses después no ha sido puesto en funcionamiento y no está generando el beneficio social para el cual fue construido. El Portal de Floridablanca, es una obra cerrada desde 7 años, cuya inversión tampoco presta ninguna utilidad social. Los Portales de Piedecuesta y El Norte de Bucaramanga se encuentran en ejecución, pero en unidades su avance es cero. Financieramente sí se tuvo en cuenta el avance de acuerdo a la inversión de los recursos.

Cuando el Ministerio expresa las dificultades en el tema de infraestructura, gestión predial, entre otras que han afectado la implementación del SITM, estas situaciones han sido objeto de reproche por parte de este ente de control desde hace 6 años, lo que evidencia las deficiencias en el cumplimiento de los principios de Eficiencia, Eficacia y Economía.

En relación con la no participación del Mintransporte en el plan de mejoramiento, endilgando responsabilidad solo en los entes territoriales, es procedente anotar que los hechos del presente hallazgo habían sido reportados en el Informe de Resultados del Control Concurrente al Sistema Integrado de Transporte Masivo — SITM- METROLÍNEA, vigencias 2009 a 2012, el cual fue dirigido, entre otros, a la Ministra de Transporte de la época, con la siguiente disposición: *“Las Entidades vinculadas al proyecto deberán elaborar o ajustar el Plan de Mejoramiento, con acciones y actividades que permitan eliminar las causas de los hallazgos que se describen en el presente informe, tal como lo establece la Resolución Orgánica No 6289 de 2011 de la Contraloría General de la República”*.

En cuanto a la explicación que no se ha sobrepasado el costo de la infraestructura del proyecto del anexo 1 del convenio de cofinanciación, para la CGR, el cuestionamiento que se realiza hace referencia a que en unos componentes se han invertido más recursos de los programados en el CONPES 3552 de 2018, a costa de la no realización de otras inversiones representativas para el proyecto, por ejemplo, reducir la dimensión de los portales – patio talleres.

Metrolínea S.A. (ente gestor):

Respecto al argumento de Metrolínea S.A. que *“(…) el Proyecto Metrolínea, al igual que los otros proyectos de transporte masivo del País ha sido objeto de diferentes modificaciones, ya que la forma como se concibió inicialmente ha cambiado y el Gobierno Nacional ha aceptado dichos cambios ya que dependen en muchas oportunidades de factores externos que no dependen de la aplicación por parte de los entes gestores y debido a esto ha modificado los Conpes originales en diferentes ocasiones”*, es importante anotar.

Si bien, el proceso de planeación se puede ver afectado por factores externos, no se podrían constituir en justificaciones para las deficiencias de los actores del SITM

Metrolínea para su implementación, máxime cuando de acuerdo con el CONPES 3552 de 2008, la fecha máxima de realización del sistema era el año 2010, y nueve (9) años después, aún no está implementado al 100%, incluso no está funcionando ninguna de las estaciones - patio talleres, las cuales son fundamentales para la operación. Las dificultades en el tema de infraestructura, gestión predial, entre otros, ha sido objeto de observaciones por parte de este ente de control desde hace seis (6) años, situaciones que reflejan las deficiencias en el cumplimiento de los principios de Eficiencia, Eficacia y Economía por parte del ente gestor.

Metrolínea indica que en noviembre enviará la solicitud por escrito a la UMUS para pedir la redistribución de metas CONPES para el Sistema. Sin embargo, el hecho que cuestiona la CGR se hace teniendo como base el documento CONPES 3552 de 2008, que como bien lo expresa Metrolínea S.A., es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.

Es de tener en cuenta que la Ley 310 de 1996, en su artículo 2, señala que la Nación y sus entidades descentralizadas podrán realizar inversiones en proyectos de sistemas de transporte público colectivo o masivo, siempre y cuando se cumplan unos requisitos, entre ellos el establecido en el numeral 3 que señala: "Que el proyecto respectivo **cuenta con un documento Conpes**, que defina el sistema de transporte, así como las entidades encargadas de su diseño, construcción y operación con el cronograma respectivo, a partir del cual se autorizarán los desembolsos de manera progresiva de acuerdo con las necesidades y logros del proyecto, en especial aquellos hitos relacionados con la sostenibilidad operacional del sistema" (resaltado nuestro), razón por la cual el CONPES 3552 de 2008 es el criterio a tener en cuenta para la construcción de la infraestructura del sistema.

Municipio de Floridablanca:

No es de recibo la justificación dada por el Municipio de Floridablanca, en el sentido que el control ejercido por el alcalde fue oportuno frente a lo de su competencia, como se dejó plasmado en las actas de Junta Directiva y que la responsabilidad de las actuaciones u omisiones, son de la competencia exclusiva de la Gerencia del ente gestor.

Lo anterior, por cuanto el Convenio de cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito en agosto de 2005, en la Cláusula 7, obligaciones de las partes, señala entre otras obligaciones de los entes municipales: "*(b) Garantizar el debido funcionamiento y la financiación de Metrolínea hasta que el SITM entre en operación (...)* (i) *Adoptar las medidas y los mecanismos necesarios y convenientes, incluyendo la suscripción de convenios, para realizar la adecuada planificación, construcción, operación, mantenimiento y control del SITM (...)* (j) *Desarrollar y aplicar mecanismos de seguimiento que permitan un eficiente y correcto desarrollo de Metrolínea, incluyendo la operación del SITM*".

Es así como, en relación con los hechos planteados por la CGR, no se evidencia el debido seguimiento y la toma de medidas necesarias para dar cumplimiento a las metas CONPES 3552 de 2008, máxime cuando estos hechos fueron comunicados por la CGR desde hace 6 años.

Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB-:

Frente al argumento del AMB que no es beneficiaria del SITM, para la CGR es procedente indicar que ésta hace parte del Convenio de Cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito en agosto de 2005, aportó recursos y sus obligaciones especiales se encuentran establecidas dentro de las cláusulas 7.2 y 7.3, en donde se resalta que dicha entidad tiene como obligación: *“(b) Garantizar el debido funcionamiento y la financiación de Metrolínea hasta que el SITM entre en operación (...) (i) Adoptar las medidas y los mecanismos necesarios y convenientes, incluyendo la suscripción de convenios, para realizar la adecuada planificación, construcción, operación, mantenimiento y control del SITM (...) (j) Desarrollar y aplicar mecanismos de seguimiento que permitan un eficiente y correcto desarrollo de Metrolínea, incluyendo la operación del SITM”*. Aunado a todo lo anterior, el AMB recibe \$5 por pasaje de la operación del SITM.

En relación con la explicación en el sentido que el Ministerio de Transporte es quien aprobó los ajustes de la nueva infraestructura del esquema operacional, y que por ello el AMB no tuvo incidencia sobre el nuevo esquema, para la CGR los diseños iniciales fueron aportados precisamente por esta entidad. Ahora, el hecho que existan cambios, no implica extinción de las obligaciones establecidas en el convenio de cofinanciación, máxime cuando la culminación de la infraestructura incide directamente sobre la movilidad del Área Metropolitana de Bucaramanga. A su vez, el AMB es la autoridad de transporte, que como bien lo señalan en su respuesta, es quien tiene la facultad de organizar, vigilar y controlar la actividad transportadora de su jurisdicción.

Por otra parte, señala el AMB que mediante Convenio Interadministrativo de Operación del SITM del AMB del 9 de febrero de 2007, ésta otorgó a Metrolínea S.A. la autorización para la gestión, contratación e implementación de la operación, debiendo para ello realizar la adecuación y desarrollo de la infraestructura del sistema. Sin embargo, considera la CGR que en atención al convenio existen atribuciones de la AMB, por ser autoridad de transporte para la administración del Sistema Público de Transporte Masivo de Pasajeros para Bucaramanga y su área metropolitana.

Frente a que debe tenerse en cuenta el CONPES 3833 de 2005, es importante anotar que este fue tenido en cuenta y referencia a la actualización del perfil de aportes de la Nación.

El AMB plantea un plan interinstitucional para la evaluación del SITM Metrolínea que ha servido de base para la formulación de un plan de choque, para la reestructuración

técnica, legal y financiera, así como un nuevo diseño operacional. No obstante, estas son acciones que surtirán efecto hacia un futuro.

Por tanto la AMB tiene responsabilidad en el seguimiento a las metas del CONPES 3552 de 2008.

Municipio de Piedecuesta:

El municipio de Piedecuesta, señala que, según les informó Metrolínea S.A., el ejercicio de metas CONPES se encuentra finalizado. Sin embargo, para la auditoría de la CGR lo que finalizó fue el plazo para cumplir dichas metas, pero tanto financiera como en infraestructura, las metas no se fueron cumplidas en un 100%, siendo que debían estar terminadas desde el año 2010, es decir hace nueve (9) años.

Aunque un proyecto es susceptible de ajustes, las modificaciones, para el caso que nos ocupa deben estar autorizados a través del CONPES, lo cual no sucedió, teniendo en cuenta que la Ley 310 de 1996, señala que su artículo 2 que la Nación y sus entidades descentralizadas podrán realizar inversiones en proyectos de sistemas de transporte público colectivo o masivo, siempre y cuando se cumplan unos requisitos, entre ellos el establecido en el numeral 3 que señala: ***“Que el proyecto respectivo cuente con un documento Conpes, que defina el sistema de transporte, así como las entidades encargadas de su diseño, construcción y operación con el cronograma respectivo, a partir del cual se autorizarán los desembolsos de manera progresiva de acuerdo con las necesidades y logros del proyecto, en especial aquellos hitos relacionados con la sostenibilidad operacional del sistema”*** (resaltado nuestro). Por esta razón, los documentos CONPES contienen los criterios a tener en cuenta para el diseño y construcción del SITM Metrolínea.

Así las cosas, las cuatro (4) unidades de Portales – Patio Talleres que debían estar funcionando desde el 2010, no han sido terminadas.

Municipios de Bucaramanga y Girón:

De conformidad con las Guías de Auditoría de la CGR, esta era la única instancia con que contaba la entidad para proporcionar información o explicaciones adicionales y presentar los documentos pertinentes y suficientes en relación con cada una de las observaciones comunicadas, y ésta no lo hizo en el término señalado, la observación es validada como hallazgo en todas sus partes, respecto de la responsabilidad que les correspondía.

Hallazgo 2. Ciclorrutas Piedecuesta – Floridablanca, con recursos del Departamento de Santander y la Nación y gestión de AMB (D)

El CONPES 3368 de 2005 establece que el control y seguimiento que realiza el grupo de seguimiento a los Sistemas Integrados de Transporte Masivo del Ministerio de Transporte se enmarca en los siguientes aspectos: Administrativa, financiera y contable, obras y

adquisiciones, Gestión social y reasentamientos, Gestión ambiental, y Seguimiento y evaluación de los proyectos.

El CONPES 3370 de 2005, en su capítulo II, literal B, señala la inversión en ciclorrutas Floridablanca-Piedecuesta, sujeta a la realización de un Plan Maestro que identifique la demanda y los corredores a habilitar. En el capítulo IV dispone que los aportes que realice el Departamento de Santander, por \$5.000 millones de 2003, serán destinados exclusivamente para la construcción de ciclorrutas.

Es así que, mediante Convenio Interadministrativo suscrito entre el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS, INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES – INCO (hoy ANI), ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA - AMB Y METROLÍNEA S.A, de fecha 20 de septiembre de 2005, con el objeto de: *“establecer el marco de cooperación entre las partes para la adecuación y construcción de la infraestructura para la operación del SITM para el Área Metropolitana de Bucaramanga así como para establecer las responsabilidades sobre el mantenimiento del corredor”*, se señaló en la cláusula cuarta: **“OBLIGACIONES DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA Y METROLÍNEA: Mediante el presente acuerdo el ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA y METROLÍNEA se comprometen a lo siguiente:**

“(…) B. Sector Papi Quiero Piña (Floridablanca) - Estación el Molino (Piedecuesta)

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

El CONPES 3552 de 2008 estableció la construcción de ciclorrutas Floridablanca – Piedecuesta por \$5.689.190.000, e incluyó la vinculación de la Gobernación de Santander a través de la suscripción del Otrosí número 6 al convenio de Cofinanciación.

El Otrosí 6 del 12 de noviembre de 2009 al Convenio de Cofinanciación del Proyecto de Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito entre el Área Metropolitana de Bucaramanga, la Gobernación de Santander y Metrolínea S.A., en la cláusula 1 se vincula la Gobernación de Santander y en la cláusula 2.1 costo del Proyecto se dispuso:

“(…) A este valor se le resta \$6.440 millones de 2008 del aporte de la Gobernación que se destinarán para Ciclorrutas y la correspondiente contrapartida de la Nación por \$12.497 millones de 2008 en la vigencia 2014, para obtener el valor del proyecto en el presente Otrosí, esto es \$476.047 millones. Una vez se encuentre con el plan maestro de ciclorrutas que adelantará el Área Metropolitana, y se apropien los recursos por parte de la Gobernación, se suscribirá el correspondiente Otrosí al convenio para efectos de adicionar los recursos de la Nación”.

No obstante, transcurrido más de diez (10) años después de haberse firmado el Otrosí 6, no existe ciclorruta entre los municipios de Floridablanca y Piedecuesta, así como

tampoco se contemplan estas obras dentro del Plan Operativo Anual de inversión, ni en el Plan de Adquisiciones de Metrolínea S.A (ente gestor), pese a ser un compromiso establecido en los diferentes documentos CONPES, en el convenio de cofinanciación del SITM y en el convenio Interadministrativo suscrito entre el Instituto Nacional de Vías - Invias, Instituto Nacional de Concesiones – INCO (Hoy ANI), Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB- y Metrolínea S.A.

Aunado a ello, estos hechos habían sido objeto de hallazgo de auditoría en Informe de Resultados, Actuación Especial de Fiscalización, Control Concurrente al Sistema Integrado de Transporte Masivo — SITM - Metrolínea S.A., Vigencias 2009 a 2012, y a septiembre de 2019 las acciones plasmadas en plan de mejoramiento no se habían cumplido.

Lo anterior, debido al deficiente control y seguimiento por parte de las Administraciones Municipales de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta y el Ministerio de Transporte a través de sus Representantes: ante la Junta Directiva y Asamblea de Accionistas de Metrolínea S.A y de los funcionarios de la Unidad de Movilidad Urbano Sostenible - UMUS (CONPES 3368 de 2005) y el Área Metropolitana de Bucaramanga - AMB (beneficiaria del Proyecto) en la ejecución y aplicación de recursos para la construcción de las ciclorrutas, toda vez que no existe el Plan Maestro de ciclorrutas al que se comprometió adelantar el AMB¹, ni ha adquirido los terrenos que se requieren para la construcción de las Ciclorrutas, así como tampoco la gestión y coordinación entre la Gobernación de Santander y la Nación para dar cumplimiento a los CONPES y compromisos del Convenio de Cofinanciación por \$18.937.000.000 de 2008, recursos que a septiembre de 2019 no han sido asignados.

Situación que conlleva a no acatar la política pública de desestimular el uso del vehículo particular, no se maximiza el impacto en la calidad de vida urbana para asegurar la integralidad del SITM, priva la posibilidad que la ciudadanía se vincule al sistema, como quiera que este componente del corredor vial forma parte del Sistema de Transporte Masivo para mejorar el entorno ambiental y en últimas afecta la calidad de vida de la población, y por tanto el cumplimiento de los principios de Eficacia y Eficiencia de la función administrativa.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

Resumen respuesta entidad:

Ministerio de Transporte

¹ Mediante oficio recibido por la CGR con radicado 2019ER0114597 del 17-10-2019, la AMB expresa en el punto 2 que: "a. Si bien el Área Metropolitana de Bucaramanga cuenta con un plan de ciclorutas – sic, este fue gestionado y financiado con recursos propios y de los municipios que la conforman en el año 2010, de manera independiente al convenio de cofinanciación del SITM en referencia, del cual nos permitimos adjuntar copia digital". Esta última no fue allegada por la AMB.

Expresa el Mintransporte que le compete llevar a cabo el seguimiento al cumplimiento de los compromisos financieros en el marco de los Convenios de Cofinanciación suscritos entre La Nación y cada uno de los Entes Territoriales (Municipios, Gobernaciones, Áreas Metropolitanas) y Entes Gestores, para cada uno de los proyectos de transporte masivo y estratégico cofinanciados por la Nación.

También, es preciso indicar que el seguimiento que realiza el Ministerio a los Sistemas Integrados de Transporte Masivo está circunscrito al seguimiento y apoyo a la implementación de los Sistemas de transporte financiados con recursos de la Nación, en virtud de lo señalado en la normatividad, sin que tal seguimiento implique labores de auditoría, control, o administración a la ejecución de los contratos de obra, concesiones de operación, recaudo, o sistemas de gestión y control de flota que celebren cada uno de los entes gestores. Tampoco es competencia del Ministerio de Transporte hacer seguimiento a la inversión privada para la operación de los sistemas.

Ahora bien, manifiesta que bajo el marco de los documentos de política, en cada uno de los entes territoriales donde se ejecutan e implementan los proyectos de Sistemas Integrados de Transporte Masivo - SITM se creó un Ente Gestor; para este caso Metrolínea S.A., el cual se encuentra encargado de planear, ejecutar y poner en marcha el SITM en el área Metropolitana. Sobre el particular, además, el convenio de cofinanciación contempla dentro de las obligaciones especiales del ente Gestor las de adoptar los mecanismos necesarios para realizar la planificación, construcción, operación, mantenimiento y control del SITM.

Igualmente, el Ministerio expresa que las condiciones iniciales incluidas para la implementación del proyecto, contenidas en los documentos CONPES 3298 y 3370, fueron modificadas en el documento CONPES 3552 de acuerdo con las condiciones analizadas y estructuradas por el ente gestor. Al respecto, la infraestructura contemplada en el CONPES 3552 de acuerdo con la propuesta operacional incluyó 8,9 km de carriles exclusivos (troncales), 25,19 km de carriles preferenciales (pretroncales), 80,1 km de corredores alimentadores, 4 estaciones de integración de cabecera con sus respectivos patio-talleres, 3 estaciones de integración intermedias, 24 estaciones de parada puerta izquierda y puerta derecha, 49 paradas puerta derecha, una glorieta y una plataforma adicional de alimentación a la Estación de Transferencia de Provenza en el costado oriental; a su vez, que dentro de los costos de inversión incluidos en la descripción del proyecto y la nueva propuesta, se contempla un recurso de \$5.869 millones en obras de "Construcción de Ciclorrutas y/o Carril Floridablanca Piedecuesta".

Bajo las condiciones definidas en el CONPES 3552, el Ministerio comunica que se adelantaron las acciones y gestiones para suscribir el Otrosí 06. (Se anexan comunicaciones del Ministerio).

Al respecto, dicha entidad manifiesta que de acuerdo con la información reportada por Metrolínea S.A., al valor de la inversión pública del proyecto incluido en el CONPES 3552, se le restan los aportes considerados para la construcción de ciclorrutas, de la

gobernación y la correspondiente contrapartida de la nación. Configurando así el valor del proyecto que finalmente se suscribió en el Otrosí 06, esto es \$476.047 millones de pesos constantes de 2008.

Con relación al estado del Plan Maestro de Ciclorrutas que adelantaría el Área Metropolitana, el Ministerio manifiesta que en el marco de la Ley 489 de 1998, en su artículo 7, estas actividades, las desarrollan los Entes Territoriales, por lo cual ese ministerio no tiene reporte de su estado.

Metrolínea S.A. (ente gestor):

Metrolínea señala que el convenio de cofinanciación, en su otrosí numero 6 estableció en su cláusula 3 la inclusión de los aportes de la Gobernación de Santander de la siguiente manera:

Tabla 9

VIGENCIA	APORTES GOBERNACIÓN DE SANTANDER (MILES DE PESOS CONSTANTES 2008)	
	APORTES ADICIONALES	TOTAL
2009	\$2.400.000	\$2.400.000
2010	\$6.000.000	\$6.000.000
2011	\$3.600.000	\$3.600.000
TOTAL	\$12.000.000	\$12.000.000

Fuente: MHCP y Metrolínea

Efectivamente en la cláusula 2.1 (Costo del proyecto) de éste mismo otro si, se estableció que

*“A este valor se le resta \$6.440 millones de 2008 del aporte de la **Gobernación** que se destinarán para Ciclorrutas y la correspondiente contrapartida de la **Nación** por \$12.497 millones de 2008 en la vigencia 2014, para obtener el valor del proyecto en el presente Otrosí, esto es \$476.047 millones. Una vez se encuentre con el plan maestro de ciclorrutas que adelantará el **Área Metropolitana**, y se apropien los recursos por parte de la **Gobernación**, se suscribirá el correspondiente Otrosí al convenio para efectos de adicionar los recursos de la **Nación**”.*

Metrolínea expresa: *“**¿Por qué no se dio el Plan Maestro de ciclorutas? El plan maestro de ciclorutas Floridablanca - Piedecuesta estaba incluido dentro de lo que se conocía como la ampliación de la vía Floridablanca - Piedecuesta, proyecto que fue adelantado por el AMB en lo relacionado con la intervención predial (compra de predios) el cual se hizo mediante la figura de valorización. Al finalizar este proceso de compra de terrenos, por múltiples inconvenientes del AMB, entre los cuales se encontró los altos costos de algunos de los predios en donde funcionaban empresas reconocidas de la región como Holcim y Platacero, no permitió la compra de los predios por parte del AMB que eran necesarios para permitir el diseño de la cicloruta – sic, diseños que incluían la construcción de la vía, las ciclorutas- sic, la berma y los andenes los cuales iban a ser adelantados por la misma concesión vial comuneros que en el año 2010 y 2011 llevó a cabo la ampliación de la vía entre Floridablanca y Piedecuesta con los terrenos que pudo entregar el AMB. La concesión vial se terminó y la vía fue entregada como está actualmente.***”

Convenio 2029 firmado entre la Gobernación de Santander y Metrolínea S.A

Dada la situación presentada con el plan Maestro de ciclo rutas y teniendo en cuenta que no se firmó otro sí al convenio de cofinanciación para incluir los 12.497 millones de la Nación como contrapartida a los 6.440 de la Gobernación, mediante la firma del convenio 2029 suscrito entre Metrolínea S.A y la Gobernación de Santander, se destina la totalidad de los recursos aportados por la Gobernación para el portal del Norte. Anexo se remite la información que sirvió como sustento para la firma de dicho convenio (estudios previos) y los demás documentos que soportan dicha firma.

Por otra parte, se encuentra en trámite la firma del Otro Si 11 al convenio de cofinanciación en el cual por solicitud de Metrolínea S.A se pide hacer la modificación a la cláusula 2.1 para aclarar que los recursos de la Gobernación se destinarán exclusivamente para el Portal del Norte de acuerdo al convenio 2029”.

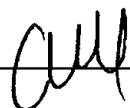
Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB:

Refiere el AMB que ser beneficiario del proyecto se debe entender respecto a la zona geográfica de influencia, no obstante que “(...) el Área Metropolitana de Bucaramanga como persona jurídica, no es beneficiaria directa del proyecto del Sistema Integrado de Transporte Masivo, toda vez que los beneficios o impactos ocasionados por el desarrollo o implementación del SITM favorecía a los territorios que integran el área metropolitana de Bucaramanga”.

Así mismo, que mediante Convenio Interadministrativo de Operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) del Área Metropolitana de Bucaramanga — Sistema Metrolínea de fecha 09 de febrero de 2007, suscrito entre Metrolínea S.A. y el AMB, ésta última otorga a la primera, la autorización para la gestión, contratación e implementación de la operación del sistema de Transporte Masivo en el área de su jurisdicción, debiendo para ello realizar, entre otras cosas, la adecuación y desarrollo de la infraestructura del sistema conforme los lineamientos metropolitanos y municipales contenidos en el PMOT, POT y PBOT municipales, así como en los planes de movilidad metropolitano y municipal, y los planes de seguridad vial, entre otros;

“Frente a esta observación, el AMB manifiesta que en cumplimiento del convenio interadministrativo suscrito entre INVIAS, INCO, el ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA_Y METROLINEA, el 20 de septiembre de 2005; se pactó como obligación del AMB, la compra de los predios necesarios para que el INCO lleve a cabo la ejecución de la construcción de “un carril adicional por sentido en el sector PAPI QUIERO PIÑA (Floridablanca) hasta la Estación el MOLINO (Piedecuesta)”.

Y por su parte METROLINEA, realizará la intervención del corredor sector Provenza (límite Floridablanca Bucaramanga — sitio PAPI QUIERO PIÑA (Floridablanca), mientras que el



INCO se encargaba de la intervención con similar alcance para el sector sitio PAPI QUIERO PIÑA (Floridablanca) — estación el MOLINO (Piedecuesta).

El ÁREA METROPOLITANA en cumplimiento de su obligación llevó a cabo la compra de aproximadamente 120 predios que fueron declarados de utilidad pública por el ÁREA METROPOLITANA mediante Acuerdo 004 del 19 de febrero de 2004, obras que hacen parte del plan vial metropolitano fase 3; que los recursos con los cuales se adquirieron los predios que hicieron posible la adición del tercer carril para la puesta en marcha del SITM, fueron obtenidos producto de los recursos provenientes de la contribución VALORIZACIÓN adelantada por el ÁREA METROPOLITANA. Una vez adquiridos los predios y acatando lo dispuesto en el convenio, mediante resolución No. 0078 de febrero de 2016, se transfirieron a INCO hoy ANI.

Ahora bien, en cuanto a lo referente a las ciclorutas, ante la carencia de recursos que debía suministrar la Gobernación, en el año 2011 el AMB adoptó el PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA (2011-2030), norma de superior jerarquía, la cual deben tener en cuenta los municipios que conforman el área metropolitana en la elaboración y adopción del plan de ordenamiento territorial.

En dicho plan se propone para el área metropolitana de Bucaramanga, varios tipos de cicloruta de acuerdo con su función principal a saber:

- Red de cicloruta estudiantil.*
- Red de cicloruta para la conectividad.*
- Red de cicloruta ambiental y recreativa.*
- Red de articulación metropolitana.*

Entendida esta última como la red de ciclorruta paralela a los principales ejes viales de articulación metropolitana, que facilita entre las áreas urbanas del área metropolitana de Bucaramanga. Igualmente, se establece las redes de cicloruta propuestas por cada municipio. (ver pag. 127 a 130 del plan maestro de movilidad Metropolitano)

Siguiendo estas directrices del plan maestro de movilidad Metropolitano, los municipios han venido adoptando en la revisión general de sus planes, lo concerniente a la implementación de las ciclorrutas, como sucedió con el municipio de Bucaramanga (Acuerdo 011 de 2014) y el municipio de Floridablanca (Acuerdo 035 de 2018) que son los únicos que hasta la fecha han realizado la revisión de sus planes de ordenamiento.

De otra parte, el documento CONPES 3370 de 2005, contempla dentro de la inversión del SITM las ciclorutas argumentando:

"La inversión en ciclorrutas está sujeta a la realización de un Plan Maestro que identifique la demanda y los corredores a habilitar"

No obstante, el CONPES estable que la distribución de recursos se podrá modificar de acuerdo con las necesidades del proyecto de conformidad con su avance y con el

modularidad planteada. Argumentando que la redistribución de recursos sólo podrá hacerse mediante solicitud debidamente soportada de METROLÍNEA S.A. previa aprobación de Ministerio de transporte”.

Municipio de Floridablanca:

“El control y seguimiento cuya deficiencia se predica de las Administraciones Municipales, especialmente del Municipio de Floridablanca, fue oportuna y debidamente ejercida, directamente por el Alcalde Municipal como se observa en el registro de cada una de las actas donde el funcionario dejó las respectivas constancias frente a los temas que desde su competencia como miembro de la Junta Directiva de Metrolínea S.A., en algunos casos o como miembro de la Junta de Accionistas, en otros, estaba facultados para hacerlo, pero definitivamente, la responsabilidad de las actuaciones u omisiones narradas en las observaciones de la 1 a la 5, son de la competencia exclusiva de la Gerencia del ente gestor.

Como sustento de los anterior, solicito se requiera a la Gerencia de Metrolínea S.A. para que remita con destino al equipo auditor, todas las actas correspondientes a la vigencia 2016 a 2019”.

Gobernación de Santander:

La Gobernación de Santander señala que: “(...) este despacho procede a informarle que lo exhortado no es de nuestra competencia, siendo necesario remitir a la entidad Metrolínea, en donde se le indica que deben allegar la información requerida a su despacho (...)”.

Municipio de Piedecuesta:

El Municipio de Piedecuesta señala que: “Como miembro de la Junta Directiva de Metrolínea 2016-2019 en ninguna de las sesiones a las que asistí se llevó como orden del día el tema de la construcción de la cicloruta Piedecuesta – Floridablanca; igualmente no participé de la reasignación de los recursos del portal del norte, ésta fue decidida en administraciones anteriores. Distinto es que, en la ejecución de los recursos, autoricé la celebración de los contratos de interventoría y de obra del portal del norte.

Así las cosas, solicito desestimar esta observación en mi contra, por cuanto las presuntas irregularidades se dieron en época pretérita. Prueba acta Nro. 099.”

Los Municipios de Bucaramanga y Girón: No enviaron respuesta.

Análisis de Respuesta:

Ministerio de Transporte

La Ley 336 de 1996 define el deber del Mintransporte de evaluar y conceptuar sobre diferentes aspectos técnicos, administrativos y financieros del proyecto del SITM y

cualquier modificación de este, máxime, cuando el Ministerio de Transporte tiene representación, con voz y voto, dentro de la Junta Directiva del Ente Gestor, quien en últimas toma decisiones sobre la dirección, ordena ejecución de obras, y hace seguimiento a la gestión del mismo; así como, forma parte de la Asamblea General de Accionistas donde el Ministerio aprueba la gestión financiera, económica, jurídica y técnica del Ente Gestor.

Ahora bien, la UMUS, manifiesta la carencia de competencia sobre este tema. Sin embargo, se debe tener en cuenta la Resolución 000269 de 2012 modificada por la Resolución 0006028 de 2018 del Ministerio de Transporte, entre las funciones de dicho grupo están las siguientes:

5. Hacer seguimiento al cumplimiento de los lineamientos de política nacional definidos en los documentos CONPES de cada proyecto.
6. Realizar el seguimiento a las obligaciones establecidas en los Convenios de Cofinanciación suscritos con las entidades territoriales

Por lo tanto, es deber de la UMUS verificar el cumplimiento del lineamiento señalado por el CONPES 3552 de 2008 y del convenio de cofinanciación, respecto de la financiación y construcción de las Ciclorruta Floridablanca Piedecuesta, máxime en la que la Nación está comprometida con una contrapartida de \$12.497 millones de 2008.

Metrolínea S.A. (ente gestor):

Metrolínea señala en su respuesta que “(...) *el Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB era la encargada de la gestión predial necesaria para permitir el diseño de la ciclorruta, diseños que incluían la construcción de la vía, las ciclorrutas, la berma y los andenes, situación que a la fecha esta inconclusa (...)*”.

Metrolínea como ente gestor, suscribió el Convenio Interadministrativo con el INVIAS, INCO, AMB de fecha 20 de septiembre de 2005, en la “*CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO: El objeto del presente acuerdo es establecer el marco de cooperación entre las partes para la adecuación y construcción de la infraestructura para la operación del SITM para el Área Metropolitana de Bucaramanga así como para establecer las responsabilidades sobre el mantenimiento del corredor*”. Por tanto, le asiste a Metrolínea S.A. el deber de ejercer los mecanismos de verificación y seguimiento al cumplimiento del mismo y a la fecha no se allegó evidencia de lo actuado.

Respecto del Convenio 2029 firmado entre la Gobernación de Santander y Metrolínea S.A., el ente Gestor justifica la suscripción de este convenio, aduciendo que como se mencionó en el párrafo precedente, el AMB no efectuó la gestión predial “El plan maestro de ciclorrutas Floridablanca – Piedecuesta”, incluido dentro de lo que se conocía como la ampliación de la vía Floridablanca – Piedecuesta.

A su vez expresa que “*no se firmó otro sí al convenio de cofinanciación para incluir los 12.497 millones de la Nación como contrapartida a los 6.440 de la Gobernación*”, entonces

con la suscripción del convenio 2029, se destina la totalidad de los recursos aportados por la Gobernación para el Portal del Norte.

Considera la CGR que la Gobernación, al adherirse al convenio de cofinanciación, asume las obligaciones que le corresponden, tal como lo señala la cláusula 12 así:

"Cláusula 12. Vinculación de nuevas entidades territoriales al Proyecto

- 12.1. *De acuerdo con lo indicado en el Documento Conpes de Seguimiento, se contempla la participación de Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta, la Gobernación de Santander y el Área Metropolitana de Bucaramanga en el Sistema Integrado de Transporte Masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga.*
- 12.2. *En caso que alguna de estas entidades decida vincularse al proyecto en adición a las que suscriben el presente Convenio, dicha vinculación implicará la revisión del valor del presente Convenio, sujeto a las políticas de participación de la Nación. Dicha revisión estará basada en el esquema modular de ejecución presentado en el Documento Conpes de Seguimiento, en los Documentos Conpes que lo modifiquen o sustituyan, y en el estado de avance particular del Proyecto.*
- 12.3. *Las obligaciones de las entidades que se vinculen corresponderán a aquellas dispuestas en este Convenio para Bucaramanga y el Área Metropolitana, dentro de sus respectivas competencias."*

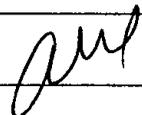
Por lo tanto, el Departamento de Santander no cumplió con el compromiso adquirido en el Otrosí 6, para la financiación de las ciclorrutas.

En lo que respecta, que se encuentra en trámite la firma de Otrosí 11 al convenio de cofinanciación, con el siguiente motivo: *"por solicitud de Metrolínea S.A se pide hacer la modificación a la cláusula 2.1 para aclarar que los recursos de la Gobernación se destinarán exclusivamente para el Portal del Norte de acuerdo al convenio 2029"*, para la CGR es claro que sobre esta expectativa, se debe asumir la desfinanciación de la construcción de las ciclorrutas, y en tanto esto no suceda, le corresponde a la Gobernación y la Nación, gestionar los recursos a que se comprometieron en el Otrosí 6 y finalizar esta meta del CONPES.

Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB:-

El argumento del AMB que no es beneficiaria del SITM para la CGR, ésta hace parte del Convenio de cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito en agosto de 2005, aportó recursos y sus obligaciones especiales se encuentran establecidas dentro de las cláusulas 7.2 y 7.3, en donde se resalta que dicha entidad tiene como obligación: *"(b) Garantizar el debido funcionamiento y la financiación de Metrolínea hasta que el SITM entre en operación (...) (i) Adoptar las medidas y los mecanismos necesarios y convenientes, incluyendo la suscripción de convenios, para realizar la adecuada planificación, construcción, operación, mantenimiento y control del SITM (...) (j) Desarrollar y aplicar mecanismos de seguimiento que permitan un eficiente y correcto desarrollo de Metrolínea, incluyendo la operación del SITM"*. Aunado a todo lo anterior, el AMB recibe \$5 por pasaje de la operación.

Por otra parte, señala el AMB que mediante Convenio Interadministrativo de Operación del SITM del AMB del 9 de febrero de 2007, ésta otorgó a Metrolínea S.A. la autorización para



la gestión, contratación e implementación de la operación, del Sistema Integrado del Transporte Masivo, y como titular del SITM, es el responsable de la correcta ejecución de los contratos de Concesión, a solicitar la información sobre las actividades propias y a la verificación de la información suministrada.

Para la CGR la delegación de funciones realizada mediante este convenio al ente gestor e no exime de responsabilidad a la AMB, quien es la autoridad de transporte para la administración del Sistema Público de Transporte Masivo de Pasajeros para Bucaramanga y su área metropolitana, que como bien lo señalan en su respuesta, es quien tiene la facultad de organizar, vigilar y controlar la actividad transportadora de su jurisdicción.

Respecto a la respuesta particular, el AMB informa que adelantó la gestión predial *de aproximadamente 120 predios que fueron declarados de utilidad pública (...) mediante Acuerdo 004 del 19 de febrero de 2004, obras que hacen parte del plan vial metropolitano fase 3; (...) provenientes de la contribución por valorización adelantada por el AMB...* y que mediante resolución No. 0078 de febrero de 2016, se transfirieron al INCO hoy ANI, pero, según su propia respuesta, estos terrenos fueron utilizados para la construcción del tercer carril Piedecuesta – Floridablanca, sin que exista evidencia que los mismos se destinaran a la construcción de las ciclorrutas.

En relación con la afirmación *“Ahora bien, en cuanto a lo referente a las ciclorutas -sic, ante la carencia de recursos que debía suministrar la Gobernación”,* puesto que uno de los deberes de la AMB como cofinanciador, según la cláusula 7, numeral 7.2, literal m) es: *“Coordinar y adoptar las decisiones que correspondan en torno a la implantación del SITM, la redefinición de rutas de transporte público urbano, la eliminación de la sobreoferta de transporte público y el mantenimiento de la infraestructura del SITM de manera que no se ponga en riesgo la viabilidad del Sistema”,* para la CGR la coordinación fue deficiente.

El AMB manifiesta que existe PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA (2011-2030), norma de superior jerarquía, la cual deben tener en cuenta los municipios que conforman el área metropolitana en la elaboración y adopción del plan de ordenamiento territorial. En dicho plan se propone, para el Área Metropolitana de Bucaramanga, varios tipos de ciclorrutas, de acuerdo con su función principal a saber: *“(…) Red de articulación metropolitana. Entendida como la red de ciclorruta paralela a los principales ejes viales de articulación metropolitana, que facilita entre las áreas urbanas del área metropolitana de Bucaramanga. Igualmente, se establece las redes de ciclorruta propuestas por cada municipio”.* (véase páginas 127 a 130 del Plan Maestro de Movilidad Metropolitana).

Entonces, existiendo Plan Maestro de Movilidad, como lo expresa el AMB, no se evidencia la suscripción del otrosí para la ejecución de la contrapartida de la Nación y la Gobernación para la construcción de la ciclorruta Floridablanca – Piedecuesta, ni se allegó evidencia de las comunicaciones y actuaciones adelantadas con los intervinientes del convenio SITM Metrolínea.

Municipio de Floridablanca:

Para el Equipo Auditor las administraciones municipales tienen injerencia directa en el SITM a través de los diferentes roles, a saber:

- Integran la Junta del Área Metropolitana de Bucaramanga - AMB (Entidad que contrató el estudio con la UIS mediante convenio 033 de 2004).
- Suscribieron el Convenio de Cofinanciación.
- Es accionista del Ente Gestor.

No es de recibo la justificación dada por el Municipio de Floridablanca, en el sentido que el control ejercido por el alcalde fue oportuno frente a lo de su competencia, como se dejó plasmado en las actas de Junta Directiva y que la responsabilidad de las actuaciones u omisiones, son de la competencia exclusiva de la Gerencia del ente gestor.

Lo anterior, por cuanto el Convenio de cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito en agosto de 2005, en la Cláusula 7, obligaciones de las partes, señala entre otras obligaciones de los entes municipales: *“(b) Garantizar el debido funcionamiento y la financiación de Metrolínea hasta que el SITM entre en operación (...) (i) Adoptar las medidas y los mecanismos necesarios y convenientes, incluyendo la suscripción de convenios, para realizar la adecuada planificación, construcción, operación, mantenimiento y control del SITM (...) (j) Desarrollar y aplicar mecanismos de seguimiento que permitan un eficiente y correcto desarrollo de Metrolínea, incluyendo la operación del SITM”*.

Es así como, en relación con los hechos planteados por la CGR, no se evidencia el debido seguimiento y la toma de medidas necesarias para dar cumplimiento a las ciclorrutas plasmadas en las metas CONPES 3552 de 2008 y al convenio de cofinanciación, máxime cuando estos hechos fueron comunicados por la CGR desde hace 6 años.

Gobernación de Santander:

La Gobernación de Santander indica que no es de su competencia lo señalado en el hallazgo, por cuanto el Convenio de Cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito en agosto de 2005, en la Cláusula 7, obligaciones de las partes, señala entre otras obligaciones de los entes territoriales: *“(b) Garantizar el debido funcionamiento y la financiación de Metrolínea hasta que el SITM entre en operación (...) (i) Adoptar las medidas y los mecanismos necesarios y convenientes, incluyendo la suscripción de convenios, para realizar la adecuada planificación, construcción, operación, mantenimiento y control del SITM (...) (j) Desarrollar y aplicar mecanismos de seguimiento que permitan un eficiente y correcto desarrollo de Metrolínea, incluyendo la operación del SITM”*.

Sin embargo, estas obligaciones evidencian que los entes territoriales, al adherirse al SITM Metrolínea como cofinanciadores, también adquirieron responsabilidad frente a la adecuada construcción y control del proyecto.

Municipio de Piedecuesta:

Para la auditoría de la CGR las decisiones respecto al convenio de cofinanciación cobija el período 2016-2019 de tal manera que correspondería a la correspondiente autoridad realizar el seguimiento a los compromisos consagrados en los documentos CONPES y el convenio de cofinanciación máxime cuando el municipio de Piedecuesta es uno de los beneficiarios de la ciclorruta.

Para el Equipo Auditor las administraciones municipales tienen injerencia directa en el SITM a través de los diferentes roles, a saber;

- Integran la Junta del Área Metropolitana de Bucaramanga - AMB (Entidad que contrató el estudio con la UIS mediante convenio 033 de 2004).
- Suscribieron el Convenio de Cofinanciación.
- Es accionista del Ente Gestor.

Cabe resaltar que el Convenio de cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito en agosto de 2005, en la Cláusula 7, obligaciones de las partes, señala entre otras obligaciones de los entes municipales: "(b) Garantizar el debido funcionamiento y la financiación de Metrolínea hasta que el SITM entre en operación (...)
(i) Adoptar las medidas y los mecanismos necesarios y convenientes, incluyendo la suscripción de convenios, para realizar la adecuada planificación, construcción, operación, mantenimiento y control del SITM (...) (j) Desarrollar y aplicar mecanismos de seguimiento que permitan un eficiente y correcto desarrollo de Metrolínea, incluyendo la operación del SITM".

Es así como, en relación con los hechos planteados por la CGR, no se evidencia el debido seguimiento y la toma de medidas necesarias para dar cumplimiento a las ciclorrutas plasmadas en las metas CONPES 3552 de 2008 y al convenio de cofinanciación, máxime cuando estos hechos fueron comunicados por la CGR desde hace 6 años.

Municipios de Bucaramanga y Girón:

De conformidad con las Guías de Auditoría de la CGR, esta era la única instancia con que contaba las entidades para proporcionar información o explicaciones adicionales y presentar los documentos pertinentes y suficientes en relación con cada una de las observaciones comunicadas, y éstas no lo hicieron, la observación es validada en todas sus partes, respecto de la responsabilidad que les corresponde.

Hallazgo 3. Compra de predios para la construcción de portales (D)

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 209, establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

La Ley 489 de 1998, en su artículo 3° señala que la función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes, a economía, eficacia y eficiencia, entre otros.

El CONPES 3368 de 2005 establece que el control y seguimiento que realiza el grupo de seguimiento a los Sistemas Integrados de Transporte Masivo del Ministerio de Transporte se enmarca en los siguientes aspectos: Administrativa, financiera y contable, obras y adquisiciones, Gestión social y reasentamientos, Gestión ambiental, y Seguimiento y evaluación de los proyectos.

El CONPES 3552 de 2008, en su capítulo IV, literal c, señala: *“Con el fin de disminuir el impacto de los costos en la tarifa, la construcción y adquisición de predios de los Portales – Patio Talleres del Norte, Piedecuesta y San Juan de Girón, serán asumidos con recursos de inversión pública, y por su parte, la obra de infraestructura del Portal - Patio Taller de Floridablanca se adelantará con cargo a la tarifa”*.

En el mismo documento CONPES, respecto de la compra de predios y la política de reasentamientos, en el capítulo IV. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y NUEVA PROPUESTA, literal C, hace relación a los costos de inversión del proyecto y establece que fueron asignados \$56.638 millones a precios de 2018 (el documento refiere \$39.527 millones a pesos constantes de 2008) para este concepto, de los cuales se ejecutaron \$50.622 millones, a precios de 2018, según se establece en el reporte de Metrolínea S.A. del cumplimiento a metas CONPES 3552 de 2008.

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

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

- **Portal Norte (Bucaramanga).**

Para la construcción de este portal, el ente gestor adquirió siete (7) predios, de los cuales cinco (5) de propiedad privada y dos (2) del Municipio de Bucaramanga.

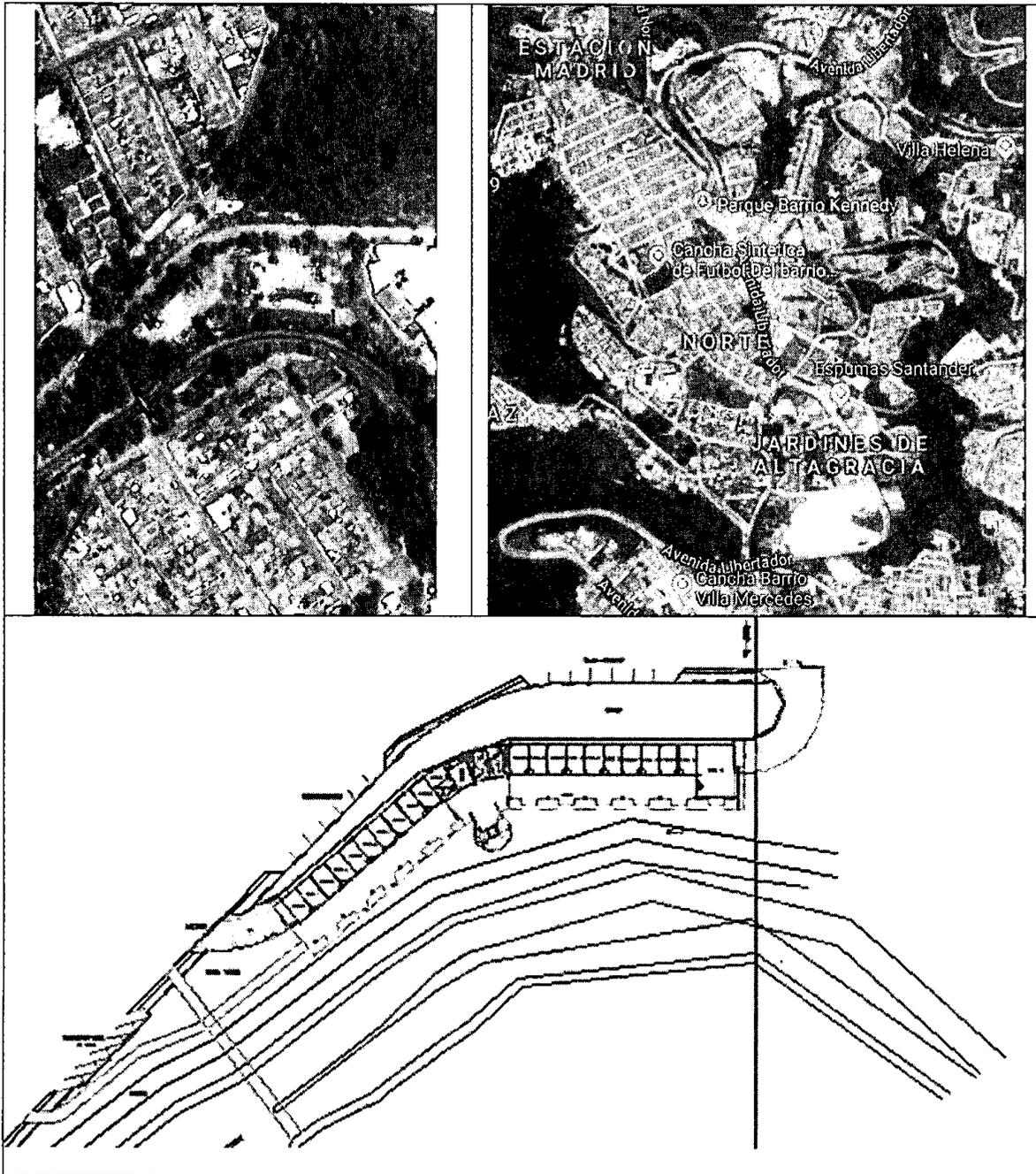
Desde su inicio, la construcción de este portal tuvo dificultades, en la medida que se presentaron diferencias entre el ente gestor y el Ministerio de Transporte, quien conminó a que la construcción de dicho portal se hiciera en los predios adquiridos para esto y respetando los estudios y diseños iniciales.

En diciembre de 2011, una firma de Gestión de Proyectos, contratada por el Banco mundial para la revisión operacional y de infraestructura de los Portales de Norte y de Piedecuesta del SITM Metrolínea, hizo las siguientes recomendaciones al proyecto:

*“(...) El lote por su topografía genera el diseño de grandes estructuras, adicional a los accesos que es necesario realizar para llegar a las cotas del predio, sin duda para este tipo de equipamientos y con la demanda que se estima movilizar en este punto se observa que **es una infraestructura costosa**, sin embargo, la información que se tuvo por parte de los funcionarios en las reuniones sostenidas y la visita a campo es que no se encontraron lotes disponibles con las características que requería el portal y patio en este punto, adicional a que el predio ya es propiedad del municipio (...)” (resaltado y subrayado nuestro).*

No obstante, lo argumentado por dicha empresa sobre lo costosa que iba a resultar la infraestructura sobre este predio, Metrolínea S.A. no presentó más opciones de terrenos para la construcción del Portal del Norte, pese a que, en los estudios iniciales de la UIS en 2004, existía un diseño sobre otro lote disponible en el Barrio Kennedy del Norte de Bucaramanga, sin que el ente gestor haya justificado los motivos por los cuales se dejó de lado esta opción, como se muestra en la siguiente figura:

Figura 2 Fotografías satelitales del Lote Kennedy (Bucaramanga) y Esquema de Diseño Inicial de la UIS



Fuente: Metrolínea S.A. - Informe preliminar de estaciones de cabecera y transferencias

De acuerdo con documento allegado por Metrolínea S.A. a la CGR, sobre el Plan de Implantación Estación de Cabecera del Norte SITM Metrolínea, en el numeral 1.4.4.1.1 Descripción Predial, el predio del Portal del Norte se localizó sobre la vía al mar, junto los equipamientos del SENA, ICBF y el campo deportivo, contiguo a la vía de acceso a los barrios la Juventud y Transición. Sin embargo, en la página 33 de dicho documento, el

lote está clasificado con **Amenaza alta** por fenómenos de remoción en masa y se define como suelos susceptibles a deslizamientos activos.

En 2013 Metrolínea S.A concluyó que el proyecto presentado por la UIS había perdido vigencia y contrató a un Consorcio con el objeto de la revisión, complementación y ajustes de los diseños para la construcción de los portales del SITM.

En 2018, durante la ejecución de las excavaciones de las obras, el contratista de obra y la interventoría evidenciaron afloramientos de agua subterránea, los cuales no se habían reportado en los estudios geotécnicos para el diseño del proyecto realizado por otra firma, quien en el año 2008 realizó 6 sondeos en el predio para caracterizar el lote y en febrero del año 2014 realizó 2 sondeos adicionales y una línea de refracción sísmica para complementar la información obtenida inicialmente.

Por lo anterior, en agosto de 2018 (durante la ejecución de la obra), se contrató la asesoría de una empresa (...), quien presentó un análisis de la estabilidad de taludes de la Estación Portal Norte, ejecutando dos líneas de tomografía¹ geoelectrica, concluyendo que *"(...) el lote de la estación Portal del Norte es atravesado por una falla o fractura geológica regional de dirección este-oeste (...) adicionalmente se presentan depósitos y flujos de agua subterránea los cuales están aflorando actualmente en los taludes de la excavación (...) no se puede descartar la posibilidad de que ocurran en el futuro algunos desplazamientos relacionados con la fractura geológica (...)".*

Y en el informe de octubre de 2018, dicha empresa (...) explica que *"(...) esta fractura es la responsable del gran deslizamiento de Ciudad Norte y de otras anomalías geotécnicas que afectan a 10 barrios del norte de Bucaramanga (...) la principal amenaza relacionada con la presencia de la falla geológica y la presencia de aguas subterráneas es la posibilidad de movimientos tipo deslizamiento en el talud entre las dos áreas que componen la estación Portal del Norte (...)".*

A septiembre de 2019, la obra del Portal del Norte de Bucaramanga se encuentra en ejecución, con un avance del 71%, de acuerdo con informe No. 80 de interventoría.

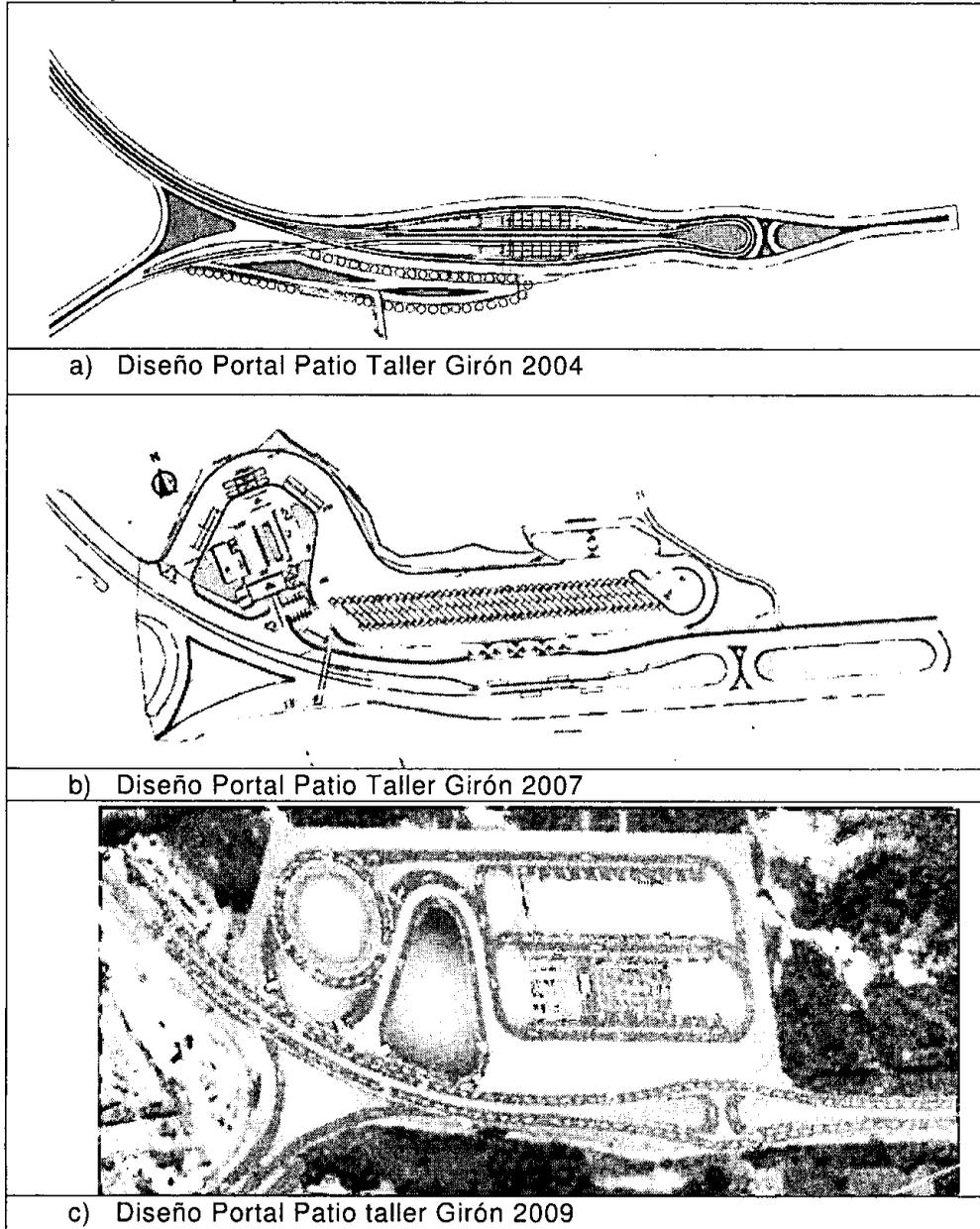
- **Portal de Girón.**

Según los estudios iniciales de la UIS, el portal de Girón funcionaría sobre el eje de la vía (Vía nacional 45AST08 Anillo Vial) con un patio taller en un lote del sector occidental (figura a); posteriormente en el año 2007, el diseño del proyecto de la UIS se ajustó, manteniendo el portal sobre el eje de la vía, pero con un patio taller en un lote del sector oriental (figura b), los cuales fueron recibidos en el año 2008 por Metrolínea S.A. Luego, en el año 2009 la UIS presentó un nuevo diseño del Portal Patio Taller de Girón sobre la

¹ La tomografía es una técnica empleada para obtener una sección de un sólido y su propósito es determinar la distribución de la resistividad eléctrica del terreno-Jaime Suarez. <http://www.erosion.com.co/geofisica/109-tomografia-geoelectrica.html>

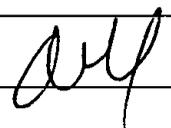
zona oriental de la vía nacional (figura c), cuya construcción implicaba la afectación de tres lotes declarados de utilidad social. En la siguiente ilustración, se muestran los esquemas iniciales en planta presentados por la UIS para el portal patio taller de Girón.

Figura 3 Esquema en planta de los diseños iniciales de la UIS Portal Patio Taller Girón



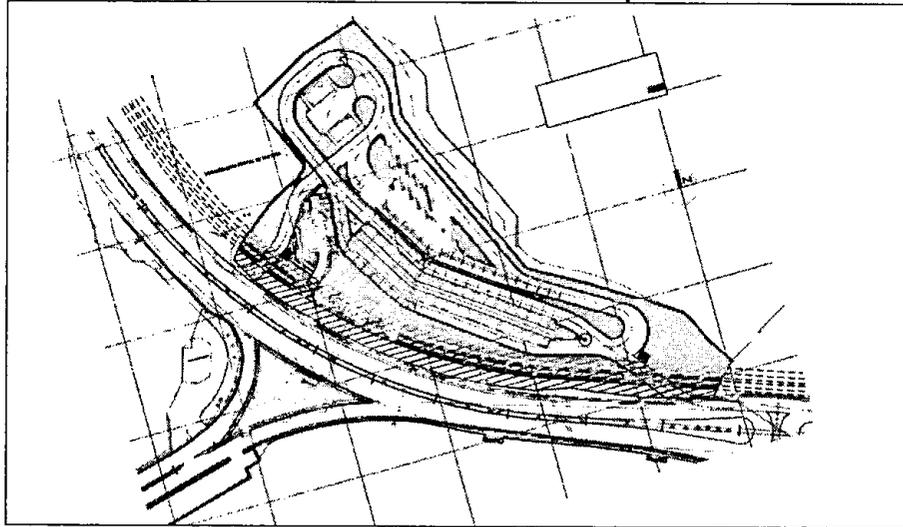
Fuente: Estudios UIS – Archivo Auditoría de Cumplimiento SITM Metrolínea 2009-2012

En 2010 Metrolínea S.A adquirió solo uno de los predios requeridos según último diseño de la UIS; los dos restantes no fueron adquiridos, según el ente gestor, uno por ser reserva o condiciones geográficas no utilizable, intervenidos por Distrito Regional de Manejo Integral de Bucaramanga (DMRI), y el otro por no llegar a acuerdos con propietarios por cambios en el uso del suelo. La entidad manifiesta que la UIS ajustó el



proyecto reduciéndolo a dos lotes, lo cual no se evidencia en los documentos allegados por Metrolínea S.A. No obstante, en 2013 Metrolínea concluyó que el proyecto presentado por la UIS había perdido vigencia y contrató a un consorcio con el objeto de la revisión, complementación y ajustes de los diseños para la construcción de los portales del SITM Metrolínea, el cual presenta el siguiente rediseño del portal, **sin patio taller**, en el área de terreno adquirido, condición que ha afectado los lineamientos del objeto del Sistema, cuando no cumple con las condiciones establecidas para los portales.

Figura 4 Diseño Portal de Giron sin patio taller



Fuente: Información remitida por Metrolínea S.A.

Aunado a lo anterior, no se ha hecho la gestión predial para la construcción de obras complementarias para poner en funcionamiento el Portal de Girón, tales como: Patio talleres, carriles de aceleración y desaceleración, puente peatonal, retornos operacionales, entre otros.

De acuerdo con los hechos precedentes, la no culminación de la gestión predial y consecuentemente, la no terminación de la infraestructura requerida en los Conpes para la implementación del SITM Metrolínea, ha incidido negativamente en el cumplimiento del objeto de la estructura del sistema y la política pública de la sociedad del área de influencia, retardando la entrada en operación de todas las fases del proyecto.

Lo anterior, debido al deficiente control y seguimiento por parte de las Administraciones Municipales de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta y el Ministerio de Transporte a través de sus Representantes: ante la Junta Directiva y Asamblea de Accionistas de Metrolínea S.A y de los funcionarios de la Unidad de Movilidad Urbano Sostenible - UMUS (CONPES 3368 de 2005), el Área Metropolitana de Bucaramanga - AMB (beneficiaria del Proyecto) y Metrolínea S.A., en el proceso de planeación para la adquisición de predios y falta de políticas de gestión administrativa, lo cual ha ocasionado que los portales y patio talleres, requirieran adecuaciones a los terrenos adquiridos, lo cual retrasa la puesta en marcha del sistema de transporte, incrementa los costos y genera inadecuada prestación del servicio, en perjuicio de la misma ciudadanía.

Hallazgo Administrativo con presunto alcance Disciplinario.

Resumen respuesta entidad:

Metrolínea S.A. (Ente Gestor):

Refiere el ente Gestor, sobre lo señalado por el equipo auditor en la observación referente al Portal de Girón, en cuanto a “ (...) la no culminación de la gestión predial influyó de manera negativa en el cumplimiento de los documentos CONPES relativos a la implementación del SITM Metrolínea (...)” que “(...) los documentos CONPES carecen de efecto vinculante dado que se trata de un organismo colegiado, de carácter supraministerial, y sin personería jurídica, por lo que sus actuaciones no tienen capacidad jurídica para crear o para ser sujeto de obligaciones. En consecuencia, los documentos CONPES no pueden clasificarse como actos administrativos puesto que no modifican el ordenamiento jurídico (...)”.

También argumenta que, solo se adquirió uno de los tres predios contemplados, porque uno se encontraba afectado por DMRI y sobre el otro predio que, a pesar de haberse afectado para utilidad pública, se fracasó su negociación porque el predio se encontraba en sucesión, también generaba problemas geométricos y además que se debía ajustar el presupuesto del SITM.

Señala además que la UIS, advirtió en 2011 que “(...) una vez ajustados los diseño iniciales del portal Girón se recomienda que para su implementación contar con un área de 29.720 mts” advirtiendo que, a la fecha 3 de marzo del año 2011 Metrolínea S.A. es propietaria de un predio cuya área no supera los 21.720” haciéndose necesario adquirir un área de 7.819 mts” pero que la entidad no tuvo herramientas jurídicas para adquirir los mismos (...) no se contaba con el tiempo suficiente para entrar en la Litis que suponía la adquisición vía expropiación administrativa(...). Por lo anterior, concluye que no hubo falla de planeación puesto que en los estudios iniciales no se reflejaron las problemáticas planteadas para la adquisición predial.

Finalmente Metrolínea presenta una aclaración respecto del carril de aceleración informando que “(...) ya cuenta con estudios y presupuesto aprobado por la UMUS y se espera permiso de intervención del INVIAS para inicia la obra (...)” así como sobre los semáforos en el retorno de Girón, también se cuenta con aprobación de la UMUS y está pendiente el permiso del INVIAS. En cuanto al puente peatonal señala que ya se encuentra con la aprobación de la UMUS la adecuación del puente existente y que se tiene dentro del plan de adquisiciones más de \$6.000 millones para la construcción de un nuevo puente.

Municipio de Floridablanca:

La Alcaldía de Floridablanca manifiesta que esta observación tiene que ver con la ausencia de entrega de información adecuada al equipo auditor, respecto de los cual es absolutamente clara la responsabilidad por omisión de la Gerencia y el equipo administrativo de Metrolínea S.A., escapando a las competencias y potestades que posee la Administración Municipal de Floridablanca.

Así mismo que, "(...) el control y seguimiento cuya deficiencia se predica de las Administraciones Municipales, especialmente del Municipio de Floridablanca, fue oportuna y debidamente ejercida, directamente por el Alcalde Municipal como se observa en el registro de cada una de las actas donde el funcionario dejó las respectivas constancias frente a los temas que desde su competencia como miembro de la Junta Directiva de Metrolínea S.A., en algunos casos o como miembro de la Junta de Accionistas, en otros, estaba facultados para hacerlo, pero definitivamente, la responsabilidad de las actuaciones u omisiones narradas en las observaciones de la 1 a la 5, son de la competencia exclusiva de la Gerencia del ente gestor.

Como sustento de los anterior, solicito se requiera a la Gerencia de Metrolínea S.A. para que remita con destino al equipo auditor, todas las actas correspondientes a la vigencia 2016 a 2019".

Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB:

Refiere el AMB que "(...) En cuanto a la compra de predios para la construcción de los Portales-Patios Talleres del Norte, Piedecuesta, San Juan de Girón y Floridablanca, quedaron a cargo del ente gestor METROLINEA, adquisiciones que llevaría a cabo con recursos provenientes de inversión pública, con excepción del Portal —Patio Taller de Floridablanca que se adelantaría con recursos de la tarifa (...)"

Además, que "(...), la adquisición de los predios destinados para la construcción de la infraestructura del transporte masivo Portales-Patios Talleres, la adelanto el ente gestor bajo su entera autonomía y responsabilidad, al igual que la contratación de las obras para la construcción de cada uno de estos portales, bajo las normas y procedimientos legales aplicables, no siendo del resorte del AMB realizar seguimiento y control a estas obras.

Municipio de Piedecuesta

Refiere el municipio de Piedecuesta que "Sea lo primero advertir que la negociación de los predios para la Construcción de los portales se inicia en fecha anterior a mi desempeño como Alcalde de Piedecuesta; en la adquisición del predio para el Portal Norte, el gerente de manera documentada y debidamente soportada, informa como durante la ejecución de las excavaciones de las obras se presentaron afloramiento de aguas subterráneas que no se evidenciaron en los estudios geotécnicos realizados en la época (año 2008) como el sondeo adicional que se hizo en el año 2014. El reporte tecnológico conllevó a que en agosto del 2018 el gerente contratara la asesoría de Geo--- (...) que conceptuó fallo fractura geológica regional y otras anomalías geotécnicas relacionadas con la presencia

de las aguas subterráneas; a septiembre de 2019 hay avance del 71% de las obras según el informe de interventoría Nro. 80, y en cuanto a la adquisición del Portal de Girón la explicación clara del gerente me releva de insistir en la misma respuesta.

Esta observación básicamente se refiere a la planeación dada en su momento al realizar el estudio de adquisición predial y los traumatismos surgidos ya sea por inconvenientes legales o inconvenientes geológicos que escapan a la responsabilidad del suscrito, pues, no participó en decisión alguna en la adquisición de los predios; este tema es netamente jurídico y le corresponde por competencia al Representante Legal y a los funcionarios que participaron en su momento, y son ellos quienes deben dar las explicaciones del caso.

Por lo anterior, solicito desestimar esta observación en mi contra.

El Ministerio de Transporte,

El ministerio de transporte señala que: "(...)el organismo encargado de planear, ejecutar y poner en marcha el proyecto SITM, incluyendo la compra de predios para la construcción de portales, corresponde con el Ente Gestor, en este caso Metrolínea S.A.

(...), la UMUS ha podido constatar que el estado de avance de infraestructura no alcanza en algunos casos el plazo previsto en los documentos CONPES específicos de cada proyecto, sin embargo, no se desconoce que la implementación de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo se ha venido realizando de forma gradual, considerando la transición que las ciudades y áreas metropolitanas deben afrontar al pasar de los esquemas de aeracionatos tradicionales del transporte público colectivo a Los esquemas operativos de los SITM, sin mencionar los cambios que administrativamente se exigen de las autoridades locales, en lo que corresponde a la creación de un ente gestor, la coordinación interinstitucional, entre otros.

(...) la implementación del SITM de Bucaramanga y su Área Metropolitana, está relacionada con los avances y procesos de definición particular de Los diseños de Los componentes de la oferta de transporte, que como se ha mencionado, en los elementos de infraestructura, ha presentado las mayores dificultades considerando la necesidad de adelantar los estudios y diseños definitivos de cada elemento, la actualización de las redes de servicios públicos, la definición y ejecución de los procesos de adquisición predial, los procesos de elaboración y selección contractual, la ejecución de las obras, además de la planeación, definición, selección o concertación, e implementación del componente operacional.

Así mismo, esta Unidad en el marco de sus competencias, mediante radicado 20192100461731 del 23 de septiembre de 2019, solicitó al Ente Gestor informar cuáles han sido los avances para la entrada en operación de los Portales de Piedecuesta, Norte y Girón, de acuerdo con los avances de la complementariedad con el TPC (para alcanzar el 66% de la cobertura del Sistema, según modelo operacional).

Así mismo, se solicitó que en caso de no haberse obtenido resultados significativos a lo anteriormente descrito, y teniendo en cuenta los avances constructivos a los Portales Piedecuesta y Norte, más la terminación del Portal de Girón, se informara acerca del plan de acción que realizará el Ente Gestor Metrolínea S.A., para poner en marcha la correcta operación de estas infraestructuras adecuadamente, sin afectar la calidad del servicio a los usuarios, toda vez que la Nación ha cofinanciado dichos proyectos en el marco de un Convenio para la implementación de Sistema Integrado de Transporte Masivo de Bucaramanga y su Área Metropolitana.

Con respecto al funcionamiento del Portal Girón, como se informó en La respuesta dada por esta Unidad a la observación No. 7 de la presente comunicación, actualmente se está a la espera de los permisos de Instituto Nacional de Vías-INVIAS, toda vez que se requiere su autorización de intervención vial para que el Ente Gestor pueda posteriormente contratar estos productos que son necesarios para la correcta operación de portal, la cual deberá ser el próximo año, según lo informado el 1 de noviembre de 2019, por el Ente Gestor (Se anexa comunicación).

Finalmente, en la comunicación del 1 de noviembre de 2019, entregada por el ente gestor, se informa que a partir del 1 de abril de 2020 de manera gradual se implementará un esquema operativo nuevo, en virtud de la entrega de los portales Norte y Piedecuesta, y se implementarán unas rutas complementarias para atender parcialmente el Portal de Girón. Esta Unidad ha realizado acompañamiento técnico de lo aquí señalado por el Ente Gestor, y realizará el seguimiento a su implementación de acuerdo a nuestro alcance funcional.

Municipios de Bucaramanga y Girón: No enviaron respuesta.

Análisis respuesta:

Metrolínea S.A (Ente Gestor):

El ente gestor señala que los CONPES no son vinculantes en materia de responsabilidad y que son solo recomendaciones. Sin embargo, el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, es una de las autoridades nacionales de planeación (Ley 152 de 1994, art. 8) y es el organismo asesor principal del Gobierno Nacional en todos aquellos aspectos que se relacionan con el desarrollo económico y social del país (Decreto 627 de 1974, art. 1).

Es así como, la Ley 310 de 1996, señala que su artículo 2 que la Nación y sus entidades descentralizadas podrán realizar inversiones en proyectos de sistemas de transporte público colectivo o masivo, siempre y cuando se cumplan unos requisitos, entre ellos el establecido en el numeral 3 que señala: “**Que el proyecto respectivo cuente con un documento Conpes, que defina el sistema de transporte, así como las entidades encargadas de su diseño, construcción y operación con el cronograma respectivo, a partir del cual se autorizarán los desembolsos de manera progresiva de acuerdo con las**

necesidades y logros del proyecto, en especial aquellos hitos relacionados con la sostenibilidad operacional del sistema” (resaltado nuestro), razón por la cual los documentos CONPES contienen los criterios a tener en cuenta para la infraestructura del SITM Metrolínea.

Tal es el caso del CONPES 3260 de 2003, que traza la política nacional de transporte urbano y masivo, tal como lo señala el capítulo I de Introducción así: *“Este documento presenta la política del Gobierno Nacional para impulsar la implantación de sistemas integrados de transporte masivo –SITM– en las grandes ciudades (...)”.*

Dicha política se desarrolla a través de los demás CONPES, específicamente:

- El CONPES 3298 de 2004, que aprueba *“(...) los términos para la participación de la Nación en el proyecto del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para Bucaramanga y su Área Metropolitana, en cumplimiento de los requerimientos de la Ley 310 de 1996”;*
- El CONPES 3368 de 2005 que aprueba los lineamientos de política fiscal y las estrategias para los aportes de la Nación, la identificación de componentes cofinanciables (gastos elegibles) por la Nación, así como los esquemas de desembolsos, seguimiento y participación de la Nación. En este se aprueba además la suscripción de nuevos contratos de usufructo para garantizar la participación de la Nación en las Juntas Directivas de los entes gestores;
- El CONPES 3370 de 2005 que realiza seguimiento al SITM Metrolínea y aprueba la inclusión del Municipio de Girón en dicho sistema;
- El CONPES 3465 de 2007, que emite concepto favorable a la Nación, para contratar empréstitos externos con bancos u organismos multilaterales, para la financiación de los aportes de la Nación en los SITM;
- El CONPES 3552 de 2008 que aprueba la modificación al Documento CONPES 3370 de 2005 y la adición de recursos al proyecto SITM Metrolínea, de acuerdo al esquema de financiación descrito en este documento.

El otro aspecto invocado, por el ente gestor, y solo en referencia al Portal de Girón, es que no hubo falta de planeación y que la negociación fracasó fue porque el predio se encontraba en sucesión, generaba problemas geométricos, que se debía ajustar el presupuesto del SITM y que la entidad *“(...) no tuvo herramientas jurídicas para adquirir los mismos (...) no se contaba con el tiempo suficiente para entra en la Litis que suponía la adquisición vía expropiación administrativa (...)”.* Esta argumentación no es de recibo para la CGR, puesto que, por una parte, el ente gestor no allega los soportes que demuestren lo manifestado, teniendo en cuenta que en otros documentos, la entidad indica que la razón fue el no llegar a acuerdos con propietarios por cambios en el uso del suelo y por su alto precio; por otra parte, la entidad debía cumplir la política de reasentamientos expedida por el Departamento Nacional de Planeación – DNP, en cuyo contenido hace alusión a las facultades que le otorga la ley 388 de 1997, con lo cual Metrolínea S.A. contaba con todas las herramientas jurídicas de expropiación por vía administrativa, así como también contaba con el Plan de Reasentamientos de agosto de

2009, elaborado por la UIS, el cual identificaba los predios que se debían afectar para el desarrollo del proyecto y definía las actividades necesarias para su adquisición. Tampoco es de recibo el argumento de la insuficiencia de tiempo para llevar a cabo este proceso, toda vez que los predios fueron declarados de utilidad pública desde 2009 y solo hasta el año 2015 se iniciaron los procesos licitatorios para la construcción de los portales. Ahora, no se explica el ente de control, por qué en junio de 2010, Metrolínea S.A. levantó la medida de "utilidad pública" de los predios contemplados por el diseño de la UIS.

Es así que, el no haber realizado una gestión predial efectiva, para desarrollar el proyecto SITM en el Municipio de Girón, teniendo las advertencias realizadas por los diseñadores, ha generado efectos adversos en la infraestructura necesaria retardando la entrada en operación de todas las fases del proyecto.

Respecto de la aclaración que, el carril de aceleración, los semáforos del retorno y la adecuación del puente peatonal ya cuentan con estudios y presupuesto aprobado por la UMUS, la CGR evidenció que ni siquiera ha sido posible lograr la autorización necesaria por parte del INVIAS, para intervenir la vía nacional para efectos de construir el carril de aceleración, y no se adelanta el trámite de los permisos necesarios para el carril de desaceleración, retorno operativo ni del nuevo puente peatonal; este último, a pesar de que como lo señala la entidad, se tiene dentro del plan de adquisiciones más de \$6.000 millones para su construcción.

Es importante señalar que la entidad no refiere respuesta alguna en relación con la gestión predial del Portal de la Zona Norte, un aspecto del Hallazgo de auditoría

Municipio de Floridablanca:

El Equipo Auditor deja en claro que las administraciones municipales tienen injerencia directa en el SITM a través de los diferentes roles, a saber;

- Integran la Junta del Área Metropolitana de Bucaramanga - AMB (Entidad que contrató el estudio con la UIS mediante convenio 033 de 2004).
- Suscribieron el Convenio de Cofinanciación.
- Es accionista del Ente Gestor.

Por ello, no es de recibo la justificación dada por el Municipio de Floridablanca, en el sentido que el control ejercido por el alcalde fue oportuno frente a lo de su competencia, como se dejó plasmado en las actas de Junta Directiva y que la responsabilidad de las actuaciones u omisiones, son de la competencia exclusiva de la Gerencia del ente gestor.

Lo anterior, por cuanto el Convenio de cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito en agosto de 2005, en la Cláusula 7, obligaciones de las partes, señala entre otras obligaciones de los entes municipales: "(b) Garantizar el debido funcionamiento y la financiación de Metrolínea hasta que el SITM entre en operación (...)
(i) Adoptar las medidas y los mecanismos necesarios y convenientes, incluyendo la

suscripción de convenios, para realizar la adecuada planificación, construcción, operación, mantenimiento y control del SITM (...) (j) Desarrollar y aplicar mecanismos de seguimiento que permitan un eficiente y correcto desarrollo de Metrolínea, incluyendo la operación del SITM”.

Es así como, en relación con los hechos planteados por la CGR, no se evidencia el debido seguimiento y la toma de medidas necesarias para dar cumplimiento a la verificación y ejecución del cierre financiero, máxime cuando estos hechos fueron comunicados por la CGR desde hace 6 años.

Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB:

La delegación de funciones realizada mediante convenio al ente gestor, no exime de responsabilidad a la AMB, quien es la autoridad de transporte para la administración del Sistema Público de Transporte Masivo de Pasajeros para Bucaramanga y su área metropolitana, que como bien lo señala en su respuesta, es quien tiene la facultad de organizar, vigilar y controlar la actividad transportadora de su jurisdicción.

Municipio de Piedecuesta

Para el Equipo Auditor las administraciones municipales tienen injerencia directa en el SITM a través de los diferentes roles, a saber;

- Integran la Junta del Área Metropolitana de Bucaramanga - AMB (Entidad que contrató el estudio con la UIS mediante Convenio 033 de 2004).
- Suscribieron el Convenio de Cofinanciación.
- Es accionista del Ente Gestor.

Por ello, no es de recibo la justificación dada por el Municipio de Piedecuesta, en el sentido que no participó en decisión alguna en la adquisición de los predios y que son de la competencia exclusiva de la Gerencia del ente gestor.

Lo anterior, por cuanto el Convenio de cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito en agosto de 2005, en la Cláusula 7, obligaciones de las partes, señala entre otras obligaciones de los entes municipales: “(b) Garantizar el debido funcionamiento y la financiación de Metrolínea hasta que el SITM entre en operación (...) (i) Adoptar las medidas y los mecanismos necesarios y convenientes, incluyendo la suscripción de convenios, para realizar la adecuada planificación, construcción, operación, mantenimiento y control del SITM (...) (j) Desarrollar y aplicar mecanismos de seguimiento que permitan un eficiente y correcto desarrollo de Metrolínea, incluyendo la operación del SITM”.

Es así como, en relación con los hechos planteados por la CGR, no se evidencia el debido seguimiento y la toma de medidas necesarias para dar cumplimiento a la verificación y

ejecución del cierre financiero, máxime cuando estos hechos fueron comunicados por la CGR desde hace seis (6) años.

Ministerio de Transporte,

El Ministerio de Transporte, señala que “el organismo encargado de planear, ejecutar y poner en marcha el proyecto SITM, incluyendo la compra de predios para la construcción de portales, corresponde con el Ente Gestor”, sin embargo le corresponde al Mintransporte contribuir al logro del objeto convenido al cumplimiento de los fines de la política del SITM, teniendo asiento en la Junta Directiva, siendo esto un deber legal del Ministerio de Transporte.

Se indicó por parte de la entidad que la implementación de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo se ha venido realizando de forma gradual, sin embargo, la gradualidad no podría amparar las deficiencias de los actores del SITM Metrolínea para su implementación, máxime cuando de acuerdo con el CONPES 3552 de 2008, la fecha máxima de realización del sistema era el 2010, y nueve (9) años después, aún no está implementado al 100%, incluso no está funcionando ninguna de las estaciones - patio talleres, las cuales son fundamentales para la operación. Igualmente, sucede con la afirmación de las dificultades en el tema de gestión predial, lo cual ha sido objeto de reproche por parte de este ente de control desde hace 6 años, situaciones que han evidenciado las deficiencias en el cumplimiento de los principios de Eficiencia, Eficacia y Economía.

Municipios de Bucaramanga y Girón:

De conformidad con las Guías de Auditoría de la CGR, esta era la única instancia con que contaba las entidades para proporcionar información o explicaciones adicionales y presentar los documentos pertinentes y suficientes en relación con cada una de las observaciones comunicadas, y éstas no lo hicieron en el término señalado, el hallazgo es validado en todas sus partes, respecto de la responsabilidad que les corresponde.

Hallazgo 4. Servidumbre Gasoducto Gibraltar–Bucaramanga (F-D)

La Ley 489 de 1998, en su artículo 3º señala que la función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes, entre otros a la economía, eficacia y eficiencia.

La ley 336 de 1996, Estatuto General de Transporte, señala:

“ARTÍCULO 4o. El transporte gozará de la especial protección estatal y estará sometido a las condiciones y beneficios establecidos por las disposiciones reguladoras de la materia, las que se incluirán en el Plan Nacional de Desarrollo, y como servicio público continuará bajo la dirección, regulación y control del Estado, sin perjuicio de que su prestación pueda serle encomendada a los particulares.”

ARTÍCULO 5o. El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo.”

La Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, señala en sus artículos:

“3º GESTION FISCAL. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales (...)

ARTICULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”.

El CONPES 3298 de 2004, capítulo VI. PARTICIPACIÓN DE LA NACIÓN EN EL DESARROLLO DEL SITM, literal A. Uso de los Aportes, señala: “Los aportes de la Nación para el financiamiento del SITM se destinarán exclusivamente a las inversiones en infraestructura establecidas en el Anexo 2. Los recursos de la Nación no financiarán actividades de rehabilitación de la infraestructura posteriores a la puesta en marcha del corredor troncal. Los recursos de la Nación tampoco se utilizarán para financiar mantenimiento de infraestructura ni cubrirán ningún tipo de inversión o gasto relacionado con los riesgos ni la operación del sistema”.

El CONPES 3368 de 2005 señala en el título III, literal a:

“a) La participación de la Nación en las Juntas Directivas de los entes gestores de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo, se efectuará a través de un delegado del Ministerio de Transporte y de dos delegados del Presidente de la República.

Lo anterior, teniendo en cuenta que en virtud del artículo 15 del Decreto 3109 de 1997, **corresponde al Ministerio de Transporte vigilar la inversión de los recursos de la Nación cuando cofinancie o participe con aportes en un Sistema Integrado de Transporte Masivo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público participará en el Comité Fiduciario de cada proyecto hasta que existan aportes de la Nación.**

Para garantizar la participación de la Nación en las Juntas Directivas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación continuarán con la ejecución de los Contratos de Usufructo de Acciones que actualmente están vigentes y suscribirán nuevos contratos para los nuevos proyectos”. (resaltado nuestro)

Así mismo, el literal b del mismo capítulo del CONPES 3368 de 2005 señala: **“El control y seguimiento que realiza el grupo de seguimiento a los Sistemas Integrados de Transporte Masivo del Ministerio de Transporte se enmarca en los siguientes aspectos: Administrativa, financiera y contable, obras y adquisiciones, Gestión social y reasentamientos, Gestión ambiental, y Seguimiento y evaluación de los proyectos”** (resaltado nuestro).

El capítulo V, literal a) del mismo documento establece: **“Los recursos de la inversión pública cofinanciada entre la Nación y las entidades territoriales deberán estar dirigidos únicamente para atender el costo de los componentes del SITM que integren la infraestructura requerida para su operación (...) Anexo 3”** (resaltado nuestro).

El CONPES 3370 de 2005, Capítulo II, literal b establece: **“La realización de cualquier actividad cuyo costo implique valores adicionales al monto máximo de inversión contemplado en este documento o cuyo objeto no corresponda con ninguno de los componentes del Anexo 1, deberá ser financiada, en su totalidad, con cargo a las entidades territoriales que participan en el proyecto. Los recursos de la Nación no financiarán mantenimiento de infraestructura ni cubrirán ningún tipo de inversión o gasto relacionado con los riesgos ni con la operación del sistema”** (resaltado nuestro).

El Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 1º de febrero de 2012. Rad. 1999-00539-01(22464) señala: Desde mucho antes de las reformas legales que en materia de contratación estatal regulan los deberes y requisitos de la estructuración de los negocios jurídico- públicos, la jurisprudencia se ha manifestado para reafirmar el carácter completo, serio y previo de los estudios y documentos: **“La jurisprudencia de la Sala ha sostenido repetidamente, y así lo reitera ahora , que en materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar,**

entre muchos otros aspectos relevantes: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (...) (iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc; (iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; (v) la disponibilidad de recursos presupuestales o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato; (vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante; (vii) los procedimientos, trámites y requisitos de que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda celebrar.”

-Congruente con lo anterior, en cumplimiento de los deberes de planeación o estructuración del negocio jurídico estatal, las entidades y gestores fiscales de los recursos públicos deben anticipar, con base en información disponible, actualizada y completa, todos los pormenores de la ejecución contractual y en tal sentido “efectuar entre otras las siguientes tareas administrativas: Identificación de factores que pueden frustrar los resultados previstos de un negocio; identificación de variables que influyan de alguna manera en la afectación a los resultados esperados en todos sus aspectos; utilización de la mejor información posible, la más confiable y de mejor calidad en torno al correspondiente negocio, incluso la surgida de antecedentes históricos contractuales de la entidad; manejo y evaluación de información conocida, procesada y alta calidad; evaluación de diferentes escenarios en torno a la probabilidad de ocurrencia de contingencias; identificación de las particularidades de cada riesgo (...)”.

A la luz del pronunciamiento del Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera -Consejero Ponente: Dr. Guillermo Vargas Ayala del trece (13) de diciembre de dos mil doce (2012) - **Radicación número:** 15001-23-31-000-2009-00247-01, en relación con la Planeación como posible factor generador de responsabilidad fiscal y por la responsabilidad fiscal que fuera concretada por la Contraloría General de Boyacá, dejó claro lo siguiente:

“El Tribunal Administrativo de Boyacá, en relación con el fondo del asunto, señaló que el fallo de responsabilidad fiscal concluye que la falta de **previsión, planeación** y el debido cuidado para suscribir los contratos por parte del demandante comprometieron los recursos de la entidad, ya que al momento en que el contrato 103 de 2000 fue celebrado, la tenencia del lote donde debía desarrollarse el proyecto contratado estaba en cabeza de un arrendatario.

Tal situación condujo a determinar que la conducta reprochable al demandante en el juicio

de responsabilidad fiscal se circunscribía a “la actividad realizada en el **desarrollo precontractual** al generar erogaciones de gastos para estudios y diseños que no cumplieron su objetivo finalmente **por la falta de planeación y previsión** en la suscripción y ejecución de otros contratos que les servían de base, tal y como lo es el diseño arquitectónico.” (folio 320).”

El Convenio de Cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito el 17 de Agosto de 2005 entre la Nación, el Área Metropolitana de Bucaramanga, el Municipio de Bucaramanga y Metrolínea S.A, definió para la financiación del Proyecto y posteriormente vinculó a los demás municipios del Área Metropolitana y la Gobernación de Santander, mediante la suscripción de otrosíes, así: el Municipio de Girón se vinculó al Convenio mediante Otrosí 2 del 27 de enero de 2006, Piedecuesta mediante Otrosí 3 del 28 de diciembre de 2006, Floridablanca a través de Otrosí 4 del 19 de diciembre de 2008 y la Gobernación de Santander con Otrosí 6 del 12 de noviembre de 2009. En dicho convenio quedaron plasmadas las cláusulas que definen los gastos elegibles y financiados por la Nación y los gastos asumidos por los entes Territoriales, así:

- “Cláusula 2 (...) 2.1. El costo del Proyecto para el escenario de ejecución de Bucaramanga y el Área Metropolitana, incluye la inversión en la infraestructura establecida en el Anexo 1 y los costos financieros que genere la construcción de dicha infraestructura (...)”.
- “Cláusula 3. (...) 3.3 Los mayores valores en infraestructura que resulten de la ejecución del presente Convenio respecto a aquellos determinados en la Cláusula 2.1, así como las modificaciones, cambios y contingencias que se deriven de los diseños de ingeniería de detalle del Proyecto o los diseños operacionales del SITM que involucren un mayor valor del Proyecto estarán en su totalidad a cargo de Bucaramanga, del Área Metropolitana y/o de Metrolínea”.
- “Cláusula 6 (...) 6.2. Bucaramanga, el Área Metropolitana y Metrolínea asumirán la totalidad de los riesgos y Costos Adicionales del Proyecto de acuerdo con la distribución que de ellos se determine entre cada una de las partes. La asignación de riesgos deberá ser definida previamente a la contratación de cualquier obra que involucre dos o más partes. Los costos que asuman Bucaramanga, el Área Metropolitana y Metrolínea por estos esquemas no podrán ser pagados con los recursos de la Nación, ni tampoco podrán generar la realización de aportes de la Nación distintos o superiores a los que aquí se obliga. De cualquier manera, la Nación no asumirá ningún riesgo, ni pagos relacionados con garantías de ingreso o de mayor valor de obra durante la construcción o la operación del SITM, ni riesgos financieros por concepto de las operaciones de crédito que Metrolínea realice en el marco de la ejecución del presente Convenio ni de las coberturas bancarias a las que se refiere la Cláusula 2.3(d)”.

- “Cláusula 7 (...) 7.2. Obligaciones especiales de Bucaramanga (...) c) Cubrir los Costos Adicionales en que eventualmente pudiere incurrir el Proyecto”.
- “Cláusula 12 (...) 12.3. Las obligaciones de las entidades que se vinculen corresponderán a aquellas dispuestas en este Convenio para Bucaramanga y el Área Metropolitana, dentro de sus respectivas competencias”.

Es así como el CONPES 3552 de 2008, establece como una de las metas a cumplir para el SITM Metrolínea, la construcción de 4 Portales – Patio Talleres, dentro del que se encuentra el de Girón, el cual es asumido con recursos de inversión pública, mayoritariamente de la Nación, del Convenio de Cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito el 17 de Agosto de 2005.

Para ello, se firmó el Contrato de Obra 113 del 2 de septiembre del 2015, por parte de Metrolínea S.A. cuyo objeto fue “La Construcción del Portal del Municipio de Girón para el Sistema Integrado de Transporte Masivo Metrolínea S.A.” por valor final de \$21.514.717.505, finalizado el 12 de mayo de 2018 y liquidado el 13 de diciembre del mismo año.

Previo a la firma de dicho contrato, el 13 de octubre de 2010, Metrolínea S.A. adquirió el lote de terreno en el Municipio de Girón con Matricula inmobiliaria 300-318544, destinado a la construcción del Portal – Patio taller.

No obstante, con el referido Contrato 113-2015 se tuvo que asumir unos costos adicionales, tasados en \$2.191.401.826, no elegibles para el proyecto, por la reubicación de un tramo del Gasoducto de Gibraltar, que fue el producto de la constitución de una servidumbre cuyo trazado afectó el proceso constructivo y aumentó el costo del proyecto, y limitó el uso del inmueble, destinado única y exclusivamente a la construcción del Portal de Girón, como se narra en los siguientes hechos:

- En desarrollo del proyecto del SITM Metrolínea, la Sociedad Metrolínea S.A., ente gestor, expide la medida cautelar N. 0455 Oferta de Compra Bien Urbano, mediante la Resolución 415 del 25 de noviembre del 2008, que fuera registrada en la matricula inmobiliaria 300318544 – sobre un predio ubicado en el municipio de Girón, medida cautelar que fuera cancelada según Anotación 5 del 9 de septiembre de 2010.
- En el certificado de tradición de la Matricula Inmobiliaria 300318544 – Anotación 6, **se registra el Acto de Compraventa** del inmueble ya referenciado a Metrolínea S.A, el 13 de octubre de 2010 de un lote de terreno en el municipio de Girón. En dicho momento, según el certificado de libertad y tradición, el inmueble se encontraba libre de toda afectación y limitación del dominio.
- Sin embargo, el 30 de noviembre de 2010, **Metrolínea S.A.** celebró el Contrato de **reconocimiento de daños y promesa de constitución de Servidumbre Gasoducto**

Gibraltar-Bucaramanga a favor de (...) sobre dicho inmueble, servidumbre que generaba el derecho de ocupar y usar la franja de terreno en las actividades de construcción del Gasoducto y facultaba para transportar por la tubería que se instalara Gas Natural y ejecutar las obras necesarias para la conservación, reposición y manejo de la tubería o gasoducto, así como el tránsito libre de sus trabajadores y contratistas, además con la limitación adicional que en la zona afectada no podían levantarse edificaciones permanentes, salvo el corredor vial y sus estructuras de manejo pluvial que permitieran la operación del SITM. Con ello, el trazado del gasoducto limitó la construcción del Portal.

- Dicha promesa de constitución de servidumbre, se realizó previo avalúo del 21 de septiembre de 2010, que consistía en la constitución de servidumbre de gasoducto y tránsito con ocupación permanente de Gas, con ocasión de la construcción del Gasoducto Gibraltar – Bucaramanga, en el cual Metrolínea S.A. declaró tener la posesión de un lote de terreno el cual se encontraba en trámite de adquisición denominado el GLOBO D ubicado en el municipio de Girón, Servidumbre que fuera registrada en la Matricula Inmobiliaria 300-318-544 el día 5 de septiembre de 2012 (dos años después), de acuerdo con la escritura pública 1569 del 10 de agosto de 2012 y la Anotación 7, por un valor de \$281.197.800,00.
- El trazado de dicho gasoducto fue aceptado por Metrolínea S.A. mediante el contrato de constitución de servidumbre del 30 de noviembre de 2010, con la siguiente condición, establecida en el Parágrafo Primero de la cláusula Tercera: *“se deja constancia que el trazado del gasoducto en este predio se definió y concretó entre las partes, para efectos de no entorpecer el desarrollo de proyectos sobre el mismo por parte de la Sociedad Metrolínea S.A., **razón por la cual bajo ninguna circunstancia dicho trazado podrá limitar el desarrollo del proyecto SITM para la cual fue adquirido el predio por parte de Metrolínea**”*. (resaltado y subrayado nuestro)
- En la escritura pública 1569 del 10 de agosto de 2012, antes mencionada, manifiesta en la cláusula TERCERA que sobre el predio en mención, los contratistas ya habían adelantado las obras necesarias para la construcción del Gasoducto de Gibraltar de Bucaramanga.
- En el año 2015, se genera la Licitación Pública Internacional (LPI) 001 del 2015, cuyo propósito estaba encaminado a la Construcción del Portal del Municipio de Girón, para el Sistema Integrado de Transporte Masivo Metrolínea, la que una vez concluida generó igualmente la suscripción del **Contrato de Obra 113 del 2 de septiembre del 2015**. No obstante, ya por documento previo del 30 de noviembre de 2010, se había constituido una servidumbre sobre el predio en el cual se haría la obra del citado Portal, por parte de Metrolínea S.A.
- Cuando el Consorcio Portal Girón 2015 pretendía empezar a ejecutar la obra contratada, se encontró con una INTERFERENCIA con la estructura de Gas Natural denominada Gasoducto Gibraltar – Bucaramanga, situación que generaba la

necesidad del retiro y reubicación del tramo del Gasoducto, lo que obligó al Contratista a suscribir un Acuerdo de Transacción, para que el Consorcio pagara la suma establecida en dicho acuerdo por \$1.755.347.186,00 y las demás que se generaran por concepto de traslado, como licencias, permisos ambientales, construcción de obras de protección de geotecnia, etc. del Gasoducto en el tramo en el cual interfería con el proyecto, según las especificaciones acordadas en el mismo documento.

- No se entiende por qué, conociendo de antemano (septiembre de 2010) a la adquisición del terreno destinado para la construcción del Portal de Girón, el trazado que iba a tener dicho gasoducto, por qué terminó aceptando que ese trazado se hiciera sobre la zona del terreno donde quedaría la infraestructura de la estación, situación que generaba graves inconvenientes, como en efecto ocurrió, en el desarrollo de la construcción del Portal de Girón, entre otros, la necesidad del realineamiento de la tubería del gasoducto, que llevó al pago de **\$2.191.401.826** y el retraso de las obras con sus costos adicionales, pues no puede alegarse que el primer trazado fuera la única opción posible para permitir el tránsito del gasoducto por el predio ya referenciado.
- Como consecuencia del mencionado acuerdo de transacción, se pagaron como costos de la reubicación o traslado del Gasoducto, sobre el Lote de terreno destinado a la construcción del Portal de Girón, la suma de **\$2.191.401.826,00**, con cargo al proyecto del Sistema Integrado de Transporte Masivo Metrolínea RECURSOS NACION BIRF 8083 CO.
- Cuando se evaluó la necesidad de adquirir el predio en el Municipio de Girón, estuvo sustentado única y exclusivamente en el compromiso para el Sistema Integrado de Transporte Masivo Metrolínea de Construir el Portal necesario para el Sistema en dicho municipio y así poder brindarles a los usuarios de esta zona la prestación de un servicio público de transporte en las mejores condiciones.
- Cuando se adquiere un predio -lote de terreno en este caso, a lo que se aspira es a que el mismo esté libre de cualquier limitación en el uso y goce, por lo que no se entiende la decisión adoptada por Metrolínea, que una vez adquirido el mismo, con esa condición anterior, someterlo innecesariamente a dicha limitación que terminó dificultando enormemente su utilización para los propósitos concebidos en su adquisición y, no solo eso, sino que también se terminó generando unos costos adicionales no previstos inicialmente para el proyecto y que no tienen ninguna justificación.

Con la situación identificada, presuntamente se vulneró la administración y disposición de recursos públicos, toda vez que era previsible que si constituía una servidumbre como la que es objeto de examen, las dificultades que se generarían no se harían esperar, por lo que es dable afirmar que las diferentes operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y materiales, relacionadas con el manejo de los bienes y/o recursos públicos que fueron objeto de las actuaciones aquí analizadas, en las que se traduce la gestión

fiscal que se evalúa, presuntamente no se cumplieron con los principios de Economía, Eficacia y Eficiencia, pues terminaron comprometiendo y entregando recursos públicos que no debieron ser utilizados para estos fines, en las cuantías ya establecidas, que no cumplieron con la finalidad que se pretendía, dejando en total desprotección los recursos del Estado, pues como ya se dijo in extenso, la compra del Predio en el Municipio de Girón tenía como única finalidad la construcción del Portal del SITM – Metrolínea-, pero no para constitución de servidumbres en beneficio de un tercero.

Situación con la cual presuntamente se vulneraron los principios de Economía, Eficacia y Eficiencia de la función administrativa de los recursos públicos, en perjuicio de la prestación del servicio a la comunidad del Área Metropolitana de Bucaramanga, contraria a la política pública del Transporte Masivo, que acabó generando el pago, no previsto ni concebido, de la suma de \$2.191.401.826,00, por la necesidad de retiro y reubicación del tramo de Gasoducto dentro de los límites del predio destinado, única y exclusivamente, a la construcción del Portal de Girón, obra clave dentro de la infraestructura concebida en el SITM Metrolínea, configurándose igualmente un daño patrimonial al Estado, que amerita el ejercicio de la acción fiscal, por cuanto se violaron los principios de Eficiencia y Eficacia de la Gestión Fiscal, consagrados en los artículos 8º de la ley 42 de 1993 y 6º de la Ley 610 de 2000.

También es un hecho que el uso y goce del portal que hoy está construido, se sometió a una limitación perpetua con la servidumbre ya mencionada y que se termina sometiendo a los futuros usuarios del portal a un riesgo permanente con el Gasoducto que atraviesa el área donde está construido, pues los recursos que fueron destinados para el traslado o reubicación del Gasoducto en el área del Portal de Girón no han generado ni generarán ningún beneficio al Sistema Integrado de Transporte Masivo Metrolínea, lo que no corresponde a la debida administración y protección de los recursos y bienes públicos, dejando claro que, la producción del daño involucra principalmente a quienes tuvieron en sus manos la responsabilidad de las decisiones que llevaron a la suscripción del contrato de servidumbre, que habilitó a la empresa de Gas para adelantar el trazado del gasoducto sobre el predio destinado a la construcción del Portal de Girón.

Hallazgo administrativo con presunto alcance fiscal por **\$2.191.401.826** y presunta connotación disciplinaria.

Respuesta entidad:

Metrolínea S.A. (Ente Gestor):

A continuación, se transcribe lo remitido por Metrolínea S.A.:

“Con la intención de encadenar los diversos párrafos que dan soporte a la observación Nro. 06, la sociedad METROLINEA S.A. se permite ofrecer aclaración a la referida observación en los siguientes términos:

Realiza el equipo auditor de la Contraloría General de la República (CGR) especial referencia al CONPES 3368 DE 2005, frente a lo cual es pertinente atender el extracto del mismo tomado por la CGR, dado que es sumamente explicativo del acontecer administrativo en los años que lleva construyéndose la infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Masivo por la sociedad Metrolinea S.A., colocando así atención a la supervisión y control que ejercen sobre dicha administración los firmantes del mencionado CONPES 3368 de 2005, en tal sentido tal como resalta la CGR, en el literal B del CAPITULO VI del CONPES 3368, es una obligación específica para el MINISTERIO DE TRANSPORTE lo estipulado en el referido capítulo sexto cuando señala que "... el control y seguimiento que realiza "... el grupo de seguimiento a los Sistemas Integrados De Transporte Masivo " del MINISTERIO DE TRANSPORTE se enmarca en los siguientes aspectos : Administrativa, Financiera y Contable, obras y adquisiciones, gestión social y reasentamientos, gestión ambiental, y seguimiento y evaluación de los proyectos (resaltado nuestro))"... ; de donde se debe advertir por la presente respuesta que la sociedad METROLINEA S.A. no ha actuado de manera inconsulta y/o unilateral frente a los procesos y debidos tramites a ejecutar para la construcción del Portal de Girón; es preciso aclarar que las inversiones realizadas para la construcción del PORTAL DE GIRÓN se encuentran ajustadas a los alcances financieros, técnicos y legales estipulados en el CONPES 3368 de 2005, en donde se definido que en lo concerniente a las apropiaciones y gastos con fuente Nación, estas deberían contar con la viabilidad del Ministerio de Transporte y el conocimiento del Banco Mundial, por lo cual obtiene razonable importancia informar que precisamente es en el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el CONPES 3368 DE 2005 y, subsiguientes modificatorios, que fueron viabilizados los recursos financieros necesario para la construcción del Portal Girón.

Recalcando el cumplimiento de la sociedad METROLINEA S.A a los procesos administrativos establecidos en el CONPES 3368 DE 2005, en particular la viabilidad surtida ante el Ministerio de Transporte y el Banco Mundial y respetando la discrepancia de criterios, es pertinente controvertir el planteamiento del equipo auditor de la CGR donde afirma que "... No obstante, el referido contrato Nro.113 de 2015 tuvo que asumir unos costos adicionales tasados en \$ 2.191.401.826, no elegibles para el proyecto, por la reubicación de un tramo de Gasoducto de Gibraltar ..."; ante lo cual advierte la sociedad Metrolinea que dicha afirmación es incorrecta, puesto que a las actividades concernientes al traslado de redes no le esta negado la elegibilidad del gasto, situación demostrable en primera instancia mediante el ANEXO Nro.01 al convenio de Cofinanciación en donde expresamente se detalla la "...lista general de componentes que desarrolla las principales actividades que se consideran viables para la utilización de los recursos de la Nación y las Entidades Territoriales, según documento CONPES 3368 DE 2005..." de donde se encuentra enunciado el componente Redes de Servicios Públicos cuya definición manifiesta que "... son las redes de acueducto y alcantarillado, eléctricas, de alumbrado público, telefónicas, gas, voz y datos y de seguridad que se encuentra en servicio en el corredor troncal..." y a su vez formula las actividades que comprende tales como "... las labores de adecuación y traslado de las redes de servicios, incluyendo protecciones y estructuras que deben realizarse por ocasión de la implementación del SITM ...". En

segunda instancia es necesario llamar la atención para que se tenga en cuenta la trazabilidad de varios proyectos viales del pleno de la infraestructura desarrollada en estos 14 años por la sociedad Metrolínea, donde con suficiente sustento está demostrado que no solo en este proyecto sino en anteriores procesos contractuales realizados por la sociedad METROLÍNEA S.A. para la construcción de la infraestructura del SITM en el Área Metropolitana de Bucaramanga le han sido aprobados por los actores partícipes del CONPES 3368 DE 2005 recursos por un monto cercano a los quince mil millones de pesos (m/cte. en vigencias 2006 a 2011) para la reubicación y/o traslado de redes de servicios públicos.

También es oportuno comentar entonces que la aprobación de inversiones para el traslado y/o reubicación de redes de servicios públicos es un hecho de común acontecer en las ciudades objeto de inversiones aplicadas a los proyectos de TRANSPORTE MASIVO financiados por el Gobierno Nacional por vía de empréstitos BIRF en articulación de convenios con el Banco Mundial.

Observa el equipo auditor de la CGR que ... si en gracia de discusión Metrolínea hubiera estado obligada a soportar la servidumbre para el tránsito del gasoducto Gibraltar-Bucaramanga, no se entiende por qué, conociendo de antemano (septiembre de 2010) a la adquisición del terreno destinado para la construcción del Portal de Girón, el trazado que iba a tener dicho gasoducto, porque termino aceptando que ese trazado se hiciera sobre la zona del terreno donde quedaría la infraestructura de la estación, situación que generaba graves inconvenientes, como en efecto ocurrió, en el desarrollo de la construcción del Portal de Girón, entre otros la necesidad de realineamiento de la tubería de gasoducto, que llevo al pago injustificado de la suma de \$ 2.191.401.806 y el retraso de las obras con sus consabidos costos adicionales, pues no puede alegarse que el primer trazado fuera la única opción posible para permitir el tránsito del gasoducto.

Es un deber de Metrolínea S.A. ofrecer las pruebas que controvertan y si es el caso ofrezcan el esclarecimiento de los hechos objeto de la controversia, en este caso el paso del gasoducto Gibraltar por el lote donde se construyó el "Portal Girón", para lo cual es necesario ofrecer una trazabilidad histórica a las afirmaciones realizadas por el equipo auditor de la CGR; afirmaciones que necesitan ser contextualizadas en modo, lugar y tiempo para construir la realidad de los hechos y por tanto permitir una defensa a las actuaciones que condena la CGR como generadores de graves inconvenientes o de injustificados pagos, o de generadores de retrasos en obras etc.

Se hace entonces, pertinente y oportuno, aclarar al equipo auditor de la CGR un hecho relevante que al parecer no se ha tenido en cuenta, el cual hace referencia a los documentos y/o estudios que aportaron información en desarrollo de la evaluación técnica para la localización del Gasoducto. En este sentido debe informarse al equipo auditor de la CGR que para el año 2010 la sociedad METROLÍNEA S.A. contaba únicamente con los DISEÑOS ARQUITECTÓNICOS Y GEOMÉTRICOS DEL PORTAL GIRÓN elaborados por la UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER (UIS) en cumplimiento del CONTRATO INTERADMINISTRATIVO Nro. 033 DE 2004 celebrado entre el Área Metropolitana de

Bucaramanga y la UIS, a su vez controlado por la sociedad Metrolínea S.A.; diseño que entre otros elementos de juicio, fue útil para llegar a la definición del trazado en planta y la profundidad del gasoducto planeando minimizar los impactos derivados de la servidumbre ya comprometida por la sociedad Metrolínea, para el paso del gasoducto Gibraltar.

En consecuencia, son estos los diseños que deben ser tenidos en cuenta por el equipo auditor de la CGR y que al parecer no existe registro de que hayan sido solicitados para sus consideraciones y análisis. Fundamentalmente son importantes porque permiten demostrar que la definición tomada respecto a estos diseños era totalmente viable, logrando instalar el Gasoducto en el trazado planteado “sin interferir con la zona del terreno donde quedaría la infraestructura de la estación” y sin “limitar la construcción del Portal Girón” tal como afirma el equipo auditor de la CGR, teniendo como premisa que la única restricción solicitada por TRANS--- (...) fuese no quedar bajo edificaciones. Esto es así porque los DISEÑOS ARQUITECTONICOS y GEOMETRICOS (UIS) tomados como insumo de análisis lo demuestran, y en tal sentido quedo constancia de ello, tal como lo registra el informe del equipo auditor de la CGR al firmar que “... el trazado de dicho gasoducto fue aceptado por Metrolínea S.A. mediante el contrato de constitución de servidumbre del 10 de agosto de 2012 (se corrige la fecha registrada por la CGR) con la siguiente condición establecida en el Parágrafo Primero de la CLAUSULA TERCERA “ se deja constancia que el trazado del gasoducto en este predio se definió y concretó entre las partes para efectos de no entorpecer el desarrollo de proyectos sobre el mismo por parte de la sociedad Metrolínea S.A., razón por la cual bajo ninguna circunstancia dicho trazado podrá limitar el desarrollo del proyecto SITM para lo cual fue adquirido el predio por Metrolínea S.A.” Queda así registrado que para la época y con el diseño disponible no se limitaba de ninguna forma la construcción del Portal Girón.

De otra parte, es necesario aclarar la afirmación del equipo auditor de la CGR donde expresa que “... no puede alegarse que el primer trazado fuera la única opción posible para permitir el tránsito del Gasoducto por el Predio ya referenciado ...” puesto que nadie alega que existiese una única opción para el trazado, por el contrario se analizaron varias opciones de manera conjunta entre las partes (...), y de ello puede ofrecer declaración el personal de (...) participe de aquella planeación, puesto que era necesario contar con la participación de personal experto en la materia, es decir personal técnico de (...), con su experticia en canalización de gasoductos, resolviéndose de esta manera diversas variables inmersas en el ámbito de la mecánica de fluidos y mecánica de materiales entre otras circunstancias porque este tramo del gasoducto ya estaba sometido a iniciar en un punto antes y en un punto después, respecto del lote de Metrolínea, a causa de la mayor extensión en el recorrido del Gasoducto. A la par se analizaron factores de estabilización de taludes frente a los DISEÑOS ARQUITECTONICOS y GEOMETRICOS (UIS) teniendo en cuenta los niveles críticos en cada lindero, de donde se evidencio que sobre el lindero oriental existía mayor riesgoso de someter el gasoducto a futuros daños por cortes de taludes con retroexcavadoras. Finalmente se opta por mantener un corredor donde existiera un menor probabilidad de daño por movimientos de tierra, y esto se da escogiendo un lineamiento próximo o cercano a lindero que colonda con la autopista, pues es evidente que la cota de la vía es un punto físico de amarre de niveles en el

proyecto, pues es desde allí de donde se accedería al Portal Girón, y por esta razón entre más proximidad a este nivel menor corte de tierras requería el proyecto de acuerdo a los DISEÑOS ARQUITECTONICOS y GEOMETRICOS (UIS) en cuestión. Todo ello previo acuerdo y definición por las partes, de no existir ningún impedimento para construir sobre el gasoducto componentes del proyecto como vías y estructuras hidráulicas, pues dado el caso y de ser técnicamente necesario en el futuro desarrollo de la obra se plantearían opciones de protección al gasoducto para sub-tramos que así lo requirieran, lo que no debía construirse era edificaciones que forzosamente impidiera el actuar a (...) sobre el derecho de servidumbre y por ende sobre el gasoducto.

Es necesario aportar a la controversia que la ley 1228 de 2008, por la cual se determina las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión para las carreteras del sistema vial nacional a modo de protección para futuras ampliaciones viales, y por esta ley en su Artículo 2° se establecen las fajas de retiro obligatorio, donde en su único párrafo establece que en vías de doble calzada de cualquier categoría la zona de exclusión se extenderá mínimo veinte (20) metros a lado y lado de la vía que se medirán a partir del eje de cada calzada exterior, lo que en consecuencia obliga a Metrolinea S.A. tener en cuenta este parámetro dentro de las variables de análisis para la línea Gibraltar, de tal forma que el alineamiento estuviese fuera de aquella franja, es así como la cifra establecida en documento técnico es de 18,7 más lo que sumado a los 1.30 más del ancho libre de la zanja (una vez canalizada) respeta los 20 más reglados por la Ley 1228 de 2008.

Se precisa además exponer la connotada importancia del referido gasoducto, y por ello la obligante constitución por Metrolinea S.A. de una servidumbre impuesta sin mayor margen de discusión dado que el gasoducto Gibraltar hace parte del plan nacional de conexión energética que pretende "... conectar cada año a 350.000 nuevas familias, tal y como se logró en el 2011. De los 42 millones de pie cúbicos que transporta el gasoducto, 12 millones se consumen en Bucaramanga y el restante, a través de Barrancabermeja, se ofrece a otras regiones del País ... igualmente ... beneficiando a más de 4.000 nuevos usuarios de los municipios de Toledo, Labateca, Chitaga y Silos (Norte de Santander), y Tona (Santander) (extraído de la revista Portafolio en su edición web de fecha Mayo 02 de 2012, con Felix L Quintero como autor)

Es igualmente importante aclarar que el Contrato de Obra Nro. 113 de 2015 ejecutado para la construcción del Portal Girón fue objeto de adicionales en plazo por varias razones debidamente sustentadas en los estudios previos que apoyan el debido tramite, no siendo el gasoducto la única razón que motivo las modificaciones al plazo, tal como podría entenderse de la afirmación realizada en este aspecto por el equipo auditor de la CGR.

En relación a la contrariedad que esboza el equipo auditor de la CGR frente a las razones que sustentaron la compra del predio relacionada con la aspiración a que le asiste Metrolinea S.A. de que lote adquirido esté libre de cualquier limitación en su uso y goce, afirmando que "... no se entiende la decisión adoptada por Metrolinea S.A., que una vez adquirido el mismo, con esa condición anterior, someterlo innecesariamente a dicha limitación, que termino dificultando enormemente su utilización para los propósitos

concebidos en su adquisición, y no solo eso, sino que también se terminaron generando unos costos adicionales no previstos inicialmente para el proyecto y que no tienen ninguna justificación...” debe aclararse varios aspectos entre ellos:

1. *No es cierto que el gasoducto sometiera al proyecto a una limitación pues como se ha expresado reiteradamente el diseño base tomado como insumo de análisis para la toma de decisiones era aquel elaborado por la Universidad Industrial de Santander, y frente a este diseño no se constituía limitación alguna.*
2. *La servidumbre fue impuesta entre otras razones por la connotada importancia energética que le asiste al Gasoducto Gibraltar, y en este contexto la sociedad Metrolinea no tenía margen de discusión para apear o no el paso del Gasoducto por el lote adquirido, lo que conlleva a gestionar un diálogo con (...) con el fin de establecer acuerdos en beneficio precisamente del desarrollo del Portal Girón, teniendo como única referencia el proyecto de construcción que tenían como insumo base los DISEÑOS ARQUITECTÓNICOS Y GEOMÉTRICOS DEL PORTAL GIRÓN elaborados por la UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER (UIS).*
3. *Es relevante establecer que dentro de los estudios desarrollados por la UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER, en desarrollo del CONTRATO INTERADMINISTRATIVO AMB – UIS Nro. 033 de 2004, se obtuvo la localización de las cuatro (4) estaciones de cabecera y/o Portales del SITM, todo ello sometido a la articulación y balanceo de las variables inmersas en la estructuración técnica y financiera para la operación, lo que incluye los análisis de rutas y costos por kilómetro, áreas de demanda de pasajeros etc.; finalmente para determinar en análisis de alternativas la ubicación que brinda la mayor eficiencia operativa. Se precisa entonces expresar la importancia que adquiere la localización establecida para cada lote donde está ubicado cada portal, y por ende el Portal Girón se obliga bajo esta premisa a construirse allí donde fue establecido por los mentados estudios, por ello la elección de otro lote en otra ubicación carecería de soporte técnico y financiero y por ende de un sustento que apoyara una distinta adquisición predial.*
4. *No es medible la afirmación expresada por el equipo auditor de la CGR cuando respecto a la servidumbre impuesta sobre el lote expresa que “termino dificultando enormemente su utilización para los propósitos concebidos en su adquisición” dado que frente al estado del arte de la ingeniería de obra en Colombia es constatable que no existe dificultad alguna en construir un proyecto, como el del Portal Girón, el cual desde el ámbito de las especialidades articuladas a su construcción como lo son la ingeniería civil, la ingeniería de suelos, la ingeniería vial, la ingeniería mecánica, la ingeniería hidráulica etc. se considera totalmente viable su desarrollo pues su construcción no conlleva procesos constructivos o tecnologías de construcción fuera de aquellas de normal obtención en el ámbito local*

Luego de controvertir las afirmaciones realizadas por el equipo auditor de la CGR frente a los factores que supuestamente se originaron en una falta de planeación, la sociedad Metrolinea procede a narrar los acontecimientos sucedidos con posterioridad de la constitución de la servidumbre, y que en sí mismos fueron la fuente de distorsión en la planeación realizada por la sociedad Metrolinea S.A. respecto al proyecto de construcción del Portal de Girón y junto a esto nuevamente analizar cómo queda el alineamiento del gasoducto Gibraltar el cual pasa a una realidad distinta a aquella hasta aquí aclarada, situación que finalmente fue superada y como resultado a la presente fecha se cuenta con un Portal totalmente terminado en lo que respecta al alcance determinado para el contrato de obra Nro. 113 e 2015.

Para el año 2012 el diseño elaborado por la UIS fue desechado y se optó por realizar un nuevo diseño que permitiera desarrollar el Portal Girón teniendo en cuenta las situaciones que distorsionaron lo hasta la fecha planeado, en tal sentido se desarrolló el CONTRATO DE CONSULTORÍA Nro. 055 DE 2013 a cargo del CONSORCIO (...) cuyo objeto consistió en elaborar el "REDESIGNO, REVISIÓN, COMPLEMENTACIÓN Y AJUSTES A LOS DISEÑOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LOS PORTALES DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO"

Se procede entonces a exponer y comentar las situaciones que terminaron generando la mayor distorsión sobre la viabilidad para construir los Diseños elaborados por la UIS que a la final sustentaron la ejecución de un nuevo diseño para el Portal Girón.

1. Metrolinea S.A. compro solo un predio del total de los tres predios que requería el diseño elaborado por la UIS.
2. El área requerida se redujo en más de un 50% al solo comprar un predio.
3. El diseño ARQUITECTONICO Y GEOMETRICO elaborado por la UIS no cabe en el único lote adquirido por Metrolinea S.A.

En síntesis, la escasez de área para implantar con suficiencia el diseño elaborado por la UIS, género que el equipo técnico de especialistas del contrato de Consultoría Nro. 113 de 2019 desechara lo hasta ahora existente e iniciara con un nuevo proyecto ajustado al único lote adquirido por METRLINEA S.A.

Es en esta nueva fase donde una vez evaluadas las diversas variables involucradas en el análisis como lo son (entre otras) : a) la longitud de plataformas de Acceso/descenso, b) los radios de giro para la flota, c) pendientes máximas en vía para operación de la flota ...etc. ; y a su vez teniendo que afrontar las restricciones de diseño en cuanto al área reducida y la servidumbre del gasoducto, se valora necesario tomar la decisión de dar traslado al gasoducto, permitiendo lograr la mayor eficiencia para la cabida de edificaciones y parqueo de flota, esto se logra con resultados satisfactorios y a un costo que se aproxima suficientemente a aquel estimado en el Plan de Adquisiciones de la sociedad Metrolinea S.A., lo cual es relevante pues significa que el PORTAL GIRON no supero los costos estimados en las evaluaciones financieras del Sistema Integrado de Transporte Masivo".

Allegó los siguientes documentos para análisis:

- No objeciones del Banco Mundial para los adicionales de Obra, entre ellos el traslado del Gasoducto.
- Remisión de los estudios previos que sustenta el traslado del gasoducto al Ministerio De Transporte para sus fines pertinentes.
- Acta de recomendación de liquidación del contrato Nro. 033 de 2004 celebrado entre la UIS y el Área Metropolitana de Bucaramanga; junto al anexo del mismo denominado “Informe de Apoyo para el Control y Vigilancia al Contrato Interadministrativo Nro. 033 de 2004”.
- Plano en tamaño oficio con diseño de la “Planta Localización Patio Taller Girón” elaborado por la UIS.
- Un (1) medio magnético (C.D) con parte de los archivos integrantes de los Diseños del Portal Girón elaborados por la UIS.
- Copia del registro en medios de la entrada en operación del Gasoducto Gibraltar, extraído de la revista Portafolio en su edición web de fecha Mayo 02 de 2012, con Félix L Quintero como autor.
- Concepto técnico referente a la solicitud de servidumbre de la tubería de gas de propiedad de TRANSORIENTE en el lote proyectado para el Portal de Girón.
- Anexo Nro. 01 del convenio de cofinanciación páginas 31 a 33.

Análisis respuesta:

Metrolínea S.A (Ente Gestor):

Es importante resaltar, respecto a la construcción del Portal de Girón, que se contó la viabilidad del Ministerio de Transporte y el conocimiento del Banco Mundial.

Todas las obligaciones que le asiste al gestor están contempladas en el Convenio de Cofinanciación del 17 de agosto de 2005, contempladas en la cláusula 7, numeral 7.4, entre las que se destaca: “(...) (j) *Velar por el eficiente y correcto desarrollo de la operación del SITM, teniendo en cuenta las recomendaciones de la estructuración, legal y financiera, los estudios técnicos para el mismo, y coordinar las acciones requeridas para el desarrollo del proceso de contratación del SITM (...) (l) Adelantar de manera inmediata la totalidad de acciones civiles, penales o disciplinarias necesarias para la adecuada protección de los aportes de la Nación, Bucaramanga y el Área Metropolitana, así como de las fuentes de los mismos, cuando tales aportes o fuentes se vean amenazadas o afectadas por actuaciones de particulares o de servidores públicos (...).* Por otro lado, dicho gasto correspondió a un costo adicional que aumentó injustificadamente el costo del proyecto. Sin embargo, fue asumido con recursos BIRF NACIÓN.

En la segunda parte de la respuesta, se solicita tener en cuenta que en este tipo de proyectos siempre se concibe el traslado de redes de servicios públicos como un gasto y un hecho común.

Respecto a lo anterior, y en relación con redes existentes en las áreas que van a ser intervenidas en la construcción de la infraestructura necesaria ello podría darse. Sin embargo, en este caso, lo que se dio fue que, teniendo un terreno libre de cualquier limitación, se sometió por parte de Metrolínea S.A. a la servidumbre para introducción de la red de gas, afectándose la disponibilidad total del área.

Sobre los documentos aportados como soporte de la respuesta, donde el ente gestor indica que los mismos contribuyeron a la evaluación técnica para la localización del Gasoducto y, que el equipo auditor no los tuvo en cuenta para el análisis, es relevante resaltar que la CGR no tuvo a disposición este diseño, por cuanto la entidad no lo suministró, a pesar de habersele requerido en dos (2) ocasiones, según oficio 2019EE0122617 del 27 de septiembre de 2019, por correo electrónico el 8 de octubre de 2019 y reiteración 16 de octubre 2019EE0131899, en la ejecución de la auditoria.

No obstante, lo anterior y como parte de la evaluación de la respuesta se procede a analizar dicha documentación, encontrando que los documentos aportados en la respuesta, con respecto al DISEÑO GEOMÉTRICO EN PLANTA DEL PORTAL GIRON, corresponden a un estudio realizado el **7 de mayo de 2010**, mas no como lo afirma la entidad, que corresponden a un diseño enmarcado en el **Contrato Interadministrativo 033 de 2004**; contrato que, según los documentos allegados, terminó el 14 de junio de 2008, dos (2) años antes de la entrega del diseño ajustado que aporta Metrolínea S.A.

El Ente Gestor argumenta que ese diseño fue útil para llegar a la definición del trazado en planta y la profundidad del gasoducto, planeando minimizar los impactos derivados de la servidumbre, ya comprometida por la sociedad Metrolínea S.A., para el paso del gasoducto Gibraltar. Sin embargo, para la CGR en el documento aportado, el diseño ajustado fue para los dos (2) predios disponibles, lo cual considera un área mayor, mas no para la que finalmente se adquirió para la construcción del portal y sobre la cual se constituyó la servidumbre, es decir, que al solo adquirirse un predio con una menor extensión para el proyecto diseñado, el impacto de la servidumbre sería mayor.

Además, el concepto técnico emitido el 8 septiembre de 2010 frente a la solicitud de servidumbre de la empresa correspondiente es anterior a la misma fecha en que se adquirió la titularidad del predio, 5 de octubre de 2010 – Escritura 1760 – registrada el 13 de octubre del mismo año, según anotación 6 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga. Por tanto, la servidumbre fue comprometida por parte de Metrolínea S.A, cuando ni siquiera tenía titularidad del terreno y sin tener los diseños ajustados a la nueva área, lo cual impedía determinar el impacto del trazado del Gasoducto sobre la construcción del proyecto del Portal de Girón.

Al examinar el contrato de la servidumbre, se encuentra que, a pesar de que en la cláusula tercera dicho contrato en el parágrafo 1, estableció que “(...) se deja constancia de que el trazado del gasoducto no entorpecerá el desarrollo de los proyectos de metrolínea (...); pero en la cláusula cuarta del mismo documento, acordaron limitaciones al propietario del terreno (Metrolínea S.A), debido a que se habilitaba al beneficiario (...), entre otros, a instalar tubería, ejecutar obras de conservación, tránsito de maquinaria, y por sobre todo la imposibilidad de levantarse edificaciones permanentes, salvo el corredor vial y sus estructuras de manejo pluvial que permitieran la operación del SITM. Situación que demuestra que con dicha servidumbre se generaron problemas que debían ser considerados en el proyecto de construcción del Portal de Girón, al punto de que Metrolínea S.A. estuvo obligado a suscribir un acuerdo de transacción para el realineamiento de la tubería de gas, pero que terminó asumiendo su costo la sociedad Metrolínea S.A. Luego, no es cierto que la constitución de la servidumbre no hubiera generado inconvenientes en el propósito de construcción del Portal de Girón, obra clave en la infraestructura del SITM – Metrolínea.

Con respecto a la petición de aclaración de la afirmación del equipo auditor de la CGR, donde expresa en la observación que “(...) no puede alegarse que el primer trazado fuera la única opción posible para permitir el tránsito del Gasoducto por el Predio ya referenciado (...)”, porque según Metrolínea S.A. no han manifestado que existiese una única opción para el trazado, la CGR evidencia que dicho trazado, de acuerdo con la documentación aportada, no era la única ubicación posible, ni la más conveniente para el proyecto, al punto que obligó a la sociedad Metrolínea S.A. a realizar su reubicación al costo ya señalado. Se reitera que el trazado inicial, que tuvo que corregirse, no fue la única opción.

Sobre la exposición que señala el ente gestor, de la connotada importancia del referido gasoducto, y por ello la obligante constitución por parte de Metrolínea S.A. de una servidumbre impuesta sin mayor margen de discusión, dado que el gasoducto Gibraltar hace parte del Plan Nacional de Conexión Energética, es preciso señalar que, el proyecto Metrolínea es también de importancia estratégica para la Nación y para el Área Metropolitana de Bucaramanga, como lo declaró el CONPES 3298 de 2004, por tratarse igualmente de un servicio público esencial.

Metrolínea indica que, “(...) no es medible la afirmación expresada por el equipo auditor de la CGR cuando respecto a la servidumbre impuesta sobre el lote expresa que “terminó dificultando enormemente su utilización para los propósitos concebidos en su adquisición”, dado que frente al estado del arte de la ingeniería de obra en Colombia es constatable que **no existe dificultad alguna en construir un proyecto como el del Portal Girón (...)**”. Sobre este aspecto, con la servidumbre se estaban creando problemáticas nuevas que podían generar, como en efecto ocurrió, costos adicionales que son representativos para el proyecto, puesto que equivalen a más del 10% del valor total del mismo, lo cual es medible.

Ahora bien, con respecto a los hechos que sucedieron con posterioridad de la constitución de la servidumbre, referente a la suscripción del Contrato de Consultoría 055 de 2013 de un nuevo diseño para el Portal Girón, para la CGR eso genera una realidad distinta, y que fue en esta fase donde se desechara lo hasta ahora existente e iniciara un nuevo proyecto ajustado al único lote y se toma la decisión de dar traslado al gasoducto; por cuanto, la única realidad que sucedió fue que en el año 2010 se adquirió un solo predio sobre el cual se construiría el Portal de Girón, quedando obsoletos los diseños iniciales, con el agravante de que el predio se sometió a una limitación como lo fue la Servidumbre señalada en este hallazgo; luego, mal puede aducirse que el gasto de los \$2.191.401.826 que corresponde al realineamiento del Gasoducto, tenga como origen única y exclusivamente en la contratación de la Consultoría 055 de 2013, sino por todas las situaciones ya examinadas, pues a la contratación de estos diseños se llegó con un solo predio disponible y con la servidumbre del Gasoducto tantas veces referenciada.

Hallazgo 5. Contrato de obra 113 de 2015 Construcción Portal de Girón (F-D)

La Carta Política en su artículo 209 establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad mediante desconcentración de funciones.

La Ley 489 de 1998, en su artículo 3º señala que la función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes, entre otros a la economía, eficacia y eficiencia. Y en el artículo 6 determina que *“en virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales (...)”*.

La Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, señala en sus artículos:

“3º GESTION FISCAL. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales (...)”

ARTICULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. *Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una*

gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”.

CONPES 3298 de 2004. VI. PARTICIPACIÓN DE LA NACIÓN EN EL DESARROLLO DEL SITM. A. Uso de los Aportes. Los aportes de la Nación para el financiamiento del SITM se destinarán exclusivamente a las inversiones en infraestructura establecidas en el Anexo 2. Los recursos de la Nación no financiarán actividades de rehabilitación de la infraestructura posteriores a la puesta en marcha del corredor troncal. Los recursos de la Nación tampoco se utilizarán para financiar mantenimiento de infraestructura ni cubrirán ningún tipo de inversión o gasto relacionado con los riesgos ni la operación del sistema.

CONPES 3368 de 2005. El artículo 15 del Decreto 3109 de 1997, **corresponde al Ministerio de Transporte vigilar la inversión de los recursos de la Nación cuando cofinancie o participe con aportes en un Sistema Integrado de Transporte Masivo.** Para garantizar la participación de la Nación en las Juntas Directivas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación continuarán con la ejecución de los Contratos de Usufructo de Acciones que actualmente están vigentes y suscribirán nuevos contratos para los nuevos proyectos.

CONPES 3368 de 2005. **El control y seguimiento que realiza el grupo de seguimiento a los Sistemas Integrados de Transporte Masivo del Ministerio de Transporte se enmarca en los siguientes aspectos: Administrativa, financiera y contable, obras y adquisiciones, Gestión social y reasentamientos, Gestión ambiental, y Seguimiento y evaluación de los proyectos.**

CONPES 3368 de 2005. Los recursos de la inversión pública cofinanciada entre la Nación y las entidades territoriales **deberán estar dirigidos únicamente para atender el costo de los componentes del SITM que integren la infraestructura requerida para su operación. Anexo 3.**

CONPES 3370 de 2005. **La realización de cualquier actividad cuyo costo implique valores adicionales al monto máximo de inversión contemplado en este documento o cuyo objeto no corresponda con ninguno de los componentes del Anexo 1, deberá ser financiada, en su totalidad, con cargo a las entidades territoriales que participan en el proyecto. Los recursos de la Nación no financiarán mantenimiento de infraestructura ni cubrirán ningún tipo de inversión o gasto relacionado con los riesgos ni con la operación del sistema.**

El CONPES 3352 de 2008 establece que con la nueva propuesta operacional para Metrolínea se contemplan: 8,9 km de carriles exclusivos (troncales), 25,19 km de carriles preferenciales (pretroncales), 80,1 km de corredores alimentadores, 4 estaciones de integración de cabecera con sus respectivos patio-talleres, 3 estaciones de integración intermedias, 24 estaciones de parada puerta izquierda y puerta derecha, 49 paradas puerta derecha, una glorieta y una plataforma adicional de alimentación a la Estación de Transferencia de Provenza en el costado oriental.

Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 1º de febrero de 2012. Rad. 1999-00539-01(22464). Desde mucho antes de las reformas legales que en materia de contratación estatal regulan los deberes y requisitos de la estructuración de los negocios jurídico- públicos, la jurisprudencia se ha manifestado para reafirmar el carácter completo, serio y previo de los estudios y documentos: *“La jurisprudencia de la Sala ha sostenido repetidamente, y así lo reitera ahora, que en materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (...) (iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc; (iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; (v) la disponibilidad de recursos presupuestales o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato; (vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante; (vii) los procedimientos, trámites y requisitos de que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda celebrar.”*

-Congruente con lo anterior, en cumplimiento de los deberes de planeación o estructuración del negocio jurídico estatal, las entidades y gestores fiscales de los recursos públicos deben anticipar, con base en información disponible, actualizada y completa, todos los pormenores de la ejecución contractual y en tal sentido “efectuar entre otras las siguientes tareas administrativas: Identificación de factores que pueden frustrar los resultados previstos de un negocio; identificación de variables que influyan de alguna manera en la afectación a los resultados esperados en todos sus aspectos; utilización de la mejor información posible, la más confiable y de mejor calidad en torno al correspondiente negocio, incluso la surgida de antecedentes históricos contractuales de la entidad; manejo y evaluación de información conocida, procesada y alta calidad;

evaluación de diferentes escenarios en torno a la probabilidad de ocurrencia de contingencias; identificación de las particularidades de cada riesgo....”

El Convenio de Cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito el 17 de Agosto de 2005 entre la Nación, el Área Metropolitana de Bucaramanga, el Municipio de Bucaramanga y Metrolínea S.A, definió para la financiación del Proyecto y posteriormente vinculó a los demás municipios del Área Metropolitana y la Gobernación de Santander, mediante la suscripción de otrosíes, así: el Municipio de Girón se vinculó al Convenio mediante Otrosí 2 del 27 de enero de 2006, Piedecuesta mediante Otrosí 3 del 28 de diciembre de 2006, Floridablanca a través de Otrosí 4 del 19 de diciembre de 2008 y la Gobernación de Santander con Otrosí 6 del 12 de noviembre de 2009. En dicho convenio quedaron plasmadas las cláusulas que definen los gastos elegibles y financiados por la Nación y los gastos asumidos por los entes Territoriales, así:

- *“Cláusula 2 (...) 2.1. El costo del Proyecto para el escenario de ejecución de Bucaramanga y el Área Metropolitana, incluye la inversión en la infraestructura establecida en el Anexo 1 y los costos financieros que genere la construcción de dicha infraestructura (...).”*
- *“Cláusula 3. (...) 3.3 Los mayores valores en infraestructura que resulten de la ejecución del presente Convenio respecto a aquellos determinados en la Cláusula 2.1, así como las modificaciones, cambios y contingencias que se deriven de los diseños de ingeniería de detalle del Proyecto o los diseños operacionales del SITM que involucren un mayor valor del Proyecto estarán en su totalidad a cargo de Bucaramanga, del Área Metropolitana y/o de Metrolínea”.*
- *“Cláusula 6 (...) 6.2. Bucaramanga, el Área Metropolitana y Metrolínea asumirán la totalidad de los riesgos y Costos Adicionales del Proyecto de acuerdo con la distribución que de ellos se determine entre cada una de las partes. La asignación de riesgos deberá ser definida previamente a la contratación de cualquier obra que involucre dos o más partes. Los costos que asuman Bucaramanga, el Área Metropolitana y Metrolínea por estos esquemas no podrán ser pagados con los recursos de la Nación, ni tampoco podrán generar la realización de aportes de la Nación distintos o superiores a los que aquí se obliga. De cualquier manera, la Nación no asumirá ningún riesgo, ni pagos relacionados con garantías de ingreso o de mayor valor de obra durante la construcción o la operación del SITM, ni riesgos financieros por concepto de las operaciones de crédito que Metrolínea realice en el marco de la ejecución del presente Convenio ni de las coberturas bancarias a las que se refiere la Cláusula 2.3(d).”*
- *“Cláusula 7 (...) 7.2. Obligaciones especiales de Bucaramanga (...) c) Cubrir los Costos Adicionales en que eventualmente pudiese incurrir el Proyecto”.*

- "Cláusula 12 (...) 12.3. Las obligaciones de las entidades que se vinculen corresponderán a aquellas dispuestas en este Convenio para Bucaramanga y el Área Metropolitana, dentro de sus respectivas competencias".

Se celebró Contrato de Obra 113, el 2 de septiembre de 2015, por Metrolínea S.A., cuyo objeto contractual consistió en: "LA CONSTRUCCIÓN DEL PORTAL DEL MUNICIPIO DE GIRÓN, PARA EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO DE METROLINEA S.A.", por valor inicial de \$19.532.614.000 y un plazo inicial de catorce (14) meses a partir de la suscripción del acta de inicio. El 13 de julio de 2016 se dio inicio al contrato¹ (315 días después de la suscripción del contrato de obra).

El valor total del contrato de acuerdo con las adiciones suscritas llegó a \$21.514.717.505 y un plazo final de 22 meses. El 12 de mayo de 2018, Metrolínea S.A. dio por terminado el contrato de obra. El contrato mencionado anteriormente fue liquidado el 13 de diciembre de 2018. Los valores cancelados al contratista de obra según información suministrada por METROLINEA S.A. son los siguientes:

Tabla 10

No. Acta	Periodo	Fecha de Acta	Valor Ejecutado	Valor Facturado	No. Factura	Fecha de Factura
1	13 Jul 16 A 12 Sep 16	3-oct-16	\$ 349.468.828,00	\$ 349.468.828,00	1	Oct.3-16
2	13 Sep A 12 Oct 16	25-oct-16	\$ 446.041.912,00	\$ 446.041.912,00	5	Nov 1- 16
3	13 Oct A 12 Nov 16	22-nov-16	\$ 624.925.359,00	\$ 624.925.359,00	7	Nov 23-16
4	13 Nov A 12 Dic 16	14-nov-16	\$ 592.270.875,00	\$ 592.270.875,00	8	Dic 14-16
5	13 Dic 16 A 12 Ene 17	23-ene-17	\$ 857.832.506,00	\$ 857.832.506,00	9	Ene 23-17
6	13 Ene A 12 Feb 17	21-feb-17	\$ 1.193.396.173,00	\$ 1.193.396.173,00	12	Mar 01-17
7	13 Feb A 12 Mar 17	21-mar-17	\$ 618.986.002,00	\$ 618.986.002,00	13	Mar 21-17
8	13 Mar A 12 Abr 17	17-abr-17	\$ 888.141.373,00	\$ 888.141.373,00	14	Abr 19-17
9	13 Abril a 12 May 17	22-may-17	\$ 1.051.904.881,00	\$ 1.051.904.881,00	15	May-22-17
10	13 Mayo a 12 Jun 17	23-jun-17	\$ 876.767.759,00	\$ 876.767.759,00	16	Jun-22-17
11	13 Junio a 12 Jul 17	21-jul-17	\$ 604.895.167,00	\$ 604.895.167,00	17	Jul-24-17
12	13 Julio a 12 Agos 17	22-ago-17	\$ 915.484.352,00	\$ 915.484.352,00	18	Ago-22-17
13	13 Agos a 12 Sep 17	25-sep-17	\$ 1.081.213.926,00	\$ 1.081.213.926,00	19	Sep 25/17
14	13 Sep a 12 Oct 17	23-oct-17	\$ 2.446.699.424,00	\$ 2.446.699.424,00	20	Oct 24/17
15	13 Oct a 12 Nov 17	27-nov-17	\$ 1.775.708.269,00	\$ 1.775.708.269,00	22	Dic 12/17
16	13 Nov a 12 Dic 17	15-dic-17	\$ 630.329.855,00	\$ 630.329.855,00	23	Dic 15/17
17	13 Dic a 12 Ene 18	22-ene-18	\$ 734.487.093,00	\$ 734.487.093,00	24	Ene 23/18
18	13 Ener a 12 Febr 18	21-feb-18	\$ 1.133.036.205,00	\$ 1.133.036.205,00	26	Mar 01/18
19	13 Febr a 12 Marz 18	3-abr-18	\$ 1.407.527.216,00	\$ 1.407.527.216,00	27	Abr 02/18
20	13 Marz a 12 Abri 18	30-abr-18	\$ 1.031.098.617,00	\$ 1.031.098.617,00	28	May 02/18
21	13 Abe a 12 Mayo 18	13-jun-18	\$ 2.254.501.715,00	\$ 2.254.501.715,00		
TOTAL			\$ 21.514.717.505,00	\$ 21.514.717.505,00		

Fuente: Acta de Finalización del Contrato 113 de 2015

Es de señalar que los \$ 21.514.717.505 la fuente de los recursos es por \$ 17.732.614.236 de Nación BIRF y \$3.782.103.271 del municipio de Girón.

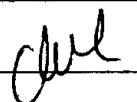
Luego de cerca de siete (7) meses de la suscripción del contrato de obra, el 8 de abril de 2016, Metrolínea S.A. suscribió el Contrato de Consultoría 054 por \$1.035.200.240, cuyo objeto contractual era: "INTERVENTORIA TECNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA Y

¹ 6 años después de la fecha prevista en el Conpes 3552 de 2008 para su entrada en funcionamiento

AMBIENTAL CONSTRUCCIÓN DEL PORTAL DEL MUNICIPIO DE GIRÓN, PARA EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO DE METROLÍNEA S.A. El 11 de abril de 2016 se dio inicio a dicho contrato. El valor total del contrato de acuerdo con las adiciones suscritas llegó a \$1.880.591.330 y un plazo final de 25 meses. El 10 de junio de 2018, Metrolínea S.A. dio por terminado el contrato de interventoría. El contrato mencionado anteriormente fue liquidado el 2 de mayo de 2019. Los valores cancelados al interventor de obra según información suministrada por Metrolínea S.A. son los siguientes:

Tabla 11

No. Acta	Periodo	Fecha del acta	Valor Ejecutado	% ejecutado	Valor Facturado	No. Factura	Fecha Factura
1	11 Mayo a 11 Junio 2016	07-ju1.-16	\$ 34.457.800,00	1,83%	\$ 34.457.800,00	001	7 de Julio de 2016
2	11 Junio a 10 Julio 2016	18-ju1 -16	\$ 34.457.800,00	1,83%	\$ 34.457.800,00	002	18 de 1 ul lo de 2016
3	11 Julio a 11 Agosto 2016	24-ago.-16	\$ 40.489.800,00	2,15%	\$ 40.489.800,00	004	7 de septiembre de 2016
4	11 Agosto a 10 Septiembre 2016	13sep.-15	\$ 68.947.848,00	3,67%	\$ 68.947.848,00	006	3 de octubre de 2016
5	11 Septiembre a 10 Octubre 2016	25-oct-16	\$ 78.122.520,00	4,15%	\$ 78.122.520,00	007	1 de noviembre de 2018
6	11 Octubre 2010 e 10 Noviembre 2016	27-nov,-16	\$ 81.937.760,00	4,36%	\$ 81.937.760,00	008	22 de noviembre de 2016
7	11 Noviembre a 10 Diciembre 2016	12-dic.- 15	\$ 88.287.600,00	4,69%	\$ 88.287.600,00	009	13 de diciembre de 2016
8	11 Diciembre 2016 a 10 Sacro 2017	23-ene.-17	\$ 88.287.600,00	4,69%	\$ 88.287.600,00	014	23 de enero de 2017
9	11 litera 2017 a 10 Febrero 2017	21-844,17	\$ 88.287.600,00	4,69%	\$ 88.287.600,00	017	3 de marzo de 2017
10	11 de Febrero e 10 de Mono 2017	23-mar:17	\$ 88.287.600,00	4,69%	\$ 88.287.600,00	018	23 de marzo de 2017
11	11 de Merco e 10 de Abril 2017	18.abr.-17	\$ 88.287.600,00	4,69%	\$ 88.287.600,00	020	17 de abril de 2017
12	11 de Abril a 10 de Mayo 2017	19- may..17	\$ 81.937.760,00	4,36%	\$ 81.937.760,00	022	76 de mayo da 2017
13	11 de Mayo e 10 de junio 2017	25-jun.-17	\$ 74.680.800,00	3,97%	\$ 74.680.800,00	023	15 de Junio de 2017
14	11 de Junio a 10 de julio 2017	21.-lol.-17	\$ 74.680.800,00	3,97%	\$ 74.680.800,00	024	21 defolio de 2017
15	11 de Julio e 10 de agosto 2017	23.00..17	\$ 80.750.544,00	4,29%	\$ 80.750.544,00	025	22 da agosto de 2017
16	11 de Agosto a 10 de Septiembre 2017	23-sep.-17	\$ 88.244.450,00	4,69%	\$ 88.244.450,00	026	17 de septiembre de 2017
17	11 de Septiembre a 10 de Octubre 2017	23.41.-17	\$ 88.244.450,00	4,69%	\$ 88.244.450,00	027	23 de octubre de 2017
18	11 de Octubre a 10 de Noviembre 2017	23-nov.-17	\$ 88.244.450,00	4,69%	\$ 88.244.450,00	029	1 de diciembre de 2017
19	11 de Noviembre a 10 Diciembre 2017	15-dic.-17	\$ 69.498.071,00	3,70%	\$ 69.498.071,00	030	14 de diciembre de 2017
20	11 de Diciembre 2017 a 10 Enero 2018	24-ene.-18	\$ 72.709.000,00	3,87%	\$ 72.709.000,00	031	5 de febrero de 2018
21	11 Enero a 10 Febrero 2018	23-feb.-18	\$ 76.901.227,00	4,09%	\$ 76.901.227,00	033	1 de marzo de 2018
22	11 de Febrero a 10 de marzo 2018	04-abr.-18	\$ 77.980.700,00	4,15%	\$ 77.980.700,00	034	3 de abril de 2018



No. Acta	Periodo	Fecha del acta	Valor Ejecutado	% ejecutado	Valor Facturado	No. Factura	Fecha Factura
23	11 de Mayo a 10 de Abril 2018	02-may.-18	\$ 77.980.700,00	4,15%	\$ 77.980.700,00	035	2 de mayo de 2018
24	11 de Abr a 10 de Mayo 2018	01-jun.-18	\$ 77.980.700,00	4,15%	\$ 77.980.700,00	036	1 de junio de 2018
25	11 de Mayo a 10 de Junio 2018	11-jun.-18	\$ 70.906.150,00	3,77%	\$ 70.906.150,00		
TOTAL			\$ 1.880.591.330,00		\$ 1.880.591.330,00		

Fuente: Acta de Finalización del Contrato 054 de 2016

Es de señalar que los \$ 1.880.891.330 la fuente de los recursos es por \$1.035.200.240 de Nación BIRF y \$845.391.090 del municipio de Girón.

Desde la suscripción del contrato de obra, la firma Consorcio señalaba mediante distintos comunicados¹ dirigidos a METROLINEA S.A. y a la interventoría de obra, una serie de dificultades para el desarrollo del proyecto asociadas a los diseños entregados para la construcción de la obra².

En consideración a que el consultor (Contrato 055 de 2013) de los ajustes a los diseños, no entregó la totalidad de los planos y los ajustes requeridos para la ejecución del proyecto, lo que había generado entre otras situaciones, demoras para el inicio de las obras y retrasos para su ejecución, e interferencia de los diseños para construir el proyecto con el Gasoducto, el cual contaba con servidumbre en el predio, por consiguiente, METROLINEA S.A. procedió a:

- Definición con la empresa de Gas del nuevo trazado del gasoducto de 12", lo cual, fue realizado en el mes septiembre de 2016 y realineado en abril de 2017.
- Contrato 112 del 5 de agosto de 2016 por \$6.554.000 cuyo objeto fue "ACTUALIZACIÓN Y AJUSTE DE DISEÑOS ELÉCTRICOS SEGÚN NORMAS RETIE Y RETILAB E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA LED PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL PORTAL DE GIRON PERTENECIENTE AL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO – METROLINEA S.A."

Posterior a la liquidación del Contrato de Obra 113 de 2015, considerando la no aprobación del conexionado eléctrico por parte la ESSA S.A. E.S.P., la entidad METROLINEA S.A. procedió a suscribir el Contrato de Prestación de Servicios 084, del 25 de junio de 2019, por \$25.961.236, disponiendo de recursos propios (rubro presupuesto gastos de funcionamiento) para ello. Contrato cuyo objeto fue "LA PUESTA EN MARCHA

¹ Mediante comunicado CPG-004-16-GI del 26 de enero de 2016 el contratista de obra informó a Metrolínea el vencimiento de la documentación referente a disponibilidades de servicios públicos y licencia. de construcción, en oficio CPG-008-16-GI de 20 de abril de 2016 el contratista de obra planteó una serie de observaciones a los diseños, mediante oficio CPG-013-16-BQ del 31 de mayo de 2016 el contratista de obra solicitó a Metrolínea la revisión del componente eléctrico, mediante oficio CPG-026-16-GI del 11 de julio de 2016 el contratista solicitó a la interventoría revisión de precios del contrato, mediante oficio CPG-028-16-GI del 13 de julio de 2016 solicitud de gestión trazado gasoducto, oficio CPG-076-16-BQ del 19 de septiembre de 2016 el contratista solicita a Metrolínea s.a. definición del trazado de reubicación de gasoducto

² Mediante contrato de consultoría No. 055 de 28 de enero de 2013 Metrolínea S.A. contrato la revisión, complementación y ajustes de los diseños para la construcción de los portales del SITM



DE LA SUBESTACIÓN ELÉCTRICA DEL PORTAL DE GIRÓN PERTENECIENTE AL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO METROLÍNEA, LOS SERVICIOS DE DESMONTE (ACTUALES) SUMINISTRO (NUEVOS) Y CONEXIÓN DE TRES (3) TRANSFORMADORES DE POTENCIA (PTS) CADA UNO DE RANGO $13.2/\sqrt{3}$ KV $120/\sqrt{3}$ ASÍ COMO EL MANTENIMIENTO DE LOS EQUIPOS Y EL CONEXIONADO DE LA SUBESTACIÓN ELÉCTRICA". Su ejecución inició el 27 de junio de 2019 y terminó el 31 de julio de 2019.

De la visita técnica adelantada el 30 de septiembre al 4 de octubre de 2019, por parte del funcionario comisionado de la CGR, con la finalidad de verificar el estado de construcción de la obra, se constató que a pesar de la inversión realizada, la obra de Portal no estaba cumpliendo con los fines para los cuales fue concebida, que era poner al servicio de los habitantes de Girón y del Área Metropolitana de Bucaramanga, la infraestructura contratada (no estaba en funcionamiento la estación de cabecera de Metrolínea).

Según el acta de liquidación, el objeto convenido en el Contrato de Obra 113 de 2015 se cumplió. Sin embargo, la infraestructura lograda con el mismo no se encontraba operando desde hace más de un (1) año y por ende no había sido incorporada al SITM Metrolínea y no se estaba utilizando sin un plan para su puesta en marcha, toda vez que se requieren nuevas y/o mayores inversiones y no se cuenta con una solución técnica, jurídica y/o financiera para su culminación.

Según el diseño conceptual del convenio de cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito el 17 de agosto de 2005, dentro de los elementos que se requieren para la funcionalidad del proyecto son:

- Construcción de carriles de aceleración y desaceleración para maniobras seguras de ingreso y salida de los buses. La entidad se encuentra tramitando permiso ante el INVIAS mediante memorando No DT-SAN 50170 del 29 de agosto de 2019 para la construcción de un carril de aceleración para la salida de los buses del portal de Girón. No obstante, el INVIAS ha comunicado una serie de observaciones de diseño geométrico, tránsito y pavimento, por tanto, no se tiene prevista la fecha para su contratación.
- Construcción de un retorno operacional sobre el anillo vial a una distancia que permita el entrecruzamiento de los buses para la maniobra de ingreso, considerando que el retorno existente se encuentra muy próximo al acceso de la estación¹. Según informe especial de seguridad vial, de la Secretaría de Tránsito del Municipio de Girón, señala que en el sector existe una intersección vial que ha generado históricamente una alta accidentalidad, además del alto flujo de vehículos pesados que por allí transitan y pone

¹ El contrato 113 de 2015 incluyó inicialmente dentro de su alcance la construcción de un retorno operacional a la altura de las bodegas de san Jorge, no obstante, no se ejecutó, por ineffectividad de Metrolínea frente a la gestión de compra de los predios requeridos para su construcción.

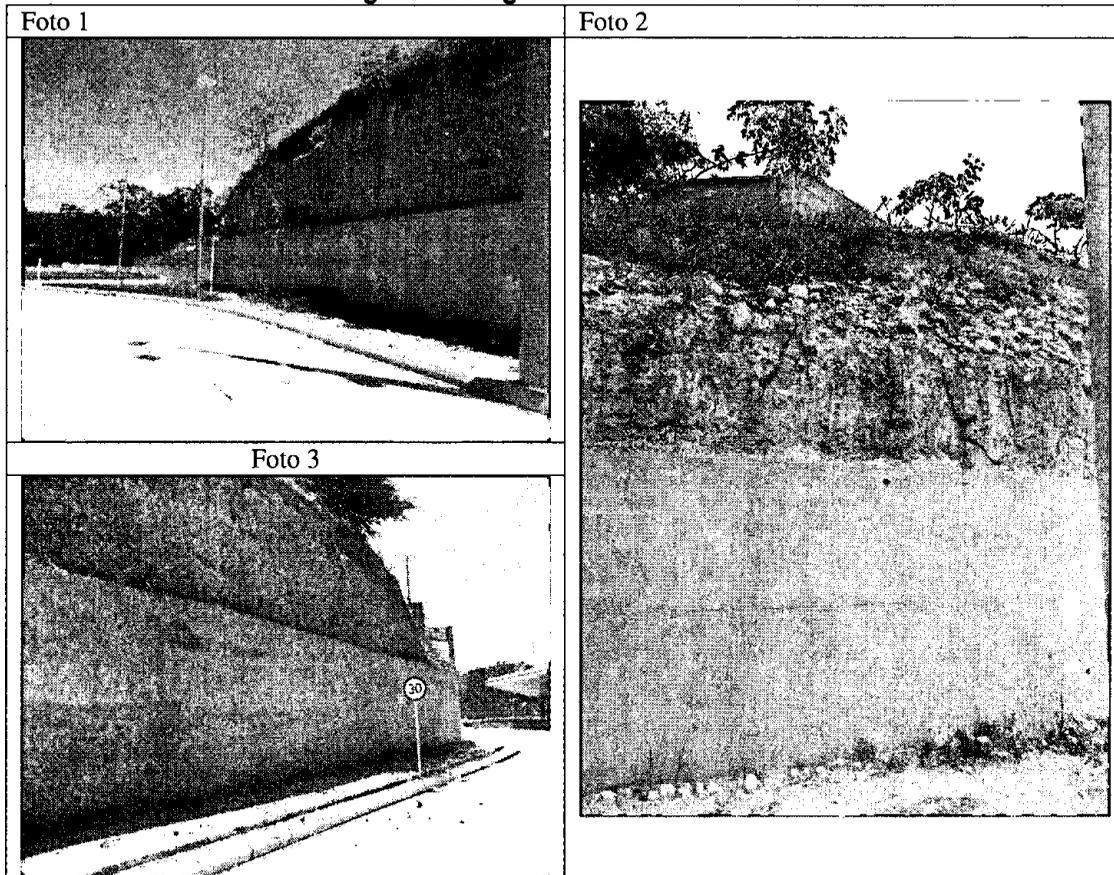
de manifiesto sobre el retorno existente, la poca distancia de tolerancia existente y que el radio de curvatura es menor al empalmar con la vía nacional.

- Construcción de un puente peatonal para el ingreso de los usuarios al sistema de transporte. Revisión del espacio público para el cumplimiento de normas de accesibilidad¹.
- Construcción de un patio-taller en donde se presten los servicios de parqueo, mantenimiento y reparación de las unidades del Sistema de Transporte Masivo². El diseño operacional del sistema de transporte masivo señala que los patios, para las empresas operadoras, se constituyen en importantes infraestructuras que permitirán cumplir los requerimientos de la operación de Metrolínea. En los patios se da el mantenimiento y se realiza el ciclo de producción de los servicios.
- Estabilización del talud en la zona de parqueadero, por no contar con pendiente de corte en algunas zonas y por presentar desprendimiento de material. El diseño del muro contención contratado estableció una pendiente 1H:1V para los cortes de los taludes y unas actividades de revegetalización que no se observan en la obra. Además, las zanjas de coronación no presentan una adecuada conducción del agua por carencia de canales y conexionado al alcantarillado.

¹ Mediante sentencia del 28 de febrero de 2014 el juzgado sexto administrativo de descongestión del circuito judicial de Bucaramanga exhorto a Metrolínea y a los municipios del AMB para que se dé prioridad a las obras necesarias para el acceso y movilidad.

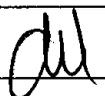
² El Conpes 3552 de 2008 estableció que con el fin de hacer más asequible la tarifa a los usuarios del Sistema, los costos asociados a la construcción de 3 de los 4 Patio Talleres del SITM (Norte, Piedecuesta, Girón), que según documento Conpes 3370 se cargarían al presupuesto de inversión privada del proyecto, serían financiados con recursos de inversión pública.

Registro Fotográfico 1 Portal de Girón



Fuente: Registro Fotográfico Acta de Visita CGR

- Entrega de las conexiones de alcantarillado al EMPAS por actividades pendientes para su recibo, las cuales consisten en la revisión de los pozos P(PRF)L5/L6 y L8, en ajustes a los planos record de las redes de alcantarillado, limpieza general del sistema de alcantarillado y en la suscripción de una póliza de estabilidad para el sistema de alcantarillado.
- Revisión del paramento para ajustarse al perfil vial anillo vial Floridablanca – Girón, perfil vial tipo – 1 con una dimensión total de 64 m; determinada según el Plan de Movilidad Área Metropolitana de Bucaramanga 2011-2030 y el Acuerdo Metropolitano



013 del 27 de diciembre de 2011, por la construcción de la garita sur en el acceso de los buses¹.

- Revisión de la seguridad del entorno en el que se realineó el gasoducto con el fin de que no impliquen un riesgo para las personas o de la infraestructura. Lo anterior, considerando que el gasoducto quedó próximo al parqueadero de buses y La empresa de Gas señaló en el acuerdo de transacción² que el realineamiento no debía quedar en un corredor con parqueaderos. Además, no se evidencia acta de recibo de los trabajos por esta entidad ni modificación de la servidumbre por el cambio de trazado del gasoducto.

A octubre de 2019, no se había concretado acciones que garantizaran la continuidad y terminación del proyecto, debido a que no se adjuntaron los documentos, tales como la aprobación y/o viabilidad por parte del Ministerio de Transporte y de igual forma, Metrolínea no allega el certificado de disponibilidad presupuestal (CDP) en donde se constate la disponibilidad de los recursos para financiar las actividades faltantes enunciadas. Por tanto, la inversión en las obras de Infraestructura para la Estación de Cabecera de Metrolínea en Girón, no ha cumplido el fin para el que fue generada, y actualmente ésta no se encuentra en operación.

La anterior situación, debido al deficiente control y seguimiento en las etapas de planeación y ejecución del proyecto SITM por parte de las Administraciones Municipales de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta y el Ministerio de Transporte a través de sus Representantes: ante la Junta Directiva y Asamblea de Accionistas de Metrolínea S.A y de los funcionarios de la Unidad de Movilidad Urbano Sostenible - UMUS (CONPES 3368 de 2005) y el Área Metropolitana de Bucaramanga (beneficiaria del Proyecto), así como a las decisiones que tomó el ente gestor por fuera de los parámetros señalados en el CONPES 3552-2008 sobre los contratos que celebraron, toda vez que no tomaron las medidas tendientes a lograr la apropiada terminación del proyecto, indicando de manera oportuna las pautas a seguir, sobre el cumplimiento y terminación satisfactoria de los compromisos adquiridos, a favor de la adecuada y eficiente inversión de los recursos públicos y de la satisfacción de las necesidades que originaron la contratación en el tiempo y costo que estimaron suficiente para el desarrollo del objeto contratado, lo que se hizo de manera imperfecta, presentándose en la práctica la existencia de unas obras de infraestructura social que no están en condiciones de prestar el servicio público de transporte al que estaban destinadas, que al no poderse utilizar o ser improductivas, genera un detrimento del patrimonio público o pérdida de los recursos públicos invertidos.

Por lo anterior, no fue posible cumplir los fines del proyecto, razón suficiente para predicar que debido a la gestión ineficiente, se llevó la construcción de obras que no están en

¹ La obra fue sellada por el Municipio de Girón en julio de 2018 por incumplimiento del perfil vial.

² Anexo 1 Base estimación del acuerdo de transacción de 22 de mayo de 2017 celebrado entre promotoriente y consorcio portal girón 2015.

condiciones de cumplir con la función, servicio y/o finalidad a las que estaban destinadas de acuerdo con la necesidad que dio origen a su contratación y su consecuente pago, sobre la base del desconocimiento de la reglamentación citada y sin el necesario apego de los principios de la administración pública, establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, entre ellos el de la Eficacia y Economía, generándose un presunto daño patrimonial al Estado en cuantía de \$16.576.412.650 de recursos de Nación BIRF, por los desembolsos realizados al contratista de obra e interventoría, esto sin considerar el pago efectuado por el realineamiento del Gasoducto, el cual se tiene en cuenta en el Hallazgo 4. Servidumbre Gasoducto Gibraltar – Bucaramanga, ni tampoco los pagos efectuados con recursos del municipio de Girón por \$4.627.494.361 y el pago efectuado en el Contrato de prestación de servicios 084 de 2019, lo cual será trasladado a la Contraloría Territorial por ser de su competencia.

Hallazgo administrativo con presunto alcance presunta disciplinaria y fiscal de competencia de la CGR, por **\$16.576.412.650** y.

Resumen respuesta entidad:

Metrolínea S.A. (ente gestor):

El ente gestor, en la primera parte de su respuesta, señala que “(...) *Durante la ejecución del contrato No. 055 de 2013 se solicitaron las disponibilidades de servicio antes los operadores de red, las cuales se vencieron (...)*”, y que esto sucedió en la vigencia 2015, sin embargo, la entidad señala que, en el año 2016, para el inicio de la obra, se subsanó la situación presentada así: “(...) *Para la firma del acta de inicio del contrato de obra No. 113 de 2015 (...), la entidad contaba con la disponibilidad de servicios públicos aprobadas por cada una de las siguientes entidades(...)*”. Manifiesta también que, la única razón del no inicio del contrato de obra oportunamente, fue la contratación tardía de la interventoría “(...) *solo hasta el 13 de julio de 2016 se suscribió el acta de inicio debido a que no se contaba con contrato de interventoría, (...) pero no se tenía la certeza de continuar con el proceso contractual. (...), se aprobó continuar con la ejecución del contrato de obra y se procedió a realizar el contrato de interventoría No. 054 del 08 de abril de 2016 (...), solo hasta ese entonces la interventoría dio inicio a la revisión de los estudios y diseños para la construcción del Portal de Girón (...) siendo la razón del no inicio del contrato de obra (...)*”. Sobre la licencia urbanística y de construcción indica que se encontraba vigente durante la ejecución del proyecto y que además solicitó revalidación con el fin de legalizar todas las modificaciones en las especialidades arquitectónica, estructural y geotécnica.

Con respecto al Gasoducto de Gibraltar, Metrolínea S.A. en su respuesta manifiesta que, el diseño del realineamiento del gasoducto no estaba incluido en los productos entregables por el Consorcio (...), y que no se tenían dicho diseño a la fecha de inicio del contrato de obra No. 113 de 2015 “(...) *se realizó diseño del trazado el cual no estaba incluido en los diseños suministrados por el Consorcio (...), los cuales no se tenían a la fecha de inicio del contrato de obra No. 113 de 2015 (...)*”. Además, señala que “(...) *se autoriza al consorcio Portal Girón 2015 a suscribir los acuerdos pertinentes en los que se*

pacte que la obra será ejecutada en las condiciones propuestas por (...) y pagadas por el Consorcio (...) previendo la exoneración de responsabilidades por parte de Metrolínea S.A. y las condiciones de experiencia e idoneidad de (...)"

Con respecto del Contrato 112 de 2016 por valor de \$6.554.000 cuyo objeto fue "ACTUALIZACIÓN Y AJUSTE DE DISEÑOS ELÉCTRICOS SEGÚN NORMAS RETIE Y RETILAB E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA LED PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL PORTAL DE GIRÓN PERTENECIENTE AL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO — METROLÍNEA S.A.", Metrolínea argumenta su necesidad de contratación por la actualización en el año 2015 de la norma RETIE y RETILAP y por la implementación del sistema tipo LED en la infraestructura del sistema, tendientes al ahorro de energía.

También se realiza un recuento de lo sucedido con el diseño eléctrico del Portal de Girón, con respecto a los tres (3) transformadores de potencia, y sobre los trámites realizados y aprobados en tres ocasiones, junto con las modificaciones al diseño eléctrico presentado ante la empresa ESSA S.A. – E.S.P. como operadora de la red eléctrica en el Área Metropolitana de Bucaramanga, relatando las inspecciones realizadas por esta entidad sin que tuviera observación alguna, sin embargo, al momento de realizar el conexionado definitivo y energizar la subestación eléctrica del Portal de Girón, los funcionarios de la ESSA S.A. E.S.P manifestaron la no aprobación del conexionado y que no recibiría los tres (3) transformadores instalados, porque no cumplían con la normatividad exigida por esta entidad, también indican que la empresa operadora del servicio público les planteo dos soluciones al respecto así "(...) se expone y plantea que la solución inicial es que se consiga y cambie un medidor cuyo rango de tensión inicie en 50 V y como segunda opción que se cambien los transformadores de tensión a otro tipo de relación(...)".

Metrolínea S.A. informa que por lo sucedido, en el año 2019, solicitó la aprobación de una nueva modificación al Diseño eléctrico del Portal de Girón, en el cual se incluyeron las modificaciones exigidas por la ESSA SA. E.S.P. del cambio de rango de los tres (3) transformadores de potencia y suscribió el contrato de prestación de servicios No. 084, del 25 de junio de 2019, cuyo objeto fue "LA PUESTA EN MARCHA DE LA SUBESTACIÓN ELÉCTRICA DEL PORTAL DE GIRÓN PERTENECIENTE AL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO METROLÍNEA, LOS SERVICIOS DE DESMONTE (ACTUALES) SUMINISTRO (NUEVOS) Y CONEXIÓN DE TRES (3) TRANSFORMADORES DE POTENCIA (PTS) CADA UNO DE RANGO 13.2R13 KV 120/13 ASÍ COMO EL MANTENIMIENTO DE LOS EQUIPOS Y EL CONEXIONADO DE LA SUBESTACIÓN ELÉCTRICA", con la firma CM ingeniería y consultoría S.A.S, por \$25.961.236, disponiendo de recursos propios, contrato que su ejecución inició el 27 de junio de 2019 y terminó el 31 de julio de 2019.

En cuanto a que el Portal de Girón se presentan obras inconclusas que no cumplen su función porque requieren nuevas y/o mayores inversiones y no se cuenta con una solución técnica, jurídica y/o financiera para su culminación, el ente gestor aclara lo siguiente:

“(…) Los proyectos como el carril de aceleración, el diseño y construcción del puente peatonal (...) en el Portal de Girón, son obras complementarias que mejoraran la movilidad de los usuarios al Portal, así como la seguridad vial del sector y no hicieron parte del alcance del contrato (...).

- *Carril de Aceleración y adecuación del puente peatonal existente: Mediante el contrato No. 107 de 2018 se contrataron los diseños de las obras complementarias (...). En la actualidad se encuentra en trámite ante el INVIAS el permiso de intervención del espacio público y ya se radicaron ante esa entidad las respuestas a las observaciones realizadas. (...) Las obras complementarias del carril de aceleración y adecuación del puente peatonal existente, cuentan con recursos para su financiación (...) faltando solo el permiso de intervención del INVIAS para iniciar proceso contractual.*

- *Construcción de un retorno operacional sobre el anillo vial: Aunque uno de los alcances del contrato No. 113 de 2015 era la construcción de un retorno vehicular exclusivo para el SITM, su consecución no fue posible por cuanto la entidad no tuvo los recursos para la compra de los predios, (...). En la actualidad se construye la continuación de la avenida 105 mal paso, (...) la intersección con el anillo vial implica la construcción de una glorieta, la cual va a ser utilizada por el SITM para su retorno al Portal.*

Metrolínea S.A. realizó una prueba de accesibilidad al Portal utilizando la tipología de buses del sistema (Articulados y padrones) y los retornos actuales cumplen con los radios de giro de estos buses, (...) Metrolínea S.A. planea instalar dos semáforos provisionales con sensores sobre el anillo vial a la altura de los retornos existentes (...).

- *Que, el contrato de obra no incluyó dentro de su alcance la construcción del puente peatonal “(...) no se tenía el alcance de la construcción del nuevo puente peatonal frente a la avenida de los caneyes, aunque se encontraba proyectada la llegada a la plazoleta del Portal, no se contaba con diseños ni disponibilidad presupuestal para su construcción (...)” y que fue acordada la consecución del predio del estribo occidental del puente por parte de la Alcaldía de Girón y por parte de Metrolínea S.A. la consecución de los recursos para contratar los diseños y construcción del nuevo puente peatonal.*

- *Con respecto a la observación presentada en relación con la falta de construcción del patio taller del Portal de Girón, la entidad solo hace referencia a los Patio-talleres que se están construyendo en los Portales del Norte y Piedecuesta e inclusive a la gestión de recursos que esta adelanta para el patio taller de Floridablanca PQP.*

“(…) • Estabilización del talud en la zona de parqueadero, dentro de los diseños para el traslado del gasoducto Gibraltar – Bucaramanga se adelantaron los diseños de los muros de contención y el cárcamo para la ubicación del gasoducto, (...). En el desarrollo del contrato (...) se adelantó la construcción de estas obras de acuerdo a los diseños establecidos, (...) los cuales incluyeron la revegetalización, las zanjas de coronación y las obras hidráulicas como los disipadores de energía, por los niveles del terreno y el cárcamo del gasoducto, no fue posible conectar las obras hidráulicas al sistema de aguas

lluvias(...) la escorrentía que baja por estos disipadores es mínima y no genera problema el verterla sobre el patio de parqueadero donde se puede recoger en los sumideros, rejillas y demás obras hidráulicas (...).

- *Entrega de las conexiones de alcantarillado al EMPAS, desde el inicio del contrato (...) se adelantó el acompañamiento de los supervisores del EMPAS, (...) hasta el final del proyecto y hasta la consecución de los planos As built aprobados (...) exigió unas modificaciones de forma a los planos (... entrega todos los documentos necesarios para la viabilidad técnica del EMPAS (... solicita el certificado de existencia y conexión al sistema de alcantarillado y finalización del trámite.(...) Sin embargo el EMPAS (...) responde que de acuerdo a una visita de verificación realizada (...), se evidencia que aún falta por ejecutar unas obras y expone una serie de pendientes que a juicio del supervisor que realizó la visita no cumplen y deben corregirse (...) Así las cosas, Metrolínea se encuentra adelantando la manera para subsanar los pendientes relacionados en ese oficio (...)*
- *Revisión del paramento para ajustarse al perfil vial anillo vial Floridablanca — Girón (...)", la respuesta de la entidad se enfoca a referenciar la licencia de construcción y de urbanismo del proyecto con su revalidación.*

"(...) • Revisión de la seguridad del entorno en el que se realineó el gasoducto, el trazado del gasoducto Gibraltar – Bucaramanga la entidad señala que cumple con las normas de seguridad (...) el cual se encuentra aislado del parqueadero y de los usuarios del Portal ya que se encuentra ubicado en una estructura especial de confinamiento protegida por un andén y un bordillo a lo largo del trazado que hace poco probable que pueda ser afectado por un bus del SITM (...)"

La aclaración final de Metrolínea S.A., se enfoca en indicar que "(...) los procesos de consecución cuentan con el aval de la Unidad de Movilidad Urbana Sostenible del Ministerio de Transporte y cuentan con recursos aprobados en el Plan de Adquisiciones aprobado por esa misma entidad(...)" y que no es cierto que los proyectos se encuentren desfinanciados y que "(...) el Portal se encuentra en condiciones de operar y son otras las razones por las que no se ha puesto en funcionamiento (...)"

Municipio de Floridablanca:

La Alcaldía de Floridablanca justifica la situación bajo los siguientes argumentos:

"En conclusión, de un lado, los documentos CONPES no son vinculantes en materia de responsabilidad, son solo recomendaciones y/o conceptos y de otro lado, los entes territoriales como el Municipio de Floridablanca, socios de METROLINEA S.A. son personas jurídicas absolutamente diferentes a dicha entidad y bajo el régimen de responsabilidad propio de las sociedades anónimas según la cual los socios deben responder de forma subsidiaria por las deudas sociales. pero sólo hasta el monto de sus acciones, existiendo una responsabilidad limitada al respecto.

De otro lado, el control y seguimiento cuya deficiencia se predica de las Administraciones Municipales, especialmente del Municipio de Floridablanca, fue oportuna y debidamente ejercida, directamente por el Alcalde Municipal como se observa en el registro de cada una de las actas donde el funcionario dejó las respectivas constancias frente a los temas que desde su competencia como miembro de la Junta Directiva de Metrolínea S.A.”

Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB):

Refiere la AMB sobre lo señalado por el equipo auditor en la observación referente a la “(...) inobservancia del objeto contractual en perjuicio de la población objeto del mismo, pudiéndose observar obras terminadas y entregadas que no entraron en servicio (...)”, que el contrato de obra contó con contrato de interventoría No. 054 de 2016 y cita los artículos 82, 83 y 84 de la ley 1474 de 2011 sobre la responsabilidad y las funciones del interventor para concluir que “(...) el área metropolitana de Bucaramanga (...) cumple funciones de **organizar, vigilar y controlar la actividad transportadora dentro de su jurisdicción (...)**” y que su vez “(...) la autorización para la contratación y ejecución de obras del SITM recae en METROLINEA S.A.(...)” agrega también sobre la prohibición a los servidores públicos extralimitarse en sus funciones citando el artículo 35 de la ley 734 de 2002 y que es “(...) la zona geográfica Área metropolitana de Bucaramanga la beneficiaria del proyecto y no la persona jurídica(...)”

Municipio de Piedecuesta

El municipio de Piedecuesta responde que “(...) Metrolínea ha explicado a su despacho, las distintas circunstancias acaecidas con ocasión de la ejecución del contrato Nro. 113 de 2015 y como se anotó anteriormente, el desarrollo de la actividad contractual es ejercida por el ordenador del gasto, previa las autorizaciones de rigor que en este caso se dieron antes de ejercer el cargo en la mencionada junta y durante mi ejercicio, siempre todos los proyectos de la empresa cuentan con el aval o autorización expresa de la Unidad de Movilidad Urbana Sostenible del Ministerio del Transporte, y es el Gobierno Nacional el que aprueba los recursos en el Plan de Adquisiciones de la entidad; no es de recibo la supuesta desfinanciación del proyecto, pues por normatividad contractual los recursos deben estar aprobados en la etapa precontractual, pero, sí me permito resaltar que honrando el principio de responsabilidad se autorizaron los ajustes de diseños eléctricos, implementación del sistema LED, todo ello en beneficio de los usuarios del sistema. Las modificaciones en el desarrollo de las obras se dan, no solo por falta de planeación, sino también y la mayoría de las veces como en el caso que nos ocupa por motivos de carácter técnico y normativos ya informados por el gerente. El jalonamiento y las vicisitudes contractuales, como ya se dijo, no le competen a la Junta Directiva.”

Ministerio de Transporte,

La Ministerio de transporte señala que “(...) son los entes Gestores de las entidades territoriales, los responsables de planear, estructurar y adelantar los procesos

contractuales requeridos para la provisión de la infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Masivo - SITM.

En cumplimiento de tal labor, los entes gestores cumplen su función en forma autónoma asumiendo totalmente la responsabilidad por la estructuración y definición de diseños, cumplimiento de cronogramas y el alcance de metas que garanticen valores aceptables de indicadores de avance en obras, acordes con las estimaciones iniciales con las que el proyecto se viabilizó, sin que el Ministerio de Transporte sea el competente para impartir instrucciones a dichos entes gestores en tal materia, pues tal conducta violaría la autonomía territorial en la ejecución de los proyectos.

(...) el Ente Gestor dentro de su competencia para la ejecución de dicho proyecto, ha tenido que sortear una serie de eventualidades para la puesta en marcha adecuada de dicho Portal, producto de actualizaciones de la normatividad constructiva vigente en el país, como lo es el componente eléctrico (normatividad RETIE y RETILAB), disponibilidades de servicios públicos y licencia de construcción, (...) lo que conllevó a finalizar las obras en 22 meses, cuya fecha de terminación fue el 12 de mayo de 2018 y liquidación el 13 de diciembre de 2018.

Igualmente, la Unidad de Movilidad Urbana Sostenible del Ministerio de Transporte, (...), ha venido recomendando permanentemente al Ente Gestor-, estructurar una serie de proyectos de obras complementarias para mejorar la operación de los buses a la entrada y salida del citado portal, y mejorar la seguridad vial para acceso de peatones, bici usuarios y personas con movilidad reducida.

(...)

Actualmente se está a la espera de los permisos de Instituto Nacional de Vías-INVIAS, toda vez que se requiere su autorización de intervención vial, para que el Ente Gestor pueda posteriormente contratar estos productos necesarios para la correcta operación del portal, la cual deberá ser el próximo año, según lo informado el 1 de noviembre de 2019 por el Ente Gestor (...) el seguimiento que realiza el Ministerio a los Sistemas Integrados de Transporte Masivo está circunscrito al seguimiento y apoyo a la implementación de los Sistemas de transporte financiados con recursos de la Nación, en virtud de lo señalado en la normatividad señalada anteriormente, sin que tal seguimiento implique labores de auditoría, control, o administración a la ejecución de los contratos de obra, concesiones de operación, recaudo, o sistemas de gestión y control de flota que celebren cada uno de los entes gestores, y menos de toma de decisiones o de ordenación del gasto. Tampoco es competencia del Ministerio de Transporte hacer seguimiento a la inversión privada para la operación de los sistemas.”

Municipios de Bucaramanga y Girón: No enviaron respuesta.

Análisis de Respuesta:

Metrolínea S.A. (ente gestor):

Metrolínea S.A., en la primera parte de la respuesta a la observación manifestó que contaba con la disponibilidad de servicios públicos debidamente aprobados, sin embargo,

lo descrito en el hallazgo es referente a las comunicaciones del contratista de obra, previo a la firma del acta de inicio, sobre el vencimiento de la documentación para la disponibilidad de servicios públicos y no que el contrato haya iniciado la obra sin la disponibilidad requerida.

Con respecto a, que la única razón del no inicio del contrato de obra oportunamente, fue la contratación tardía de su interventoría, la CGR no comparte dicha apreciación, debido a que el Ente Gestor no considera dentro de sus argumentos las dificultades presentadas y comunicadas por el contratista de obra, desde la suscripción del contrato, en las cuales, presentaba observaciones a los diseños y solicitaba la gestión para el trazado del gasoducto. Luego, el hecho de que se haya contratado la interventoría hasta el 8 abril de 2016 y que la entidad manifiesta que, después de esa fecha, fue que se inició la labor de revisión de los diseños, lo que demuestra es, que la atención a las dificultades que se venían señalando por el contratista de obra para el inicio de las actividades, no fueron atendidas oportunamente.

Referente al Gasoducto Gibraltar – Bucaramanga, propiedad de la empresa (...), servidumbre que atravesaba el predio donde se iba a construir el Portal de Girón, Metrolínea en su respuesta informa que su diseño no estaba incluido en los diseños suministrados por el Consorcio (...), y confirma que no se tenían a la fecha de inicio del contrato de obra No. 113 de 2015. Por tanto, se reconfirma por la entidad que fue en la ejecución del contrato de obra que se realizó el diseño del trazado, lo que muestra a las claras que, se presentaron graves deficiencias de planeación hasta el punto que cuando el contratista asumió la ejecución del contrato de obra, ni siquiera se le pudo informar la ubicación exacta por donde había sido instalado la línea del gasoducto, ni mucho menos se le había planteado la posible nueva ubicación de dicho trazado.

Ahora bien, Metrolínea S.A. debe garantizar la prestación de un servicio de transporte con unas garantías mínimas de seguridad, tanto para los usuarios del SITM como para los vehículos en el ingreso y salida del portal, condición que no está asegurada, pues como la CGR manifestó en los hechos cuestionados, en estos momentos no existen las obras necesarias consistentes en carriles de aceleración y desaceleración, retorno operativo, patio taller, puente peatonal, estabilización de taludes y recibo del alcantarillado por parte de la empresa EMPAS; elementos que no pueden calificarse como simples obras complementarias, sino que por el contrario constituyen condiciones mínimas y esenciales para la adecuada prestación del servicio y operatividad que se pretende garantizar a la ciudadanía con este proyecto de infraestructura. Luego de más de 18 meses de recibida la obra por parte de Metrolínea S.A., tal como consta en el acta de recibo y terminación del contrato, ni siquiera ha sido posible lograr la autorización necesaria por parte del INVIAS para intervenir la vía nacional para efectos de construir el carril de aceleración y, no se adelanta el trámite de los permisos necesarios para el carril de desaceleración, retorno operativo ni del nuevo puente peatonal.

Respecto al retorno operacional, la respuesta que entrega Metrolínea S.A. está basada en meras posibilidades de solución, como la planteada en relación con la utilización de la

construcción de la glorieta de la avenida 105 MAL PASO, el cual, ni siquiera ha iniciado su construcción y no se tiene certeza de la fecha de terminación. En cuanto a la propuesta de instalar dos semáforos provisionales con sensores sobre el anillo vial, a la altura de los retornos existentes cercanos al Portal, igual constituye una posibilidad de solución que también estaría sujeta a la aprobación del INVIAS, como administrador único del Anillo Vial por ser una vía nacional.

Sobre el puente peatonal, Metrolínea S.A. confirma que, aunque se encontraba proyectado, no se cuenta con diseños ni disponibilidad presupuestal para su construcción y que fue acordada la consecución del predio del estribo occidental del puente por parte de la Alcaldía de Girón, y la consecución de los recursos para contratar los diseños y construcción del nuevo puente peatonal por parte de Metrolínea S.A. Además, en la respuesta a la observación 13 (registrada en el presente informe como Hallazgo 3) de esta auditoría, Metrolínea informa que "(...) se tiene dentro del Plan de Adquisiciones un presupuesto de más de 6.000 millones de pesos para la construcción de un nuevo puente peatonal". Pese a lo anterior, no se allega ningún soporte que demuestre todo lo que se está planteando como solución al cuestionamiento de la CGR.

Con respecto a la falta de construcción del patio taller del Portal de Girón, la entidad solo hace referencia a los patio-talleres que se están construyendo en los Portales del Norte y Piedecuesta, e inclusive a la gestión de recursos que esta entidad adelanta para el de Floridablanca PQP, argumentos que no son de recibo por parte de la CGR, dado que esta situación no responde a la carencia de dicho servicio para el Portal de Girón. La CGR resalta que la no prestación del servicio de parqueo, mantenimiento y reparación de las unidades del Sistema de Transporte Masivo comprometen la operación y la sostenibilidad del Portal de Girón.

Por lo anterior, las obras pendientes del carril de aceleración, del puente peatonal, del retorno operativo y del patio-taller, no están disponibles para operar el Portal de Girón.

De otra parte, no es de recibo para el ente de control, la respuesta de la entidad frente a la estabilización del talud en la zona de parqueadero, puesto que no se evidencian las pendientes del terreno y la revegetalización correspondiente, según el diseño en los taludes. Además, no es suficiente el argumento de que no fue posible conectar las obras hidráulicas al sistema de aguas lluvias por los niveles del terreno, cuando ni siquiera se contempló, para estas obras, su integración al sistema de aguas lluvias del proyecto.

En lo referente a la entrega de las conexiones de alcantarillado al EMPAS, la entidad presenta en su respuesta, la gestión adelantada y el acompañamiento del EMPAS a las obras, pero finalmente Metrolínea S.A. reconoce que aún tiene pendientes que deben corregirse, sin allegar algún soporte de subsanación.

De otro lado, la respuesta de la entidad se enfoca en referenciar la licencia de construcción y de urbanismo del proyecto con su revalidación, pero no responde

puntualmente sobre la revisión del paramento que se comunicó como observación, por la construcción de la garita sur, en el acceso de los buses del Portal del Municipio de Girón.

Respecto de la revisión de la seguridad del entorno, en el que se realineó el gasoducto, la entidad señala que el trazado cumple con las normas de seguridad establecidas para este tipo de infraestructura, y que fue aprobado por la empresa de Gas. No obstante, no se atiende la observación comunicada en cuanto a que no se evidencia en el expediente, el acta de recibo expedida por (...), indicando que las obras correspondientes al traslado de la red se encuentran ajustadas a sus especificaciones técnicas, por ser esta empresa la propietaria del tubo de gas. Tampoco se da respuesta sobre la modificación de la servidumbre por el cambio de trazado del gasoducto.

La entidad manifiesta que el realineamiento del gasoducto *“(...) se encuentra aislado del parqueadero y de los usuarios del Portal ya que se encuentra ubicado en una estructura especial de confinamiento protegida por un andén y un bordillo”*. Lo anterior, no es de recibo para la CGR, debido a que la franja sobre la cual se encuentra el trazado del gasoducto, representa un riesgo importante y supone una amenaza para los usuarios y a la infraestructura construida, ya que las fugas o roturas del gasoducto podrían causar explosiones e incendios.

Además, se debe considerar que, a futuro, la operación de la flota de buses generará, de manera continua, fuertes vibraciones sobre toda la edificación, tal como ocurre actualmente en la Estación de Transferencia de Provenza Costado Occidental, la cual, es una edificación de condiciones similares, y que en la respuesta a la observación No. 4 (ahora hallazgo No. 6) de esta auditoría, Metrolínea S.A. acepta que *“(...) en sí mismo estas vibraciones conllevan un sin número de comportamientos colaterales sobre el pleno de elementos estructurales y no estructurales que conforman la edificación (...)”*, lo cual representaría un riesgo de afectación de la estructura especial de confinamiento, que tiene como función la protección del gasoducto. Es así como, en el Acuerdo de Transacción suscrito entre el contratista de obra y la empresa de gas, para la realización del realineamiento del tubo, se estableció en el Anexo 1, la consideración que la instalación de la nueva tubería del realineamiento, debía hacerse en un corredor sin tráfico vehicular ni parqueaderos, situación sobre la cual Metrolínea S.A. no se pronunció en su respuesta.

Sobre la aclaración final que hace Metrolínea S.A., en la cual indica que los procesos de consecución cuentan con el aval de la Unidad de Movilidad Urbana Sostenible del Ministerio de Transporte y con recursos en el Plan de Adquisiciones, aprobado por esa misma entidad, así como, que no es cierto que los proyectos se encuentren desfinanciados; la CGR no acepta estos argumentos, toda vez que los mismos no se relacionan con los hechos cuestionados, puesto que la entidad no hace referencia a las actividades faltantes objeto del hallazgo.

En conclusión, en cuanto al Portal de Girón, lo cierto es que, después de los traumatismos y dificultades presentados, Metrolínea S.A. recibió el citado Portal hace más de dieciocho (18) meses, y a noviembre de 2019, es totalmente incierto cuándo podrá entrar en

operación, pues como quedó consignado en precedencia, son varias las situaciones que impiden su disfrute normal; y no es cierto que se encuentre en condiciones de operar, como lo manifiesta la entidad, privándose de esta manera a la ciudadanía de la posibilidad de su uso, a pesar de haberse hecho una gran inversión de recursos públicos, que supera con creces los \$21.000.000.000.00, inversión que no genera ningún beneficio a la ciudadanía, usuaria del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga, constituyéndose así en una gestión que viola los principios de eficacia y eficiencia, consagrados en el artículo 8º de la ley 42 de 1993.

Igualmente, se configura una violación del principio de planeación del gasto público, de conformidad con la sentencia del Consejo de Estado N21489 del 28 de mayo de 2012, pues de acuerdo con este principio, es necesario que las entidades estatales o quienes manejen dineros públicos, deben utilizar los recursos de la manera más adecuada, siempre buscando satisfacer las necesidades básicas de la ciudadanía, por cuanto, no debe olvidarse que, el deber de planeación tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico, requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia del objeto por contratar.

Municipio de Floridablanca:

El municipio de Floridablanca señala que los CONPES no son vinculantes en materia de responsabilidad y que son solo recomendaciones. Sin embargo, el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, es una de las autoridades nacionales de planeación (Ley 152 de 1994, art. 8) y es el organismo asesor principal del Gobierno Nacional en todos aquellos aspectos que se relacionan con el desarrollo económico y social del país (Decreto 627 de 1974, art. 1).

Es así como, la ley 310 de 1996, señala que su artículo 2 que la Nación y sus entidades descentralizadas podrán realizar inversiones en proyectos de sistemas de transporte público colectivo o masivo, siempre y cuando se cumplan unos requisitos, entre ellos el establecido en el numeral 3 que señala: ***“Que el proyecto respectivo cuente con un documento Conpes, que defina el sistema de transporte, así como las entidades encargadas de su diseño, construcción y operación con el cronograma respectivo, a partir del cual se autorizarán los desembolsos de manera progresiva de acuerdo con las necesidades y logros del proyecto, en especial aquellos hitos relacionados con la sostenibilidad operacional del sistema”*** (resaltado nuestro), razón por la cual los documentos CONPES contienen los criterios a tener en cuenta para la construcción de las obras necesarias del sistema.

Tal es el caso del CONPES 3260 de 2003, traza la política nacional de transporte urbano y masivo, tal como lo señala el capítulo I de Introducción así: ***“Este documento presenta la política del Gobierno Nacional para impulsar la implantación de sistemas integrados de transporte masivo –SITM– en las grandes ciudades (...)”***.

Dicha política se desarrolla a través de los demás CONPES, específicamente:

- El CONPES 3298 de 2004, que aprueba “(...) *los términos para la participación de la Nación en el proyecto del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para Bucaramanga y su Área Metropolitana, en cumplimiento de los requerimientos de la Ley 310 de 1996*”;
- El CONPES 3368 de 2005 que aprueba los lineamientos de política fiscal y las estrategias para los aportes de la Nación, la identificación de componentes cofinanciables (gastos elegibles) por la Nación, así como los esquemas de desembolsos, seguimiento y participación de la Nación. En este se aprueba además la suscripción de nuevos contratos de usufructo para garantizar la participación de la Nación en las Juntas Directivas de los entes gestores;
- El CONPES 3370 de 2005 que realiza seguimiento al SITM Metrolínea y aprueba la inclusión del Municipio de Girón en dicho sistema;
- El CONPES 3465 de 2007, que emite concepto favorable a la Nación, para contratar empréstitos externos con bancos u organismos multilaterales, para la financiación de los aportes de la Nación en los SITM;
- El CONPES 3552 de 2008 que aprueba la modificación al Documento CONPES 3370 de 2005 y la adición de recursos al proyecto SITM Metrolínea, de acuerdo al esquema de financiación descrito en este documento.

El otro aspecto invocado por la Alcaldía de Floridablanca, sobre que al ser socios de Metrolínea S.A. su responsabilidad subsidiaria por las deudas sociales, solo llega hasta el monto de sus acciones, existiendo una responsabilidad limitada al respecto, no es de recibo por parte de la CGR, por cuanto las administraciones municipales tienen injerencia directa en el SITM a través de los diferentes roles, a saber: integran la Junta del Área Metropolitana de Bucaramanga - AMB (Entidad que contrató el estudio con la UIS mediante convenio 033 de 2004); suscribieron el Convenio de Cofinanciación; son accionistas del Ente Gestor; y forman parte de la Junta Directiva del Ente Gestor, con voz y voto en la toma de decisiones.

Además, el Convenio de cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito en agosto de 2005, en la Cláusula 7, obligaciones de las partes, señala entre otras obligaciones de los entes municipales: “(b) *Garantizar el debido funcionamiento y la financiación de Metrolínea hasta que el SITM entre en operación (...) (i) Adoptar las medidas y los mecanismos necesarios y convenientes, incluyendo la suscripción de convenios, para realizar la adecuada planificación, construcción, operación, mantenimiento y control del SITM (...) (j) Desarrollar y aplicar mecanismos de seguimiento que permitan un eficiente y correcto desarrollo de Metrolínea, incluyendo la operación del SITM*”.

Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB):

Si bien el AMB señala que *“Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría.”*, es pertinente recordar que un tema son los contratos de estudios y diseños y el de obra, los cuales contaron con su correspondiente interventoría, y otro aspecto es el convenio de cofinanciación, el cual no tiene interventoría, sino que el seguimiento y supervisión es realizado por los cofinanciadores, entre ellos el AMB.

Ahora bien, el AMB señala que sus funciones se circunscriben a la vigilancia del servicio de transporte y que *“(…) intervenir o desplegar funciones por fuera de la órbita de competencia, podría estar decantando en extralimitaciones funcionales y en posibles hechos punibles”*, lo cual contradice las obligaciones especiales del Convenio de Cofinanciación, del cual dicha entidad hace parte, y que le impone una serie de responsabilidades frente al SITM Metrolínea, entre ellas, la de adoptar los mecanismos necesarios, para realizar la adecuada planificación y construcción del mismo.

En ese orden de ideas, el hecho de que el AMB llegue a realizar un adecuado seguimiento del convenio celebrado, lejos de constituir una extralimitación de funciones o la vulneración de su deber funcional, como ella misma lo dice, se constituye, por el contrario, en su deber legal, establecido en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

El argumento del AMB que pretende desligarse como beneficiario del proyecto SITM no es de recibo de la CGR, por cuanto ésta hace parte del Convenio de cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito en agosto de 2005, aportó recursos y sus obligaciones especiales se encuentran establecidas dentro de las cláusulas 7.2 y 7.3, en donde se resalta que dicha entidad tiene como obligación: *“(b) Garantizar el debido funcionamiento y la financiación de Metrolínea hasta que el SITM entre en operación (...) (i) Adoptar las medidas y los mecanismos necesarios y convenientes, incluyendo la suscripción de convenios, para realizar la adecuada planificación, construcción, operación, mantenimiento y control del SITM (...) (j) Desarrollar y aplicar mecanismos de seguimiento que permitan un eficiente y correcto desarrollo de Metrolínea, incluyendo la operación del SITM”*. Aunado a todo lo anterior, el AMB recibe \$5 por pasaje de la operación del SITM.

Por lo anterior, la AMB a la luz del convenio de cofinanciación referenciado también tiene obligaciones para el desarrollo del mismo.

Municipio de Piedecuesta

El argumento del municipio de Piedecuesta referente a que *la actividad contractual es ejercida por el ordenador del gasto, previa las autorizaciones de rigor*, no es de recibo por parte de la CGR, por cuanto las administraciones municipales tienen injerencia directa en el SITM a través de los diferentes roles, a saber: integran la Junta del Área Metropolitana de Bucaramanga - AMB (Entidad que contrató el estudio con la UIS mediante convenio 033 de 2004); suscribieron el Convenio de Cofinanciación; son accionistas del Ente

Gestor; y forman parte de la Junta Directiva del Ente Gestor, con voz y voto en la toma de decisiones.

Lo anterior, por cuanto el Convenio de cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito en agosto de 2005, en la Cláusula 7, obligaciones de las partes, señala entre otras obligaciones de los entes municipales: “(b) *Garantizar el debido funcionamiento y la financiación de Metrolínea hasta que el SITM entre en operación (...)* (i) *Adoptar las medidas y los mecanismos necesarios y convenientes, incluyendo la suscripción de convenios, para realizar la adecuada planificación, construcción, operación, mantenimiento y control del SITM (...)* (j) *Desarrollar y aplicar mecanismos de seguimiento que permitan un eficiente y correcto desarrollo de Metrolínea, incluyendo la operación del SITM”.*

Piedecuesta indica que no comparten el hecho comunicado sobre “(...) *la supuesta desfinanciación del proyecto, pues por normatividad contractual los recursos deben estar aprobados en la etapa precontractual (...)*”. Sin embargo, es pertinente anotar que el hallazgo, está relacionado con la falta de recursos para las obras que en estos momentos son necesarias para la puesta en marcha del portal de girón como el carril de aceleración y desaceleración, retorno operacional, puente peatonal, patio-taller, recibo de alcantarillado y estabilización de taludes.

Finalmente, lo argumentado por el municipio de Piedecuesta sobre los ajustes a los diseños eléctricos y a las modificaciones efectuadas durante la ejecución de la obra, no es de recibo, por cuanto el hallazgo se enfoca es a la falta de uso del portal por la carencia de las obras ya relacionadas y adicionalmente en el hallazgo se realizó también un recuento de las principales dificultades presentadas por el contratista de obra y que finalmente fueron subsanadas.

Ministerio de Transporte.

El Ministerio de Transporte respecto a la autonomía de los entes gestores: “asumiendo totalmente la responsabilidad por la estructuración y definición de diseños, cumplimiento de cronogramas y el alcance de metas que garanticen valores aceptables de indicadores de avance en obras, acordes con las estimaciones iniciales con las que el proyecto se viabilizó, sin que el Ministerio de Transporte sea el competente para impartir instrucciones a dichos entes gestores en tal materia, pues tal conducta violaría la autonomía territorial en la ejecución de los proyectos.”

En relación con lo anterior, por el contrario, lejos de constituir una violación a la autonomía territorial contribuiría al logro del objeto convenido y para el cumplimiento de los fines de la política del SITM el cual es un deber legal del Ministerio de Transporte. Respecto a lo argumentado por el MinTransporte sobre los ajustes a los diseños eléctricos y a las modificaciones efectuadas durante la ejecución de la obra, es pertinente anotar, que el hallazgo se enfoca a la falta de uso del portal por la carencia de las obras que en estos

momentos son necesarias para la puesta en marcha del portal de girón como el carril de aceleración y desaceleración, retorno operacional, puente peatonal, patio-taller, recibo de alcantarillado y estabilización de taludes.

En conclusión, en cuanto tiene que ver con el Portal de Girón, después de los traumatismos y dificultades presentados, Metrolínea recibió el Citado Portal hace más de dieciocho (18) meses y a la fecha es totalmente incierto cuando podrá entrar en operación, pues como quedó consignado en precedencia, son varias las situaciones que impiden su disfrute normal y no es cierto que se encuentre en condiciones de operar como lo manifiesta la entidad, privándose de esta manera a la ciudadanía de la posibilidad de su uso, a pesar de haberse hecho una gran inversión de recursos públicos que supera con creces los \$21.000.000.000.00, inversión que no genera ningún beneficio a la ciudadanía usuaria del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga, constituyéndose así en una gestión que presuntamente transgrede los principios de Eficacia y Eficiencia consagrados en el artículo 8° de la ley 42 de 1993, igualmente se configura una violación del principio de Planeación del gasto público de conformidad con la sentencia del Consejo de Estado 21489 del 28 de mayo de 2012 del Consejo de Estado, pues de acuerdo con este principio las entidades estatales o quienes manejen dineros públicos deben utilizar los recursos de la manera adecuada, siempre buscando satisfacer las necesidades básicas de la ciudadanía. Dentro del deber de planeación se debe cumplir con la finalidad de asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia del objeto por contratar.

El Ministerio de Transporte señala que “el seguimiento que realiza el Ministerio de Transporte está circunscrito al seguimiento y apoyo a la implementación de los Sistemas de transporte financiados con recursos de la Nación (...) sin que tal seguimiento implique labores de auditoría, control, o administración a la ejecución de los contratos de obra, concesiones de operación, recaudo, o sistemas de gestión y control de flota que celebren cada uno de los entes gestores y menos de toma de decisiones o de ordenación del gasto. Tampoco es competencia del Ministerio de Transporte hacer seguimiento a la inversión privada para la operación de los sistemas”.

Sin embargo, no tiene en cuenta el Ministerio que, el CONPES 3368 señala el seguimiento de los aspectos administrativos, financieros y contables, obras y adquisiciones, gestión social y reasentamientos, gestión ambiental y seguimiento y evaluación de proyectos, de las obligaciones de los entes territoriales y ente gestor frente al SITM. Aunado a ello, la Ley 336 de 1996 define el deber del Mintransporte de evaluar y conceptuar sobre diferentes aspectos técnicos, administrativos y financieros del proyecto del SITM y cualquier modificación de este, máxime, cuando el Ministerio de Transporte tiene representación, con voz y voto, dentro de la Junta Directiva del Ente Gestor, quien en última toma decisiones sobre la dirección, ordena ejecución de obras, y controla la gestión del mismo, así como, forma parte de la Asamblea General de Accionistas donde el Ministerio aprueba la gestión financiera, económica, jurídica y técnica del Ente Gestor.

Igualmente, el Ministerio de Transporte tiene representación, con voz y voto en el Comité Fiduciario – Fiduciaria Bogotá donde se verifica entre otros temas: Presentación y aprobación Informe fiduciario por parte de Fidubogotá, Presentación y análisis del POAI ejecutado y presupuestado.

Municipios de Bucaramanga y Girón.

De conformidad con las Guías de Auditoría de la CGR, esta era la única instancia con que contaban las entidades para proporcionar información o explicaciones adicionales y presentar los documentos pertinentes y suficientes en relación con cada una de las observaciones comunicadas, y éstas no lo hicieron, por tanto, el hallazgo se validó en todas sus partes, respecto de la responsabilidad que les corresponde.

Hallazgo 6. Estación Provenza Occidental (D)

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 209, establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

La Ley 489 de 1998, en su artículo 3º señala que la función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes, a economía, eficacia y eficiencia, entre otros.

Mediante CONTRATO DE OBRA Nro.057 DE 2009 cuyo objeto fue la “Construcción de La Estación De Transferencia de Provenza Costado Occidental del Sistema Integrado De Transporte Masivo Para El Área Metropolitana De Bucaramanga “, por \$10.773.178.751 la sociedad Metrolínea S.A. construyó la Estación Provenza Occidental, la cual fue recibida a satisfacción mediante Acta Final de Obra fechada el 5 de octubre de 2011.

La Sección VI. Condiciones Especiales de dicho contrato, en el CGC 52.1, literal c) señala: *“Garantía para cubrir la Estabilidad y Calidad de las Obras: Su cuantía será equivalente al cuarenta por ciento (40%) del valor total del contrato y se constituirá por el término de cinco (5) años contados a partir de la fecha del certificado de corrección de defectos. El valor asegurado deberá actualizarse anualmente con la variación del índice de Precios al Consumidor (IPC). El hecho de la constitución de esta garantía, no exonera al Contratista de sus responsabilidades legales en relación con los riesgos asegurados”.*

La Sección Tercera del Consejo de Estado ha observado el carácter post contractual del amparo otorgado en la póliza de estabilidad de la obra, así:

“Si bien es cierto en el acto de liquidación final del contrato, ya sea por mutuo acuerdo de las partes o por decisión unilateral de la administración, regularmente se extinguen las

relaciones jurídicas entre las partes, también lo es que subsisten algunas obligaciones a cargo del contratista, el cual pese a haber entregado la obra, los trabajos, o los bienes objeto del contrato, responderá no obstante haberse liquidado, de los vicios o defectos que puedan aparecer en el período de garantía o de los vicios ocultos en el término que fije la ley (art. 2060 C.C.).

De acuerdo con la legislación contractual, debe éste salir al saneamiento de la obra, de los bienes suministrados y de los servicios prestados; amparar a la administración de las posibles acciones derivadas del incumplimiento de obligaciones laborales o de los daños causados a terceros, obligaciones posibles de garantizar con el otorgamiento de pólizas de seguros, cuya vigencia se extiende por el tiempo que determine la administración de acuerdo con la reglamentación legal. De tal manera, que si se presentan vicios inherentes a la construcción de la obra, a la fabricación e instalación de los equipos y a la calidad de los materiales, surge una responsabilidad postcontractual que estará cubierta con las garantías correspondientes.”^[1](...)»

No obstante, del referido contrato se evidencian las deficiencias técnicas, que no han sido subsanadas, pese a que estos hechos habían sido objeto de hallazgo de auditoría en Informe de Resultados, Actuación Especial de Fiscalización, Control Concurrente al Sistema Integrado de Transporte Masivo — SITM - Metrolínea S.A., Vigencias 2009 a 2012, y a septiembre de 2019 las acciones plasmadas en plan de mejoramiento no se han cumplido, así:

- Se presentan fisuras en la placa de la plataforma operativa y presencia de eflorescencia en el concreto producto de la humedad permanente, lo cual puede influir en su durabilidad.

La entidad en plan de mejoramiento manifestó la existencia de informe sobre la calidad y estabilidad de la obra por parte de la Dirección Técnica de Infraestructura de Metrolínea S.A. del año 2016, junto con oficio número 1636 del 5 de septiembre de 2016 del jefe de la Oficina Asesora Jurídica de Metrolínea, por medio del cual solicita a la aseguradora Seguros del Estado dar traslado de los descargos presentados por la Sociedad BM3 Obras y Servicios sucursal Colombia. Sin embargo, esta documentación no fue allegada a la CGR.

Es así como Metrolínea S.A. en su respuesta expresa: *“IV. Es relevante expresar entonces que el contratista BM3 OBRAS Y SERVICIOS atendió parcialmente los llamados de responsabilidad en calidad y que por lo tanto quedo en competencia de la oficina asesora jurídica de Metrolínea S.A. la gestión para proceder a hacer un requerimiento a la aseguradora”*.

Por tanto, se evidencia que Metrolínea S.A. no tomó acciones frente a la reclamación de la póliza de estabilidad y calidad de la obra.



- Los baños de mujeres y hombres del sector occidental, fueron reparados, no obstante, no se encuentran abiertos al público, y no existe un plan de acción para su apertura y control de uso. Manifiesta la entidad que *“no se tiene control del debido uso, puesto que no existe vigilancia ni operación de control al acceso de los mismos”* con presencia de *“incesante vandalismo”*.

Lo anterior denota la falta de eficiencia y eficacia de Metrolínea S.A. para hacer oportunamente las reclamaciones al contratista y a la compañía aseguradora respecto de la calidad de la obra; y en la no realización de las acciones necesarias tendientes a solucionar los inconvenientes presentados en la infraestructura; situación que generó la prescripción de la acción para hacer la reclamación de la póliza que ampara la estabilidad y calidad del contrato 057 de 2009, así como el deterioro de la infraestructura de la Estación Provenza Occidental en la placa de la plataforma operativa y perjuicios para los usuarios al no poder contar con la funcionalidad de los baños.

Hallazgo Administrativo con presunto alcance disciplinario.

Resumen Respuesta:

Metrolínea S.A. (Ente Gestor).

El Ente Gestor realizó un resumen de los hechos acontecidos frente al recibo de la obra de la Estación de Transferencia Provenza Costado Occidental, de lo que se resalta que antes del acta final de obra (5-oct-2011), el interventor certificó la corrección de todos los defectos; que mediante oficio Nro. 001196 del 16 de agosto de 2012, la sociedad Metrolínea S.A. hace un llamado a la firma constructora “BM3 OBRAS Y SERVICIOS” para que responda por los daños y el deterioro prematuro en las obras; así mismo, que *“la empresa del sector químico “TOXEMENT”, en razón a las garantías previamente establecidas con el contratista “BM3 OBRAS Y SERVICIOS” finalmente realizó el proceso de IMPERMEABILIZACION DE LA VIA DE ACCESO EN COCRETO, de ello a la fecha no se ha encontrado registros pero puede dar constancia los funcionarios y guardias de DELTAC1 la compañía de seguridad que se encargó (y aun se encarga) de la vigilancia de la “Estación De Transferencia de Provenza Costado Occidental”, así como la funcionaria de TOXEMENT”*.

Además, Metrolínea S.A. señala que: *“Es importante precisar la particular condición que ostenta la estructura que conforma la Estación De Transferencia de Provenza Costado Occidental dado que su diferencia crítica frente a cualquier otra edificación similar es la operación incesante de la flota de buses, hecho que genera de manera continua fuertes vibraciones sobre toda la edificación, factor que debe ser muy observado a la hora de evaluar el estado de esta infraestructura, pues en sí mismo estas vibraciones conllevan un sin número de comportamientos colaterales sobre el pleno de elementos estructurales y no estructurales que conforman la edificación. Dicha consideración ha obligado a la sociedad Metrolínea S.A a ajustar cada vez más el programa de mantenimiento sobre esta estación, dado que lamentablemente no fue posible efectuar mantenimiento alguno*

durante los primeros 5 años de operación. No obstante, se debe aquí hacer un medido análisis de los ingresos de Metrolínea S.A pues las actividades de mantenimiento solo pueden ser financiadas con recursos propios del ente gestor, los cuales han sido bastante reducidos desde la puesta en marcha del Sistema Metrolínea”.

Igualmente, argumenta el Ente Gestor que “(...) La sociedad Metrolínea S.A ha ejecutado una importante cantidad de acciones tendientes a ofrecer mantenimiento correctivo y preventivo sobre a infraestructura de la Estación (...)” y que “(...) No obstante, la mayor dificultad se presenta con el “Incesante Vandalismo” sobre la infraestructura del Sistema”.

Concluye la entidad que “(...) es apremiante establecer mecanismos que permitan tener en cada batería de baños personal continuo para el cuidado, limpieza, control y reporte oportuno de vandalismo” y que ejecutó el contrato 117 de 2018 para mantenimiento de los baños, que una vez los pusieron en funcionamiento fueron objeto de vandalismo; que “(...) a la fecha ha realizado la limpieza y se encuentra en proceso para nuevamente realizar el mantenimiento y reparación de estos baños, motivo por el cual la entidad ha tomado la decisión de cerrar los baños y viene adelantando la etapa precontractual que permita entregar la administración de los baños bajo un control permanente de uso a un tercero para ponerlos en funcionamiento nuevamente”.

Finalmente, resalta Metrolínea S.A. que “(...) la entidad ha gestionado actividades tendientes a buscar un uso adecuado por parte de los usuarios, adjunto remitimos evidencias relacionadas con campañas de sensibilización a los usuarios frente al uso adecuado que deben dar a los baños de las estaciones (audios, publicación en letreros electrónicos de buses y publicaciones en redes sociales), que se han venido realizando constantemente, previos a la celebración del contrato, durante su ejecución y posterior al mismo, por lo que se solicita muy respetuosamente revisar la conclusión dada en el informe final, donde se concluye un hallazgo con connotación disciplinaria”.

Análisis respuesta:

Metrolínea S.A. (Ente Gestor).

El Ente Gestor hace un recuento de lo ocurrido con la Estación de Transferencia de Provenza Costado Occidental expresando que la empresa (...) (en razón a las garantías del contratista de la obra) realizó la impermeabilización de la vía de acceso en concreto, pero que no hay registro de ello, sino que la CGR debe recurrir a verificar con los registros de la compañía de seguridad o la misma empresa (...)

En relación con lo anterior, es pertinente indicar que con la comunicación e la observación la entidad tenía la oportunidad de allegar los soportes correspondientes, máxime cuando estos cuestionamientos fueron objeto de hallazgo y su correspondiente plan de mejoramiento desde hace seis (6) años, con lo cual se refleja una gestión ineficiente frente al recibo y cuidado de esta obra.

El Ente Gestor manifiesta que no fue posible realizar mantenimiento alguno durante los primeros cinco (5) años de operación, y que es necesario revisar los ingresos de Metrolínea S.A. que son reducidos. Sin embargo, para la CGR es claro que el mantenimiento es una obligación especial establecida en el convenio de cofinanciación, especialmente la relacionada en la cláusula 7, numeral 7.4. literal (h) que dice: *“Adoptar los mecanismos necesarios, incluyendo la suscripción de convenios, para realizar la planificación, construcción, operación, mantenimiento y control del SITM”*, máxime cuando desde hace seis (6) años Metrolínea S.A. fijó el compromiso en Plan de Mejoramiento de realizar impermeabilización de la placa.

Ahora, el mismo ente gestor maximiza la importancia del asunto, al señalar la particular condición de esta estación, por *“la operación incesante de la flota de buses, hecho que genera de manera continua fuertes vibraciones sobre toda la edificación, factor que debe ser muy observado a la hora de evaluar el estado de esta infraestructura, pues en sí mismo estas vibraciones conllevan un sin número de comportamientos colaterales sobre el pleno de elementos estructurales y no estructurales que conforman la edificación”*. Por lo tanto, no realizar el debido mantenimiento a la infraestructura, denota deficiencias en la gestión del ente gestor, en contra del debido cuidado de los recursos públicos puestos bajo su administración.

Ahora bien, en cuanto al tema de los baños públicos y el incesante vandalismo, señala Metrolínea S.A. que: *“(…) es apremiante establecer mecanismos que permitan tener en cada batería de baños personal continuo para el cuidado, limpieza, control y reporte oportuno de vandalismo”*; *“la entidad ha gestionado actividades tendientes a buscar un uso adecuado por parte de los usuarios, adjunto remitimos evidencias relacionadas con campañas de sensibilización a los usuarios”*; y que *“(…) la entidad ha tomado la decisión de cerrar los baños y viene adelantando la etapa precontractual que permita entregar la administración de los baños bajo un control permanente de uso a un tercero para ponerlos en funcionamiento nuevamente.”*

Con lo anterior es evidente que se deben tomar las acciones de mejora necesarias, en beneficio de la comunidad que diariamente transita por esta estación, y requiere de unas condiciones mínimas de calidad. En este tipo de servicios siempre habrá el riesgo que se presente vandalismo sobre la infraestructura, lo que obliga a la entidad a buscar medidas de protección y preventivas, sin que ello justifique la no prestación del servicio. Incluso, a 27 de noviembre de 2019, estos baños están fuera de servicio.

Finalmente, el Ente Gestor solicita revisar la conclusión dada al hallazgo por la presunta connotación disciplinaria, no obstante, la CGR había dejado evidenciada esta situación desde el 2013, y la entidad no ha cumplido el plan de mejoramiento y los hechos persisten a noviembre de 2019, razón por la cual la presunta connotación disciplinaria continúa.

4.2.2 Operación

La gestión fiscal del Ministerio de Transporte y demás actores frente a la operación del Sistema de Transporte Masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga – SITM Metrolínea, no cumplió con los principios de eficiencia y eficacia de la gestión fiscal, la función administrativa y demás normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos aplicables, por las siguientes razones:

Metrolínea S.A. desconoce el desarrollo de los supuestos e información de entrada a los flujos financieros que permitieron en su momento establecer la estructuración financiera del proyecto; así como no cuenta con el flujo financiero proyectado y real ejecutado a 31 de diciembre de 2018, de las concesiones de recaudo y de operación de flota, lo que ocasionó se desconozcan las inversiones realizadas sobre las cuales se está reconociendo una remuneración a los concesionarios, lo que incide en la evaluación de la rentabilidad financiera del proyecto, al no tener certeza del Equity.

Adicionalmente, se está remunerando a los agentes del Sistema, sobre una tarifa licitada, en un escenario completamente distinto al que ha operado desde su inicio hasta el 31 de diciembre de 2018, lo cual ha coadyuvado al déficit operacional, que a 31 de diciembre de 2018 asciende a \$38.909.689.592.

Además, no se evidenció el cumplimiento de la verificación por parte de Metrolínea S.A., en lo relacionado con la participación de pequeños transportadores, referida en el contrato de concesión con los operadores, y no ha adoptado ningún tipo de acción administrativa y legal que conmine a los concesionarios a la presentación de estos informes y por ende no puede establecer si las condiciones y compromisos fijados en estos contratos se han cumplido, lo que ocasiona se desconozca el nivel de cumplimiento con la política pública que pretende garantizar la participación de los pequeños propietarios de buses en el capital de las empresas operadoras del SITM Metrolínea.

Adicionalmente, 10 años después de la fecha estimada de operación completa del SITM, no se ha cumplido con la matrícula de la flota requerida del sistema (368 vehículos), y de la flota matriculada (236 vehículos) no toda está operando (solo operan 217), así como tampoco se ha reducido la capacidad transportadora de buses del transporte público convencional (faltan 160 buses), en la medida que ingresó la flota al SITM Metrolínea, lo que ocasiona el desvío de la Política Pública de Transporte Masivo consagrada en los documentos CONPES.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría:

Hallazgo 7. Limitación al alcance Estructuración Financiera (D)

El CONPES 3260 dispone dentro del numeral 2, literal a) que:

“(…) Una vez diseñado el SITM, deben elaborarse los estudios y diseños detallados para la construcción de la infraestructura, y la estructuración legal y financiera del proyecto. Esta estructuración debe analizar y considerar las diferentes fuentes potenciales de

financiación, tanto públicas como privadas, evaluar y asignar eficientemente los riesgos, y garantizar la sostenibilidad financiera y operativa del sistema. Así mismo, dicha estructuración debe tener en cuenta la capacidad financiera de la Nación y del Municipio, y debe maximizar la vinculación del sector privado para racionalizar los aportes de la ciudad y de la Nación al proyecto, teniendo en cuenta la situación fiscal de las entidades públicas y la existencia de convenios financieros previamente suscritos por las ciudades”.

El CONPES 3298 de 2004, Capítulo VI, literal B, que una de las condiciones para la participación de la Nación, es la de “(...) *Aplicar los esquemas contractuales definidos en el marco de la estructuración legal y financiera que sea contratada*”.

El Convenio cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito en agosto de 2005, Cláusula 4, numeral 4.3, señala:

“Reglas relativas a los aportes del Área Metropolitana

(a) Los aportes del Área Metropolitana establecidos en la Cláusula 2 del presente Convenio están destinados principalmente a la realización de los estudios y diseños definitivos de la infraestructura básica, de la estructuración técnica, legal y financiera del Proyecto y para la realización de otros estudios complementarios de tipo ambiental o social que requiera el Proyecto para su desarrollo.

(b) Los estudios “Realización de los Estudios y Diseños Definitivos de Infraestructura Básica y Estructuración Técnica, Legal y Financiera para el Sistema Integrado de Transporte Masivo Metropolitano” y “Elaboración del Plan de Manejo Ambiental para el Sistema Integrado de Transporte Masivo Metropolitano (SITMM) — Fase 1: Kennedy — Piedecuesta” ya contratados por el Área Metropolitana con la Universidad Industrial de Santander (UIS) por un valor total, en pesos corrientes, de Dos Mil Ciento Sesenta y Un Millones Cuatrocientos Cincuenta y Un Mil Trescientos Ochenta y Dos pesos (\$2,161,451,382) y el estudio con objeto “Elaboración del Plan de Reasentamientos para el Sistema de Transporte Masivo Metropolitano en las Fases I, II, y III” pendiente de ser contratado y respaldado con Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 193 de la vigencia de 2005 del Área Metropolitana por valor de Ochenta y Nueve Millones de Pesos (\$89,000,000) en pesos corrientes, serán considerados aportes del Área Metropolitana al Proyecto de acuerdo con las recomendaciones del Documento Conpes y del Documento Conpes de Seguimiento, siempre y cuando estos cuenten con las aprobaciones correspondientes por parte de Metrolínea (...).”.

Del referido Convenio de Cofinanciación, la Cláusula 7, numerales 7.3 y 7.4 establecen:

“7.3. Obligaciones especiales del Área Metropolitana

En adición a las obligaciones establecidas en los literales (b) a (o) de la Cláusula 7.2., el Área Metropolitana tendrá las siguientes obligaciones especiales:

- (a) Finalizar los estudios a los que hace referencia la Cláusula 4.3(b) a satisfacción de Metrolínea
- (b) En el evento al que hace referencia la Cláusula 4.3 (c) del presente Convenio, hacer entrega de los recursos a Metrolínea en los términos previstos en las Cláusulas 2.5 y 2.6 de este Convenio y de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.

7.4. Obligaciones especiales de Metrolínea

(...) (g) Revisar y aprobar los estudios contratados por el Área Metropolitana a los que se hace referencia en la Cláusula 4.3 (b) (...).

El Convenio Interadministrativo No. 009 de 2005 suscrito entre el Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB y Metrolínea S.A. señala:

"CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO. La empresa Metrolínea S.A. apoyará a al Área Metropolitana de Bucaramanga en el control y la vigilancia para el desarrollo y la ejecución al Convenio Interadministrativo N° 033 de diciembre 7 de 2004, celebrado entre Área Metropolitana de Bucaramanga y la Universidad Industrial de Santander "UIS" (...)
PARAGRAFO SEGUNDO. METROLÍNEA S.A. será el responsable de la dirección y el manejo de la actividad contractual si a ello hubiere lugar, de los procesos de selección que se requieran para la ejecución total de la actividad contractual, con el fin de escoger objetivamente la persona natural o jurídica encargada de la ejecución de la misma.
CLÁUSULA SEGUNDA. ALCANCE DEL CONVENIO. El alcance del presente convenio será la vigilancia y control a las obligaciones y compromisos adquiridos con la UIS así: 1) los estudios y diseños definitivos de ingeniería y arquitectura de la estructura vial para las rutas troncales y pretroncales y la adecuación de corredores alimentadores, estaciones, terminales, señalización, semaforización y preparación de pliegos licitatorios de la construcción. 2) El reordenamiento del sistema de rutas complementarias de transporte público colectivo, 3) la estructura técnica, legal y financiera del proyecto incluyendo: a) diseño operacional detallado del sistema; b) diseño detallado del sistema de recaudo; c) diseño detallado del centro de control; d) estructuración financiera de las concesiones de operación y recaudo, entre otras; e) La preparación de pliegos licitatorios para las concesiones de operación, recaudo y demás elementos que componen el sistema (ej.: Fiducia), entre otros, de acuerdo a lo contemplado en la propuesta presentada por la UIS. Lo anterior teniendo en cuenta el documento CONPES de julio 26 de 2004 y el convenio 003 de 2004 suscrito con la UIS (...).

No obstante, ser la estructuración del proyecto SITM Metrolínea, información clave para la toma de decisiones sobre el sistema, Metrolínea S.A. desconoce el desarrollo de los supuestos e información de entrada a los flujos financieros que permitieron en su momento establecer entre otras cosas: costo del proyecto, Valor Presente Neto del Proyecto y su Rentabilidad, cálculos y proyecciones de los pasajeros movilizados por mes y año, IPK proyectado por rutas y frecuencias, -Cálculo de la remuneración vía tarifa a las

concesiones de operación por kilómetro recorrido por tipología, cálculo de la remuneración y Equity del concesionario de Recaudo y Operación de Flota.

Esta información fue solicitada por la Contraloría General de la República mediante oficio 2019EE0122617 del 27 de septiembre de 2019, para lo cual Metrolínea S.A. allegó unos archivos en Excel dentro de los cuales no es posible verificar los cálculos, supuestos e información de entrada a los flujos financieros aludidos, es decir los estudios elaborados por la UIS (contratista) en el año 2004, que soportaron los respectivos CONPES. Por tal razón, esta información fue reiterada mediante oficio 2019EE0131899 del 16 de octubre de 2019, sin obtener respuesta positiva sobre lo solicitado. Con ello, al Órgano de Control Fiscal no le es posible verificar la estructuración financiera del sistema, no pudiendo revisar el desarrollo de los cálculos, supuestos e información de entrada de los flujos financieros aludidos.

Aunado a ello, estos hechos habían sido objeto de hallazgo de auditoría en Informe de Resultados, Actuación Especial de Fiscalización, Control Concurrente al Sistema Integrado de Transporte Masivo — SITM - Metrolínea S.A., Vigencias 2009 a 2012, y a septiembre de 2019 las acciones plasmadas en plan de mejoramiento no se habían cumplido.

Lo anterior debido al deficiente control y seguimiento por parte de las Administraciones Municipales de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta y el Ministerio de Transporte a través de sus Representantes: ante la Junta Directiva y Asamblea de Accionistas de Metrolínea S.A y de los funcionarios de la Unidad de Movilidad Urbano Sostenible - UMUS (CONPES 3368 de 2005), el Área Metropolitana de Bucaramanga - AMB (beneficiaria del Proyecto) y Metrolínea S.A., a la información y custodia de la propiedad intelectual del ente gestor, constituyéndose en limitante al alcance del control fiscal practicado y genera que dicha falta de información afecte la toma de decisiones sobre la viabilidad financiera y técnica del sistema.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

Resumen respuesta entidad:

Metrolínea S.A. (ente gestor).

Metrolínea S.A manifiesta que realiza seguimiento a la información financiera de los concesionarios de operación y recaudo mediante el análisis de los estados financieros y estados de resultados desde el año 2010 y actualizados a dic 31 de 2018, (...), dicho análisis es presentado a la Dirección financiera y la Gerencia desde el año 2018 con el fin de dar herramientas de análisis y toma de decisiones y dando cumplimiento a las obligaciones del ente Gestor para con cada concesionario y que se encuentran establecidas en los contratos de concesión.

Además, expresa que: *“Si bien el contratante del estudio en mención en la observación fue el área Metropolitana de Bucaramanga, Metrolínea S.A debería contar con una copia del resultado de dicho estudio por lo cual se solicitará copia de los estudios realizados para el año 2004, que dieron origen a los conpes de creación del SITM. Por otra parte, se dará inicio a un trabajo de reconstrucción de información y seguimiento por parte del área financiera encargada de verificar la situación financiera de las concesiones comparando lo proyectado contra lo real y verificando lo solicitado por la contraloría.”*

Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB.

Refiere el AMB que ser beneficiario del proyecto se debe entender respecto a la zona geográfica de influencia, no obstante que *“(...) el Área Metropolitana de Bucaramanga como persona jurídica, no es beneficiaria directa del proyecto del Sistema Integrado de Transporte Masivo, toda vez que los beneficios o impactos ocasionados por el desarrollo o implementación del SITM favorecía a los territorios que integran el área metropolitana de Bucaramanga”*.

Así mismo, que mediante Convenio Interadministrativo de Operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) del Área Metropolitana de Bucaramanga — Sistema Metrolínea de fecha 09 de febrero de 2007, suscrito entre Metrolínea S.A. y el AMB, ésta última otorga a la primera, la autorización para la gestión, contratación e implementación de la operación del sistema de Transporte Masivo en el área de su jurisdicción, debiendo para ello realizar, entre otras cosas, la adecuación y desarrollo de la infraestructura del sistema conforme los lineamientos metropolitanos y municipales contenidos en el PMOT, POT y PBOT municipales, así como en los planes de movilidad metropolitano y municipal, y los planes de seguridad vial, entre otros;

Es pertinente indicar que el Área Metropolitana de Bucaramanga a través de la Junta Metropolitana aprobó el Acuerdo Metropolitano No. 012 de 2019 mediante el cual se crea el fondo de estabilización y subvención tarifaria del sistema integrado de transporte masivo (SITM) en cumplimiento al principio de sostenibilidad en los términos de la Ley 1955 de 2019

Conforme lo dispuesto (...) se prevé que los municipios consideren la posibilidad de aportar recursos que contribuyan a la sostenibilidad del SITM, la calidad del servicio e infraestructura.

Acorde con lo anteriormente expuesto, el Área Metropolitana de Bucaramanga no ha incurrido en falta disciplinaria, toda vez que hasta el momento ha desplegado las acciones necesarias y que se consolidan en los acuerdos metropolitanos ya mencionados, desvirtuándose de esta manera la observación.

Municipio de Floridablanca.

El Municipio de Floridablanca señala que el control por parte de éste fue oportuno y ejercido directamente a través del Alcalde, "(...) como se observa en el registro de cada una de las actas donde el funcionario dejó las respectivas constancias frente a los temas que desde su competencia como miembro de la Junta Directiva de Metrolínea S.A (...)” y que "(...) la responsabilidad de las actuaciones u omisiones narradas en las observaciones de la 1 a la 5, son de la competencia exclusiva de la Gerencia del ente gestor”.

El Municipio de Floridablanca señala que los documentos CONPES no son vinculantes en materia de responsabilidad, son solo recomendaciones y/o conceptos y de otro lado, los entes territoriales como el Municipio de Floridablanca, socios de METROLINEA S.A. son personas jurídicas absolutamente diferentes a dicha entidad y bajo el régimen de responsabilidad propio de las sociedades anónimas según la cual los socios deben responder de forma subsidiaria por las deudas sociales. pero sólo hasta el monto de sus acciones, existiendo una responsabilidad limitada al respecto.

De otro lado, el control y seguimiento cuya deficiencia se predica de las Administraciones Municipales, especialmente del Municipio de Floridablanca, fue oportuna y debidamente ejercida, directamente por el Alcalde Municipal como se observa en el registro de cada una de las actas donde el funcionario dejó las respectivas constancias frente a los temas que desde su competencia como miembro de la Junta Directiva de Metrolínea S.A., en algunos casos o como miembro de la Junta de Accionistas, en otros, estaba facultados para hacerlo, pero definitivamente, la responsabilidad de las actuaciones u omisiones narradas en las observaciones de la 1 a la 5, son de la competencia exclusiva de la Gerencia del ente gestor.

Como sustento de los anterior, solicito se requiera a la Gerencia de Metrolínea S.A. para que remita con destino al equipo auditor, todas las actas correspondientes a la vigencia 2016 a 2019.

El Ministerio de Transporte, los Municipios de Bucaramanga, Girón y Piedecuesta: No enviaron respuesta.

Análisis de Respuesta:

Metrolínea S.A. (ente gestor).

En la respuesta dada por el ente Gestor señala que solicitará al Área Metropolitana de Bucaramanga los resultados del convenio 033 de 2004 suscrito con la UIS, precisamente esta era la acción de mejora que está planteada en el plan de mejoramiento suscrito con la CGR desde hace seis (6) años, toda vez que METROLINEA como supervisor de este convenio recibió estos estudios y a la fecha no han sido allegados al Ente de Control Fiscal.

De otra parte, manifiesta que ha realizado actividades tendientes al seguimiento de la información financiera de los concesionarios de operación y recaudo. Al respecto es claro que toda la información que recaude el Ente Gestor de los concesionarios es favorable en la medida que esa información pueda ser útil y comparable, entonces al no contar

Metrolínea con los estudios de la estructuración financiera del SITM, esta información no puede ser comparable ni permite hacer seguimiento real para la toma de decisiones sobre el SITM, Metrolínea S.A. desconoce el desarrollo de los supuestos e información de entrada a los flujos financieros que permitieron en su momento establecer entre otras cosas: costo del proyecto, Valor Presente Neto del Proyecto y su Rentabilidad, cálculos y proyecciones de los pasajeros movilizados por mes y año, IPK proyectado por rutas y frecuencias, -Equity y Cálculo de la remuneración vía tarifa a las concesiones de operación por kilómetro recorrido por tipología, cálculo de la remuneración y Equity del concesionario de Recaudo y Operación de Flota.

Por lo anterior existe limitación al alcance al Ente de Control Fiscal que no le permite expresar opiniones respecto a la rentabilidad del sistema y la viabilidad financiera del mismo ni mucho menos de las apreciaciones dadas por el Ente Gestor en el sentido que el sistema se encuentra sobredimensionado entre otros temas.

AMB:

El argumento del AMB que no es beneficiaria del SITM no es de recibo de la CGR, por cuanto ésta hace parte del Convenio de cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito en agosto de 2005, aportó recursos y sus obligaciones especiales se encuentran establecidas dentro de las cláusulas 7.2 y 7.3, en donde se resalta que dicha entidad tiene como obligación: *“(b) Garantizar el debido funcionamiento y la financiación de Metrolínea hasta que el SITM entre en operación (...) (i) Adoptar las medidas y los mecanismos necesarios y convenientes, incluyendo la suscripción de convenios, para realizar la adecuada planificación, construcción, operación, mantenimiento y control del SITM (...) (j) Desarrollar y aplicar mecanismos de seguimiento que permitan un eficiente y correcto desarrollo de Metrolínea, incluyendo la operación del SITM”*. Aunado a todo lo anterior, el AMB recibe \$5 por pasaje de la operación del SITM.

La explicación que da acerca que es el Ministerio de Transporte quien aprobó los ajustes de la nueva infraestructura del esquema operacional, y que por ello el AMB no tuvo incidencia sobre el nuevo esquema, tampoco se comparte por la CGR, porque los diseños iniciales fueron aportados precisamente por esta entidad. Ahora, el hecho que existan cambios, no lo exime que cumpla de las obligaciones a las que se comprometió en la firma del convenio de cofinanciación, máxime cuando la culminación de la infraestructura incide directamente sobre la movilidad del Área Metropolitana de Bucaramanga. A su vez, el AMB es la autoridad de transporte, que como bien lo señalan en su respuesta, es quien tiene la facultad de organizar, vigilar y controlar la actividad transportadora de su jurisdicción.

Por otra parte, señala el AMB que mediante Convenio Interadministrativo de Operación del SITM del AMB del 9 de febrero de 2007, ésta otorgó a Metrolínea S.A. la autorización para la gestión, contratación e implementación de la operación, debiendo para ello realizar la adecuación y desarrollo de la infraestructura del sistema. Sin embargo, considera la CGR

que la delegación de funciones realizada mediante este convenio al ente gestor, no exime de responsabilidad a la AMB, quien es la autoridad de transporte para la administración del Sistema Público de Transporte Masivo de Pasajeros para Bucaramanga y su área metropolitana.

Referente a la observación, el AMB informa las actividades realizadas para la creación del Fondo de Estabilización, tema que no se relaciona con los hechos planteados por la CGR en este hallazgo.

El presente hallazgo está orientado a la estructuración financiera del SITM, resultado del Convenio 033 de 2004. Precisamente, dicha estructuración es la acción de mejora que está planteada en el plan de mejoramiento suscrito con la CGR, toda vez que el AMB como entidad contratante y Metrolínea S.A. como supervisor de este convenio, recibieron estos estudios y a la fecha no han sido allegados al Ente de Control Fiscal.

Municipio de Floridablanca:

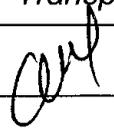
El municipio de Floridablanca señala que los CONPES no son vinculantes en materia de responsabilidad y que son solo recomendaciones, toda vez que el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES. Sin embargo, es una de las autoridades nacionales de planeación (Ley 152 de 1994, art. 8) y es el organismo asesor principal del Gobierno Nacional en todos aquellos aspectos que se relacionan con el desarrollo económico y social del país (Decreto 627 de 1974, art. 1).

Es así como, la Ley 310 de 1996, señala que su artículo 2 que la Nación y sus entidades descentralizadas podrán realizar inversiones en proyectos de sistemas de transporte público colectivo o masivo, siempre y cuando se cumplan unos requisitos, entre ellos el establecido en el numeral 3 que señala: “*Que el proyecto respectivo **cuente con un documento Conpes**, que defina el sistema de transporte, así como las entidades encargadas de su diseño, construcción y operación con el cronograma respectivo, a partir del cual se autorizarán los desembolsos de manera progresiva de acuerdo con las necesidades y logros del proyecto, en especial aquellos hitos relacionados con la sostenibilidad operacional del sistema*” (resaltado nuestro), razón por la cual los documentos CONPES son los criterios a tener en cuenta para el funcionamiento y estructuración del sistema.

Tal es el caso del CONPES 3260 de 2003, traza la política nacional de transporte urbano y masivo, tal como lo señala el capítulo I de Introducción así: “*Este documento presenta la política del Gobierno Nacional para impulsar la implantación de sistemas integrados de transporte masivo –SITM– en las grandes ciudades (...)*”.

Dicha política se desarrolla a través de los demás CONPES, específicamente:

- El CONPES 3298 de 2004, que aprueba “*(...) los términos para la participación de la Nación en el proyecto del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte*”



Masivo de Pasajeros para Bucaramanga y su Área Metropolitana, en cumplimiento de los requerimientos de la Ley 310 de 1996”;

- El CONPES 3368 de 2005 que aprueba los lineamientos de política fiscal y las estrategias para los aportes de la Nación, la identificación de componentes cofinanciables (gastos elegibles) por la Nación, así como los esquemas de desembolsos, seguimiento y participación de la Nación. En este se aprueba además la suscripción de nuevos contratos de usufructo para garantizar la participación de la Nación en las Juntas Directivas de los entes gestores;
- El CONPES 3370 de 2005 que realiza seguimiento al SITM Metrolínea y aprueba la inclusión del Municipio de Girón en dicho sistema;
- El CONPES 3465 de 2007, que emite concepto favorable a la Nación, para contratar empréstitos externos con bancos u organismos multilaterales, para la financiación de los aportes de la Nación en los SITM;
- El CONPES 3552 de 2008 que aprueba la modificación al Documento CONPES 3370 de 2005 y la adición de recursos al proyecto SITM Metrolínea, de acuerdo al esquema de financiación descrito en este documento.

El otro aspecto invocado por la Alcaldía de Floridablanca, sobre que al ser socios de Metrolínea S.A. su responsabilidad subsidiaria por las deudas sociales, solo llega hasta el monto de sus acciones, existiendo una responsabilidad limitada al respecto, no es de recibo por parte de la CGR, por cuanto las administraciones municipales tienen injerencia directa en el SITM a través de los diferentes roles, a saber: integran la Junta del Área Metropolitana de Bucaramanga - AMB (Entidad que contrató el estudio mediante Convenio 033 de 2004); suscribieron el Convenio de Cofinanciación; son accionistas del Ente Gestor; y forman parte de la Junta Directiva del Ente Gestor, con voz y voto en la toma de decisiones.

Además, el Convenio de cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito en agosto de 2005, en la Cláusula 7, obligaciones de las partes, señala entre otras obligaciones de los entes municipales: *“(b) Garantizar el debido funcionamiento y la financiación de Metrolínea hasta que el SITM entre en operación (...) (i) Adoptar las medidas y los mecanismos necesarios y convenientes, incluyendo la suscripción de convenios, para realizar la adecuada planificación, construcción, operación, mantenimiento y control del SITM (...) (j) Desarrollar y aplicar mecanismos de seguimiento que permitan un eficiente y correcto desarrollo de Metrolínea, incluyendo la operación del SITM”.*

Es así como, en relación con los hechos planteados por la CGR, no se evidencia el debido seguimiento y la toma de medidas necesarias para dar cumplimiento a los requisitos de la operación de la flota, máxime cuando estos hechos fueron comunicados por la CGR desde hace 6 años.

Ministerio de Transporte, Municipios de Bucaramanga, Girón y Piedecuesta:



De conformidad con las Guías de Auditoría de la CGR, esta era la única instancia con que contaban dichas entidades para proporcionar información o explicaciones adicionales y presentar los documentos pertinentes y suficientes en relación con cada una de las observaciones comunicadas, y éstas no lo hicieron, la observación es validada en todas sus partes, respecto de la responsabilidad que les corresponde.

Hallazgo 8. Ejecución cierre financiero concesión Recaudo y Control (D)

El CONPES 3298 de 2004, Capítulo VI. PARTICIPACIÓN DE LA NACIÓN EN EL DESARROLLO DEL SITM, literal C. Mecanismos de seguimiento, establece:

“Adicionalmente, en el convenio de cofinanciación entre la Nación, los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga y METROLÍNEA S.A. se comprometerán responsabilidades específicas de la Nación y los municipios, así como los mecanismos de seguimiento y control de aportes, riesgos, manejo y recaudo, y la responsabilidad del respectivo ente territorial en la sostenibilidad del SITM, entre otros”.

El CONPES 3368 de 2005 establece que el control y seguimiento que realiza el grupo de seguimiento a los Sistemas Integrados de Transporte Masivo del Ministerio de Transporte se enmarca en los siguientes aspectos: Administrativa, financiera y contable, obras y adquisiciones, Gestión social y reasentamientos, Gestión ambiental, y Seguimiento y evaluación de los proyectos.

El Convenio cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito en agosto de 2005, Cláusula 7. Obligaciones especiales de las Partes, señala entre otras cosas:

“(...) 7.2. Obligaciones especiales de Bucaramanga (...)

(j) Desarrollar y aplicar mecanismos de seguimiento que permitan un eficiente y correcto desarrollo de Metrolínea, incluyendo la operación del SITM

(...)

7.4. Obligaciones especiales de Metrolínea (...)

j) Velar por el eficiente y correcto desarrollo de la operación del SITM, teniendo en cuenta las recomendaciones de la estructuración, legal y financiera, los estudios técnicos para el mismo, y coordinar las acciones requeridas para el desarrollo del proceso de contratación del SITM”.

El Contrato de Concesión del Sistema de Recaudo y Control del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito por Metrolínea S.A., Cláusula 15 establece que el concesionario asume las siguientes obligaciones de carácter general, sin perjuicio de las establecidas en otros apartes del contrato o en las leyes aplicables, entre otras las siguientes:

“(...) p) Entregar a Metrolínea S.A., todos los datos sencillos y estructurados producidos por las actividades de recaudo y demás sistemas, tanto de personal y transacciones, como de equipos, software y elementos relacionados, así como entregar los datos y la información producida durante su gestión, requerida por Metrolínea S.A.

“(...) mm) Entregar a Metrolínea S.A. la totalidad de la información que requiera para la adecuada supervisión, control y ejecución del contrato y/o para la expansión, integración o ampliación del servicio de transporte y/o de recaudo en el Sistema Metrolínea. El acceso a la información no serán oponibles acuerdos de confidencialidad establecidos con terceros o niveles de desarrollo de las plataformas tecnológicas, luego esto le confiere la obligación de, en cualquier estado del proyecto, entregar la información que Metrolínea S.A. considere necesaria”.

Sin embargo, no se evidenció documentación alguna que permita cotejar la estructuración del desarrollo del cierre financiero, que garantice los costos reales de los elementos que componen el objeto del contrato, así como tampoco el flujo financiero proyectado y real ejecutado a 31 de diciembre de 2018 de la concesión de recaudo, con el fin de verificar la inversión y la TIR, ni remitió documentación que dé cuenta de la labor de verificación por parte de Metrolínea S.A. que coteje los activos que debía adquirir el concesionario de recaudo para garantizar el Equity (inversiones realizadas sobre las cuales está reconociendo una remuneración al concesionario). Metrolínea S.A. allegó listado de activos del concesionario de operación, el cual está incompleto, puesto que no trae fecha ni valor de reposición. Toda esta información clave para la toma de decisiones sobre el sistema.

Con ello, además se impidió al Equipo Auditor cotejar el flujo financiero proyectado y real ejecutado a 31 de diciembre de 2018 de la concesión de recaudo, con el fin de verificar la inversión y la TIR, así como evaluar la reposición de activos del Concesionario de recaudo, ni conocer si estos eran los requeridos para la operación.

Aunado a ello, estos hechos habían sido objeto de hallazgo de auditoría en Informe de Resultados, Actuación Especial de Fiscalización, Control Concurrente al Sistema Integrado de Transporte Masivo — SITM - Metrolínea S.A., Vigencias 2009 a 2012, y a septiembre de 2019 las acciones plasmadas en plan de mejoramiento no se han cumplido.

Lo anterior, debido al deficiente control y seguimiento por parte de las Administraciones Municipales de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta y el Ministerio de Transporte a través de sus Representantes: ante la Junta Directiva y Asamblea de Accionistas de Metrolínea S.A y de los funcionarios de la Unidad de Movilidad Urbano Sostenible - UMUS (CONPES 3368 de 2005), el Área Metropolitana de Bucaramanga - AMB (beneficiaria del Proyecto) y Metrolínea S.A. en la verificación de las obligaciones de los términos del contrato de concesión de recaudo, lo que ocasiona que el Ente Gestor y demás actores del SITM Metrolínea, desconozcan las inversiones realizadas sobre las cuales se está reconociendo una remuneración al concesionario, y se limite el alcance de la auditoría de la CGR, que incide en la evaluación de la rentabilidad financiera del proyecto, al no tener certeza del Equity.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Resumen respuesta entidad:

Metrolínea S.A. (ente gestor):

Metrolínea S.A manifiesta que realiza seguimiento a la información financiera de los concesionarios de operación y recaudo mediante el análisis de los estados financieros y estados de resultados desde el año 2010 y actualizados a dic 31 de 2018; por otra parte, que se analizan los indicadores financieros de capital de trabajo, endeudamiento y Ebitda, los cuales dan cuenta de la situación financiera de cada empresa, dicho análisis es presentado a la Dirección financiera y la Gerencia desde el año 2018 con el fin de dar herramientas de análisis y toma de decisiones y dando cumplimiento a las obligaciones del ente Gestor para con cada concesionario y que se encuentran establecidas en los contratos de concesión.

Por otra parte, dicen que se dará inicio a un trabajo de reconstrucción de información y seguimiento por parte del área financiera encargada de verificar la situación financiera de las concesiones comparando lo proyectado contra lo real y verificando lo solicitado por la contraloría.

Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB-:

Refiere el AMB que ser beneficiario del proyecto se debe entender respecto a la zona geográfica de influencia, no obstante que "(...) *el Área Metropolitana de Bucaramanga como persona jurídica, no es beneficiaria directa del proyecto del Sistema Integrado de Transporte Masivo, toda vez que los beneficios o impactos ocasionados por el desarrollo o implementación del SITM favorecía a los territorios que integran el área metropolitana de Bucaramanga*".

Así mismo, que mediante Convenio Interadministrativo de Operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) del Área Metropolitana de Bucaramanga — Sistema Metrolínea de fecha 09 de febrero de 2007, suscrito entre Metrolínea S.A. y el AMB, ésta última otorga a la primera, la autorización para la gestión, contratación e implementación de la operación del sistema de Transporte Masivo en el área de su jurisdicción, debiendo para ello realizar, entre otras cosas, la adecuación y desarrollo de la infraestructura del sistema conforme los lineamientos metropolitanos y municipales contenidos en el PMOT, POT y PBOT municipales, así como en los planes de movilidad metropolitano y municipal, y los planes de seguridad vial, entre otros;

El AMB aclara que la entidad gestora METROLINEA S.A., a través del Convenio Interadministrativo se otorgó la autorización frente a la gestión y contratación de la operación del Sistema Integrado del Transporte Masivo, y como titular del SITM, es el responsable de la correcta ejecución de los contratos de Concesión, a solicitar la

información sobre las actividades propias y a la verificación de la información suministrada.

Municipio de Floridablanca:

La Alcaldía de Floridablanca manifiesta que esta observación tiene que ver con la ausencia de entrega de información adecuada al equipo auditor, respecto de los cual es absolutamente clara la responsabilidad por omisión de la Gerencia y el equipo administrativo de Metrolínea S.A., escapando a las competencias y potestades que posee la Administración Municipal de Floridablanca.

Así mismo que, "(...) el control y seguimiento cuya deficiencia se predica de las Administraciones Municipales, especialmente del Municipio de Floridablanca, fue oportuna y debidamente ejercida, directamente por el Alcalde Municipal como se observa en el registro de cada una de las actas donde el funcionario dejó las respectivas constancias frente a los temas que desde su competencia como miembro de la Junta Directiva de Metrolínea S.A., en algunos casos o como miembro de la Junta de Accionistas, en otros, estaba facultados para hacerlo, pero definitivamente, la responsabilidad de las actuaciones u omisiones narradas en las observaciones de la 1 a la 5, son de la competencia exclusiva de la Gerencia del ente gestor.

Como sustento de los anterior, solicito se requiera a la Gerencia de Metrolínea S.A. para que remita con destino al equipo auditor, todas las actas correspondientes a la vigencia 2016 a 2019".

El Ministerio de Transporte, los Municipios de Bucaramanga, Girón y Piedecuesta: No enviaron respuesta.

Análisis de Respuesta:

Metrolínea S.A. (ente gestor):

En la respuesta dada por el ente Gestor señala que ha realizado actividades tendientes al seguimiento de la información financiera de los concesionarios de operación y recaudo mediante el análisis de los estados financieros. Al respecto, la CGR considera que toda la información que recaude el Ente Gestor del concesionario es favorable en la medida que esa información pueda ser útil y comparable y permita hacer seguimiento real para la toma de decisiones sobre el SITM, Metrolínea S.A.

No obstante, al no contar con la estructuración del desarrollo del cierre financiero, que garantice los costos reales de los elementos que componen el objeto del contrato, así como el flujo financiero proyectado y real ejecutado a 31 de diciembre de 2018 de la concesión de recaudo, con el fin de verificar la inversión y la TIR, ni la documentación que dé cuenta de la labor de verificación por parte de Metrolínea S.A. que coteje los activos que debía adquirir el concesionario de recaudo para garantizar el Equity (inversiones

realizadas sobre las cuales está reconociendo una remuneración al concesionario); la información no puede ser comparable ni permite hacer seguimiento real para la toma de decisiones sobre el SITM, Metrolínea S.A.

Seguidamente Metrolínea expresa que *“se dará inicio a un trabajo de reconstrucción de información y seguimiento por parte del área financiera encargada de verificar la situación financiera de las concesiones comparando lo proyectado contra lo real y verificando lo solicitado por la contraloría.”* Con ello, se acepta por parte de la entidad lo evidenciado por la CGR.

Es así como, en relación con los hechos planteados por la CGR, no se evidencia el debido seguimiento y la toma de medidas necesarias para dar cumplimiento a la verificación y ejecución del cierre financiero, máxime cuando estos hechos fueron comunicados por la CGR desde hace 6 años.

AMB:

El argumento del AMB que no es beneficiaria del SITM no es de recibo de la CGR, por cuanto ésta hace parte del Convenio de cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito en agosto de 2005, aportó recursos y sus obligaciones especiales se encuentran establecidas dentro de las cláusulas 7.2 y 7.3, en donde se resalta que dicha entidad tiene como obligación: *“(b) Garantizar el debido funcionamiento y la financiación de Metrolínea hasta que el SITM entre en operación (...) (i) Adoptar las medidas y los mecanismos necesarios y convenientes, incluyendo la suscripción de convenios, para realizar la adecuada planificación, construcción, operación, mantenimiento y control del SITM (...) (j) Desarrollar y aplicar mecanismos de seguimiento que permitan un eficiente y correcto desarrollo de Metrolínea, incluyendo la operación del SITM”.* Aunado a todo lo anterior, el AMB recibe \$5 por pasaje de la operación.

Por otra parte, señala el AMB que mediante Convenio Interadministrativo de Operación del SITM del AMB del 9 de febrero de 2007, ésta otorgó a Metrolínea S.A. la autorización para la gestión, contratación e implementación de la operación, del Sistema Integrado del Transporte Masivo, y como titular del SITM, es el responsable de la correcta ejecución de los contratos de Concesión, a solicitar la información sobre las actividades propias y a la verificación de la información suministrada.

Sin embargo, considera la CGR que la delegación de funciones realizada mediante este convenio al ente gestor, no exime de responsabilidad a la AMB, quien es la autoridad de transporte para la administración del Sistema Público de Transporte Masivo de Pasajeros para Bucaramanga y su área metropolitana, que como bien lo señalan en su respuesta, es quien tiene la facultad de organizar, vigilar y controlar la actividad transportadora de su jurisdicción.

Es así como, en relación con los hechos planteados por la CGR, no se evidencia el debido seguimiento y la toma de medidas necesarias para dar cumplimiento a la verificación y ejecución del cierre financiero, máxime cuando estos hechos fueron comunicados por la CGR desde hace 6 años.

Municipio de Floridablanca:

El Equipo Auditor deja en claro que las administraciones municipales tienen injerencia directa en el SITM a través de los diferentes roles, a saber;

- Integran la Junta del Área Metropolitana de Bucaramanga - AMB (Entidad que contrató el estudio con la UIS mediante convenio 033 de 2004).
- Suscribieron el Convenio de Cofinanciación.
- Es accionista del Ente Gestor.

Por ello, no es de recibo la justificación dada por el Municipio de Floridablanca, en el sentido que el control ejercido por el alcalde fue oportuno frente a lo de su competencia, como se dejó plasmado en las actas de Junta Directiva y que la responsabilidad de las actuaciones u omisiones, son de la competencia exclusiva de la Gerencia del ente gestor.

Lo anterior, por cuanto el Convenio de Cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito en agosto de 2005, en la Cláusula 7, obligaciones de las partes, señala entre otras obligaciones de los entes municipales: *“(b) Garantizar el debido funcionamiento y la financiación de Metrolínea hasta que el SITM entre en operación (...) (i) Adoptar las medidas y los mecanismos necesarios y convenientes, incluyendo la suscripción de convenios, para realizar la adecuada planificación, construcción, operación, mantenimiento y control del SITM (...) (j) Desarrollar y aplicar mecanismos de seguimiento que permitan un eficiente y correcto desarrollo de Metrolínea, incluyendo la operación del SITM”.*

Es así como, en relación con los hechos planteados por la CGR, no se evidencia el debido seguimiento y la toma de medidas necesarias para dar cumplimiento a la verificación y ejecución del cierre financiero, máxime cuando estos hechos fueron comunicados por la CGR desde hace seis (6) años.

Ministerio de Transporte, Municipios de Bucaramanga, Girón y Piedecuesta:

Dado que, de conformidad con las Guías de Auditoría de la CGR, esta era la única instancia con que contaba las entidades para proporcionar información o explicaciones adicionales y presentar los documentos pertinentes y suficientes en relación con cada una de las observaciones comunicadas, y éstas no lo hicieron en el término señalado, la observación es validada en todas sus partes, respecto de la responsabilidad que les corresponde.

Hallazgo 9. Ejecución cierre financiero concesión de la operación (D)

El CONPES 3298 de 2004, Capítulo VI. PARTICIPACIÓN DE LA NACIÓN EN EL DESARROLLO DEL SITM, literal C. Mecanismos de seguimiento, establece:

“Adicionalmente, en el convenio de cofinanciación entre la Nación, los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga y METROLÍNEA S.A. se comprometerán responsabilidades específicas de la Nación y los municipios, así como los mecanismos de seguimiento y control de aportes, riesgos, manejo y recaudo, y la responsabilidad del respectivo ente territorial en la sostenibilidad del SITM, entre otros”.

El CONPES 3368 de 2005 establece que el control y seguimiento que realiza el grupo de seguimiento a los Sistemas Integrados de Transporte Masivo del Ministerio de Transporte se enmarca en los siguientes aspectos: Administrativa, financiera y contable, obras y adquisiciones, Gestión social y reasentamientos, Gestión ambiental, y Seguimiento y evaluación de los proyectos.

El Convenio cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito en agosto de 2005, Cláusula 7. Obligaciones especiales de las Partes, señala entre otras cosas:

“(...) 7.2. Obligaciones especiales de Bucaramanga (...)

(j) Desarrollar y aplicar mecanismos de seguimiento que permitan un eficiente y correcto desarrollo de Metrolínea, incluyendo la operación del SITM

(...)

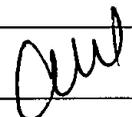
7.4. Obligaciones especiales de Metrolínea (...)

j) Velar por el eficiente y correcto desarrollo de la operación del SITM, teniendo en cuenta las recomendaciones de la estructuración, legal y financiera, los estudios técnicos para el mismo, y coordinar las acciones requeridas para el desarrollo del proceso de contratación del SITM”.

Los contratos de Concesión Uno y Dos para la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros del sistema integrado de transporte masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga- AMB, firmado por Metrolínea S.A., el 19 de enero de 2008, y el 8 de febrero de 2008, respectivamente, señala en la Cláusula 15. Obligaciones del Concesionario, numeral 15.1. Obligaciones Respecto a la Prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Masivo, lo siguiente:

“(...) x) Suministrar y permitir acceso a la totalidad de la información relacionada con la operación o con la conducción de cualquier aspecto de la concesión en los plazos y forma que Metrolínea S.A. establezca para cada caso.

y) Permitir la adecuada supervisión de todos y cada uno de los aspectos relativos a la ejecución del presente contrato por parte de Metrolínea S.A. o de los auditores e interventores designados por Metrolínea S.A., permitiendo el acceso a cualquier



instalación del concesionario por parte del personal autorizado por Metrolínea S.A., sus auditores o interventores”.

Sin embargo, no se evidenció documentación alguna que permita cotejar la estructuración del desarrollo del cierre financiero, que garantice los costos reales de los elementos que componen el objeto de los contratos, así como tampoco el flujo financiero proyectado y real ejecutado a 31 de diciembre de 2018 de las concesiones de operación, con el fin de verificar la inversión y la TIR, ni remitió documentación que dé cuenta de la labor de verificación por parte de Metrolínea S.A. que coteje los activos que debían adquirir los concesionarios de operación para garantizar el Equity (inversiones realizadas sobre las cuales está reconociendo una remuneración al concesionario). Toda esta información clave para la toma de decisiones sobre el sistema.

Con ello, además se impidió al Equipo Auditor cotejar el flujo financiero proyectado y real ejecutado a 31 de diciembre de 2018 de las concesiones de operación, con el fin de verificar la inversión y la TIR.

Aunado a ello, estos hechos habían sido objeto de hallazgo de auditoría en Informe de Resultados, Actuación Especial de Fiscalización, Control Concurrente al Sistema Integrado de Transporte Masivo — SITM - Metrolínea S.A., Vigencias 2009 a 2012, y a septiembre de 2019 las acciones plasmadas en plan de mejoramiento no se han cumplido.

Lo anterior, debido al deficiente control y seguimiento por parte de las Administraciones Municipales de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta y el Ministerio de Transporte a través de sus Representantes: ante la Junta Directiva y Asamblea de Accionistas de Metrolínea S.A y de los funcionarios de la Unidad de Movilidad Urbano Sostenible - UMUS (CONPES 3368 de 2005), el Área Metropolitana de Bucaramanga - AMB (beneficiaria del Proyecto) y Metrolínea S.A. en la verificación de las obligaciones de los términos de los contratos de operación, lo que ocasiona que el Ente Gestor y demás actores del SITM Metrolínea, desconozcan las inversiones realizadas sobre las cuales se está reconociendo una remuneración a los concesionarios, y se limite el alcance de la auditoría de la CGR, que incide en la evaluación de la rentabilidad financiera del proyecto, al no tener certeza del Equity.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Resumen respuesta entidad:

Metrolínea S.A. (ente gestor):

Metrolínea S.A manifiesta que realiza seguimiento a la información financiera de los concesionarios de operación y recaudo mediante el análisis de los estados financieros y estados de resultados desde el año 2010 y actualizados a dic 31 de 2018, por otra parte, que se analizan los indicadores financieros de capital de trabajo, endeudamiento y Ebitda, los cuales dan cuenta de la situación financiera de cada empresa, dicho análisis es

presentado a la Dirección financiera y la Gerencia desde el año 2018 con el fin de dar herramientas de análisis y toma de decisiones y dando cumplimiento a las obligaciones del ente Gestor para con cada concesionario y que se encuentran establecidas en los contratos de concesión.

Por otra parte, expresa que se dará inicio a un trabajo de reconstrucción de información y seguimiento por parte del área financiera encargada de verificar la situación financiera de las concesiones comparando lo proyectado contra lo real y verificando lo solicitado por la contraloría.

Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB:-

Refiere el AMB que ser beneficiario del proyecto se debe entender respecto a la zona geográfica de influencia, no obstante que “(...) *el Área Metropolitana de Bucaramanga como persona jurídica, no es beneficiaria directa del proyecto del Sistema Integrado de Transporte Masivo, toda vez que los beneficios o impactos ocasionados por el desarrollo o implementación del SITM favorecía a los territorios que integran el área metropolitana de Bucaramanga*”.

Así mismo, que mediante Convenio Interadministrativo de Operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) del Área Metropolitana de Bucaramanga — Sistema Metrolínea de fecha 09 de febrero de 2007, suscrito entre Metrolínea S.A. y el AMB, ésta última otorga a la primera, la autorización para la gestión, contratación e implementación de la operación del sistema de Transporte Masivo en el área de su jurisdicción, debiendo para ello realizar, entre otras cosas, la adecuación y desarrollo de la infraestructura del sistema conforme los lineamientos metropolitanos y municipales contenidos en el PMOT, POT y PBOT municipales, así como en los planes de movilidad metropolitano y municipal, y los planes de seguridad vial, entre otros;

Frente a esta observación, indican que las funciones del Área Metropolitana de Bucaramanga están ceñidas al control y vigilancia de las modalidades de transporte público controladas y que, al no existir control funcional, es Metrolínea quien tiene autonomía presupuestal y administrativa para ejecutar los respectivos controles y presentarlos ante la Junta Directa y Asamblea de Accionistas.

Municipio de Floridablanca:

La Alcaldía de Floridablanca manifiesta que esta observación tiene que ver con la ausencia de entrega de información adecuada al equipo auditor, respecto de los cual es absolutamente clara la responsabilidad por omisión de la Gerencia y el equipo administrativo de Metrolínea S.A., escapando a las competencias y potestades que posee la Administración Municipal de Floridablanca.

Así mismo que, "(...) el control y seguimiento cuya deficiencia se predica de las Administraciones Municipales, especialmente del Municipio de Floridablanca, fue oportuna y debidamente ejercida, directamente por el Alcalde Municipal como se observa en el registro de cada una de las actas donde el funcionario dejó las respectivas constancias frente a los temas que desde su competencia como miembro de la Junta Directiva de Metrolínea S.A., en algunos casos o como miembro de la Junta de Accionistas, en otros, estaba facultados para hacerlo, pero definitivamente, la responsabilidad de las actuaciones u omisiones narradas en las observaciones de la 1 a la 5, son de la competencia exclusiva de la Gerencia del ente gestor.

Como sustento de los anterior, solicito se requiera a la Gerencia de Metrolínea S.A. para que remita con destino al equipo auditor, todas las actas correspondientes a la vigencia 2016 a 2019".

El Ministerio de Transporte, los Municipios de Bucaramanga, Girón y Piedecuesta: No enviaron respuesta.

Análisis de Respuesta:

Metrolínea S.A. (ente gestor):

En la respuesta dada por el ente Gestor señala que ha realizado actividades tendientes al seguimiento de la información financiera de los concesionarios de operación y recaudo mediante el análisis de los estados financieros. Al respecto, la CGR considera que toda la información que recaude el Ente Gestor del concesionario es favorable en la medida que esa información pueda ser útil y comparable y permita hacer seguimiento real para la toma de decisiones sobre el SITM, Metrolínea S.A.

No obstante, al no contar con la estructuración del desarrollo del cierre financiero, que garantice los costos reales de los elementos que componen el objeto del contrato, así como el flujo financiero proyectado y real ejecutado a 31 de diciembre de 2018 de la concesión de recaudo, con el fin de verificar la inversión y la TIR, ni la documentación que dé cuenta de la labor de verificación por parte de Metrolínea S.A. que coteje los activos que debía adquirir el concesionario de recaudo para garantizar el Equity (inversiones realizadas sobre las cuales está reconociendo una remuneración al concesionario); la información no puede ser comparable ni permite hacer seguimiento real para la toma de decisiones sobre el SITM, Metrolínea S.A.

Seguidamente Metrolínea expresa que "se dará inicio a un trabajo de reconstrucción de información y seguimiento por parte del área financiera encargada de verificar la situación financiera de las concesiones comparando lo proyectado contra lo real y verificando lo solicitado por la contraloría." Con ello, se acepta por parte de la entidad lo evidenciado por la CGR.

Es así como, en relación con los hechos planteados por la CGR, no se evidencia el debido seguimiento y la toma de medidas necesarias para dar cumplimiento a la verificación y ejecución del cierre financiero, máxime cuando estos hechos fueron comunicados por la CGR desde hace 6 años.

Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB-:

El argumento del AMB que no es beneficiaria del SITM no es de recibo de la CGR, por cuanto ésta hace parte del Convenio de cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito en agosto de 2005, aportó recursos y sus obligaciones especiales se encuentran establecidas dentro de las cláusulas 7.2 y 7.3, en donde se resalta que dicha entidad tiene como obligación: *“(b) Garantizar el debido funcionamiento y la financiación de Metrolínea hasta que el SITM entre en operación (...) (i) Adoptar las medidas y los mecanismos necesarios y convenientes, incluyendo la suscripción de convenios, para realizar la adecuada planificación, construcción, operación, mantenimiento y control del SITM (...) (j) Desarrollar y aplicar mecanismos de seguimiento que permitan un eficiente y correcto desarrollo de Metrolínea, incluyendo la operación del SITM”*. Aunado a todo lo anterior, el AMB recibe \$5 por pasaje de la operación.

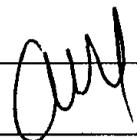
Por otra parte, señala el AMB que mediante Convenio Interadministrativo de Operación del SITM del AMB del 9 de febrero de 2007, ésta otorgó a Metrolínea S.A. la autorización para la gestión, contratación e implementación de la operación, del Sistema Integrado del Transporte Masivo, y como titular del SITM, es el responsable de la correcta ejecución de los contratos de Concesión, a solicitar la información sobre las actividades propias y a la verificación de la información suministrada.

Sin embargo, considera la CGR que la delegación de funciones realizada mediante este convenio al ente gestor, no exime de responsabilidad a la AMB, quien es la autoridad de transporte para la administración del Sistema Público de Transporte Masivo de Pasajeros para Bucaramanga y su área metropolitana, que como bien lo señalan en su respuesta, es quien tiene la facultad de organizar, vigilar y controlar la actividad transportadora de su jurisdicción.

Al no estar completa la flota de 368 vehículos ni la cobertura en el 66% lo cual influye necesariamente en el servicio de la demanda siendo el AMB como autoridad de transporte público debe imponer las sanciones y multas correspondientes.

Es así como, en relación con los hechos planteados por la CGR, no se evidencia el debido seguimiento y la toma de medidas necesarias para dar cumplimiento a la verificación y ejecución del cierre financiero, máxime cuando estos hechos fueron comunicados por la CGR desde hace 6 años.

Municipio de Floridablanca:



El Equipo Auditor deja en claro que las administraciones municipales tienen injerencia directa en el SITM a través de los diferentes roles, a saber;

- Integran la Junta del Área Metropolitana de Bucaramanga - AMB (Entidad que contrató el estudio con la UIS mediante convenio 033 de 2004).
- Suscribieron el Convenio de Cofinanciación.
- Es accionista del Ente Gestor.

Por ello, no es de recibo la justificación dada por el Municipio de Floridablanca, en el sentido que el control ejercido por el alcalde fue oportuno frente a lo de su competencia, como se dejó plasmado en las actas de Junta Directiva y que la responsabilidad de las actuaciones u omisiones, son de la competencia exclusiva de la Gerencia del ente gestor.

Lo anterior, por cuanto el Convenio de cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito en agosto de 2005, en la Cláusula 7, obligaciones de las partes, señala entre otras obligaciones de los entes municipales: *"(b) Garantizar el debido funcionamiento y la financiación de Metrolínea hasta que el SITM entre en operación (...)* (i) *Adoptar las medidas y los mecanismos necesarios y convenientes, incluyendo la suscripción de convenios, para realizar la adecuada planificación, construcción, operación, mantenimiento y control del SITM (...)* (j) *Desarrollar y aplicar mecanismos de seguimiento que permitan un eficiente y correcto desarrollo de Metrolínea, incluyendo la operación del SITM"*.

Es así como, en relación con los hechos planteados por la CGR, no se evidencia el debido seguimiento y la toma de medidas necesarias para dar cumplimiento a la verificación y ejecución del cierre financiero, máxime cuando estos hechos fueron comunicados por la CGR desde hace 6 años.

Ministerio de Transporte, Municipios de Bucaramanga, Girón y Piedecuesta:

Dado que, de conformidad con las Guías de Auditoría de la CGR, esta era la única instancia con que contaba las entidades para proporcionar información o explicaciones adicionales y presentar los documentos pertinentes y suficientes en relación con cada una de las observaciones comunicadas, y éstas no lo hicieron en el término señalado, la observación es validada en todas sus partes, respecto de la responsabilidad que les corresponde.

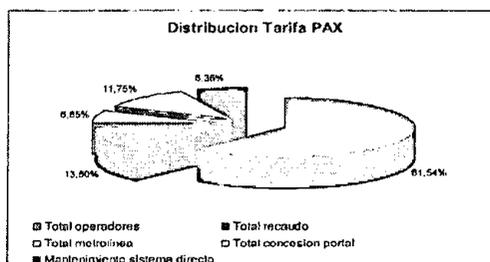
Hallazgo 10. Gradualidad en remuneración de agentes

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 209, establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

La Ley 489 de 1998, en su artículo 3º señala que la función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes, a economía, eficacia y eficiencia, entre otros.

El CONPES 3368 de 2005 establece que el control y seguimiento que realiza el grupo de seguimiento a los Sistemas Integrados de Transporte Masivo del Ministerio de Transporte se enmarca en los siguientes aspectos: Administrativa, financiera y contable, obras y adquisiciones, Gestión social y reasentamientos, Gestión ambiental, y Seguimiento y evaluación de los proyectos.

Metrolínea S.A. celebró el Convenio Interadministrativo de Cooperación 001 de 2007, con el objeto de REALIZAR LA ESTIMACIÓN TÉCNICA, LEGAL Y FINANCIERA DE LA CONCESION PARA LA ADQUISICION DE LOS PREDIOS Y LA CONSTRUCCIÓN DE LAS ESTACIONES DE CABECERA Y LOS PATIOS- TALLERES DEL SISTEMA METROLÍNEA, y cuyo resultado arrojó la ESTRUCTURACIÓN TÉCNICA Y FINANCIERA DEL SITM METROPOLITANO DE BUCARAMANGA, de noviembre de 2008, en cuyo capítulo 2, Cálculo tarifario señala:



Fuente: Cálculo tarifario Unión Temporal Equity investment - Saip

El CONPES 3552 de 2008, en la Tabla No. 8. Hitos del Desarrollo del SITM Metrolínea, se indica el cronograma de los hitos representativos del proyecto, dentro lo que se establece como fecha de Operación del SITM completo el tercer trimestre de 2010.

El Contrato de Concesión del Sistema de Recaudo y Control del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito por Metrolínea S.A., Cláusula 55 establece: “(...) Los ingresos del concesionario corresponderán a su tarifa licitada, multiplicada por el valor total recaudado de los respectivos viajes que constituyen pago, y por el factor de pago del nivel de servicio ofrecido por el concesionario, reportados por el Sistema Simlínea (...)”

Los Contratos de Concesión Uno y Dos para la Prestación del Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscritos por Metrolínea S.A., Cláusula 86, señalan que: “(...) Los ingresos para cada uno de los operadores de transporte del Sistema Metrolínea, por cada tipo de autobús, corresponderán a la tarifa licitada por kilómetro multiplicada por los respectivos kilómetros recorridos. Siendo el ingreso total del concesionario, la



sumatoria de los ingresos percibidos por los recorridos de todos los autobuses de su flota en operación (...)”.

No obstante, Metrolínea S.A está remunerando a los agentes del Sistema, sobre una tarifa licitada, en un escenario completamente distinto al que ha operado desde su inicio hasta el 31 de diciembre de 2018, por cuanto dicha remuneración se construyó con base en un escenario de operación del SITM con la infraestructura culminada al 100%, y la cobertura de la demanda del Sistema¹ al 66%, de conformidad con el CONPES 3552 de 2008, con un plazo establecido para la operación del SITM completo el tercer trimestre de 2010. Transcurridos 8 años de la terminación del plazo para dicha operación, se evidencia que el SITM solo alcanza el 84% de la infraestructura², sin que se hayan terminado las obras de los Portales-Patio Talleres de Bucaramanga, Piedecuesta, Girón y Floridablanca, y en lo referente a la cobertura no ha ingresado a Girón, ni Norte de la ciudad de Bucaramanga.

Aunado a ello, estos hechos habían sido objeto de hallazgo de auditoría en Informe de Resultados, Actuación Especial de Fiscalización, Control Concurrente al Sistema Integrado de Transporte Masivo — SITM - Metrolínea S.A., Vigencias 2009 a 2012, y a septiembre de 2019 las acciones plasmadas en plan de mejoramiento no se han cumplido.

Situación que se presenta debido a que Metrolínea S.A., como ente gestor, al momento de realizar la contratación vía licitación de la Operación, no incluyó gradualidad en el porcentaje de remuneración a los agentes de acuerdo con el avance de implantación e implementación, así como al deficiente control y seguimiento por parte de las Administraciones Municipales de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta y el Ministerio de Transporte a través de sus Representantes: ante la Junta Directiva y Asamblea de Accionistas de Metrolínea S.A y de los funcionarios de la Unidad de Movilidad Urbano Sostenible - UMUS (CONPES 3368 de 2005) y el Área Metropolitana de Bucaramanga (beneficiaria del Proyecto), lo cual ha coadyuvado al déficit operacional, que a 31 de diciembre de 2018 asciende a \$38.909.689.592, que en últimas afectan el adecuado cumplimiento de los principios de Eficacia y Eficiencia de la función administrativa del SITM Metrolínea.

Hallazgo administrativo.

Resumen respuesta entidad:

Metrolínea S.A. (ente gestor):

Mediante correo electrónico de fecha 12 de noviembre de 2019, la entidad Metrolínea, remite respuesta a la observación.

¹ Entendida esta cobertura como la relación entre pasajeros movilizadas (abordajes) por Metrolínea y pasajeros totales del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB)

² Desde el punto de vista financiero

Metrolínea manifiesta que los contratos de concesión de operación y recaudo establecen los riesgos que asume cada contratista entre los cuales se encuentran el riesgo de Demanda y el de Financiamiento.

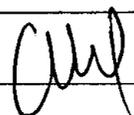
- c) **Riesgo de Demanda.** El concesionario asume los efectos, favorables o desfavorables, derivados de la contingencia que consiste en la disminución en el número de los viajes que constituyen pago en el Sistema Metrolínea que incide en el número de kilómetros programados y recorridos frente a los que fueron estimados por el concesionario, al momento de estructurar su propuesta económica dentro de la licitación pública M-LP-003-2007 convocada por Metrolínea S.A.
- d) **Riesgo de Financiabilidad.** El concesionario asume los efectos, favorables o desfavorables, derivados de la contingencia que consiste en que los organismos, instituciones financieras o proveedores le concedan o no, total o parcialmente, al concesionario la financiación necesaria o adecuada para cumplir con las obligaciones de inversión que le impone el contrato de concesión.

Además plantea que el riesgo de demanda establece que el concesionario asume todas las consecuencias favorables o desfavorables del aumento o disminución de viajes que generen pago para el SITM, por lo tanto, al momento de licitar, ellos asumieron que los pasajeros podían aumentar o disminuir por diferentes factores, para el caso del proyecto Metrolínea, se han presentado factores externos e internos que han impedido la finalización de las obras del SITM que estaban planeadas inicialmente para ser ejecutadas en su totalidad antes de finalizar el 2008, el atraso en la construcción de la infraestructura se ha dado principalmente por la falta de permisos de intervención en el inicio y posteriormente por la falta de recursos ya que éstos fueron aplazados para el año 2017. Dice que esta situación ha hecho que la demanda de pasajeros no sea la esperada y por lo tanto el pago de kilómetros a operadores de transporte tampoco haya sido el proyectado inicialmente por los operadores de transporte.

En este orden de ideas, argumenta el ente gestor que el riesgo de demanda que asumen los operadores tanto de operación como de recaudo y control, implica que asumen también una disminución en el pago que inicialmente proyectaron al momento de licitar ya que si el cubrimiento del SITM no es el esperado, los pasajeros tampoco lo serán ni la programación de kilómetros tampoco, por lo tanto el pago por gradualidad ya se estaría dando debido a que la operación no está al 100% y los pasajeros y kilómetros programados tampoco, por lo tanto el pago a ellos estaría en la misma proporción en que se encuentra el SITM en operación.

Por otra parte, Metrolínea S.A. manifiesta que la licitación y los contratos de concesión NO establecen en ninguna condición ni cláusula el pago por gradualidad, por lo cual no existe sustento jurídico para aplicar un porcentaje de pago menor al de la tarifa licitada a los operadores de transporte ni de recaudo y control.

El déficit operacional del SITM, efectivamente asciende a más de 35.000 millones de pesos debido a que los costos de operación son más altos que los ingresos, dicha situación no solo se presenta en Metrolínea, sino que para todos los sistemas del país se presenta una situación igual, para esto y consiente de que se incurrió en varios errores de planeación de todos los SITM del país, el gobierno Nacional



Además, señala que con la expedición de la Ley 1753 de 2015, que en su artículo 31 dispuso: “**FINANCIACIÓN DE SISTEMAS DE TRANSPORTE. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 86 de 1989, el cual quedará así:**

Artículo 14. Los sistemas de transporte deben ser sostenibles. Para ello las tarifas que se cobren por la prestación del servicio de transporte público de pasajeros, sumadas a otras fuentes de financiación de origen territorial si las hubiere, deberán ser suficientes para cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento, y reposición de los equipos. En ningún caso el Gobierno nacional podrá realizar transferencias para cubrir estos costos. (...).”

El entes gestor señala que, en virtud de la Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, el Ministerio de Transporte, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Superintendencia de Puertos y Transporte, Procuraduría General de la Nación, Departamento Nacional de Planeación, expidieron las circulares conjuntas Nos. 20164000391331 de 31-08-2016; 20161010404321 de 30-09-2016 y 20172100290221 de 21-07-2017, por la cuales se expone la necesidad de la integración de los servicios como condición que propende por la realización del principio del acceso al transporte, sostenibilidad del sistema y mitigar la sobreoferta de transporte público colectivo en aspectos tales como: i) la superposición de rutas (paralelismo), ii) Prestación de servicios y iii) trazados no autorizados. De igual manera se propone la reestructuración técnica, legal y financiera que se evidencien necesarias en los procesos de integración y/o complementariedad, señalando la necesidad de establecer políticas, metas y/o acciones que mitiguen las condiciones actuales de los sistemas y mejoren el panorama de sostenibilidad y del servicio al usuario que proveen dichos sistemas, señalando como un actor principal la autoridad local, según se dispone en el artículo 311 de la Constitución Política y en los artículos 8 y 60 de la Ley 336 de 1996, Sentencia T-604 de 1992 de la Corte Constitucional.

Con base en la Ley mencionada anteriormente, el AMB creó el Fondo de Estabilización y Subvención Tarifaria con el fin de recaudar recursos para cubrir el déficit operacional del SITM, entre otros usos. El municipio de Bucaramanga incluyó en el proyecto de presupuesto para la vigencia 2020 30.000 millones de pesos para cubrir dicho déficit y el total que se genere de déficit operacional hasta finalizar la concesión con los operadores de transporte y recaudo.

Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB-:

Mediante correo electrónico de fecha 12 de noviembre de 2019, la entidad área Metropolitana de Bucaramanga - AMB, remite respuesta a la observación. No obstante, no fue posible abrir la respuesta. Mediante correo electrónico de 15 de noviembre de 2019, la AMB la remite nuevamente, y el archivo sí se deja abrir.



Refiere el AMB que ser beneficiario del proyecto se debe entender respecto a la zona geográfica de influencia, no obstante que "(...) *el Área Metropolitana de Bucaramanga como persona jurídica, no es beneficiaria directa del proyecto del Sistema Integrado de Transporte Masivo, toda vez que los beneficios o impactos ocasionados por el desarrollo o implementación del SITM favorecía a los territorios que integran el área metropolitana de Bucaramanga*".

Así mismo, que mediante Convenio Interadministrativo de Operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) del Área Metropolitana de Bucaramanga — Sistema Metrolínea de fecha 09 de febrero de 2007, suscrito entre Metrolínea S.A. y el AMB, ésta última otorga a la primera, la autorización para la gestión, contratación e implementación de la operación del sistema de Transporte Masivo en el área de su jurisdicción, debiendo para ello realizar, entre otras cosas, la adecuación y desarrollo de la infraestructura del sistema conforme los lineamientos metropolitanos y municipales contenidos en el PMOT, POT y PBOT municipales, así como en los planes de movilidad metropolitano y municipal, y los planes de seguridad vial, entre otros;

La entidad indica que el Área Metropolitana de Bucaramanga a través de la Junta Metropolitana aprobó el Acuerdo Metropolitano No. 012 de 2019 mediante el cual se crea el fondo de estabilización y subvención tarifaria del sistema integrado de transporte masivo (SITM) en cumplimiento al principio de sostenibilidad en los términos de la Ley 1955 de 2019 y finaliza diciendo "*Frente a esta observación teniendo en cuenta la connotación, no acogeremos al plan de mejoramiento que para tal efecto se establezca*".

Municipio de Floridablanca:

Mediante comunicación 2019ER0125763 de fecha 13 de noviembre de 2019, la entidad Municipio de Floridablanca, remite respuesta a la observación

El Municipio de Floridablanca señala que el control por parte de éste fue oportuno y ejercido directamente a través del Alcalde, "*(...) como se observa en el registro de cada una de las actas donde el funcionario dejó las respectivas constancias frente a los temas que desde su competencia como miembro de la Junta Directiva de Metrolínea S.A (...)*" y que "(...) la responsabilidad de las actuaciones u omisiones narradas en las observaciones de la 1 a la 5, son de la competencia exclusiva de la Gerencia del ente gestor".

El Municipio de Floridablanca expresa que los documentos CONPES no son vinculantes en materia de responsabilidad, son solo recomendaciones y/o conceptos y de otro lado, los entes territoriales como el Municipio de Floridablanca, socios de METROLINEA S.A. son personas jurídicas absolutamente diferentes a dicha entidad y bajo el régimen de responsabilidad propio de las sociedades anónimas según la cual los socios deben responder de forma subsidiaria por las deudas sociales. pero sólo hasta el monto de sus acciones, existiendo una responsabilidad limitada al respecto.

De otro lado, argumenta que el control y seguimiento, cuya deficiencia se predica de las Administraciones Municipales, especialmente del Municipio de Floridablanca, fue oportuna

y debidamente ejercida, directamente por el Alcalde Municipal como se observa en el registro de cada una de las actas donde el funcionario dejó las respectivas constancias frente a los temas que desde su competencia como miembro de la Junta Directiva de Metrolínea S.A., en algunos casos o como miembro de la Junta de Accionistas, en otros, estaba facultados para hacerlo, pero definitivamente, la responsabilidad de las actuaciones u omisiones narradas en las observaciones de la 1 a la 5, son de la competencia exclusiva de la Gerencia del ente gestor.

Finalmente, la Alcaldía solicita “(...) se requiera a la Gerencia de Metrolínea S.A. para que remita con destino al equipo auditor, todas las actas correspondientes a la vigencia 2016 a 2019”.

El Ministerio de Transporte, los Municipios de Bucaramanga, Girón y Piedecuesta: No enviaron respuesta.

Análisis de Respuesta:

Metrolínea S.A. (ente gestor):

Es necesario dejar claro que las concesiones tienen su razón de ser, en el sentido que el Estado no cuenta con los recursos suficientes para la puesta en marcha de unos componentes, y por ello recurre al sector privado, a través de las alianzas Público Privadas – APP, o en este caso particular, de un contrato de concesión, para de este modo conseguir los recursos requeridos para el proyecto. Tanto así que, al momento de convocar al sector privado para el aporte de recursos, le señala unas variables que éstos deben cumplir y le da una remuneración económica, a la par del traslado de riesgos.

Entonces, de conformidad con el monto de la inversión requerida – Equity, se le garantiza a ese inversionista una remuneración que se cancelará en el tiempo, de acuerdo a la ejecución de unos flujos de efectivo, producto de la explotación económica, para este caso, las validaciones (uso del SITM por parte de los usuarios).

El Ente Gestor señala en su respuesta que, al momento de concesionar se le traslada a los concesionarios unos riesgos, que para el caso particular de Metrolínea S.A. es el riesgo de Demanda y de Financiabilidad, y que como el “*cubrimiento del SITM no es el esperado*”, ya se está dando la gradualidad en la medida que los pasajeros y kilómetros programados no se han cumplido.

Al respecto, la CGR no comparte esta afirmación, toda vez que carece de fundamentación técnica y no se debe confundir los términos de “Cubrimiento” con el de la “Implantación” e “Implementación” del SITM.

Por un lado, el Cubrimiento hace referencia al 66% de los viajes para el Área Metropolitana de Bucaramanga. Según documento CONPES 3552 de 2008 (de seguimiento) página 8 señala:



“A. Nuevo esquema operacional y cobertura de la demanda

El Documento Conpes 3298 definió una cobertura del 42% de la demanda total de viajes para el Sistema, entendida esta cobertura como la relación entre pasajeros movilizados (abordajes) por Metrolínea y pasajeros totales del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB). Esta cobertura se lograba con una configuración de rutas que establecía sus recorridos sobre los corredores principales del Área Metropolitana de Bucaramanga, como lo son: La Carrera 15, Autopista Bucaramanga-Floridablanca, Autopista Floridablanca-Piedecuesta, Autopista Bucaramanga-San Juan de Girón hasta Cenfer y la Carrera 27.

Posteriormente en el Documento Conpes 3370 se incluyó al municipio de San Juan de Girón y se integraron a través de servicios pretroncales y alimentadores, nuevos sectores como la Ciudadela Real de Minas, Provenza y Floridablanca, logrando aumentar la cobertura del Sistema al 63%.

*La nueva propuesta operacional considera la creación de nuevos servicios pretroncales saliendo de las cuencas alimentadoras principales en el municipio de Floridablanca (Pretroncal de la Cumbre y Bucarica) y en el municipio de Bucaramanga (Pretroncal de la Carrera 33), **aumentando su cobertura al 66% de la demanda de pasajeros movilizados del Área Metropolitana de Bucaramanga**, lo que implica la realización de 939.630 abordajes en el AMB y 619.976 abordajes para el Sistema Metrolínea, que traducidos en viajes pagos representan 707.100 en el AMB y 387.446 en el Sistema Metrolínea, para el año 2009”*

Por lo anterior, si el cubrimiento del 66% no se ha dado, es por ineficiencia del Ente Gestor, como administrador del SITM y el Área Metropolitana de Bucaramanga (Autoridad de Transporte). Cabe resaltar que para el caso de Piedecuesta se implementó una estación temprana, sin existir Portal- Patio Taller; no se explica el ente de control la razón del porqué no se implementó en Girón y en el Norte de Bucaramanga dicha medida.

Ahora bien, la gradualidad que cuestiona la CGR, se enfoca en que la “Implantación” del SITM no ha culminado después de 8 años de su vencimiento, según los lineamientos del CONPES 3552 de 2008 (tercer trimestre de 2010) y los concesionarios no han invertido la totalidad del Equity, pese a que reciben la totalidad de la remuneración. Aunado a ello, a noviembre de 2019, solo están operando 217 vehículos, faltando 151 para los 368 programados, y existe un solo patio taller temporal compartido por las operadoras.

Teniendo en cuenta la cláusula de reversión, se pregunta el ente de control qué recibirá el SITM Metrolínea, al remunerar el 100%, sin tener en uso y garantizado estos elementos esenciales faltantes.

Efectivamente como lo señala el ente gestor, no se contempló la cláusula de gradualidad, en razón a que, como se mencionó anteriormente, el SITM debería haber culminado la infraestructura (léase implantación) en el año 2010 y la operación empezó en diciembre de 2009 denominada operación temprana (gratuidad 2 meses). Es claro para el órgano de

control, que a la fecha de suscripción de los contratos de concesión, se esperaba tener la totalidad de la infraestructura el tercer trimestre de 2010, situación que 8 años de vencido el plazo no se ha dado, máxime cuando la Nación ha cumplido con el perfil de aportes al convenio.

Respecto del Fondo de Estabilización y Subvención Tarifaria, creado por el AMB, con el fin de recaudar recursos para cubrir el déficit operacional del SITM, no controvierte lo observado por la CGR toda vez que dicho fondo es para garantizar la cobertura, no la implantación.

AMB:

El argumento del AMB que no es beneficiaria del SITM no es de recibo de la CGR, por cuanto ésta hace parte del Convenio de cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito en agosto de 2005, aportó recursos y sus obligaciones especiales se encuentran establecidas dentro de las cláusulas 7.2 y 7.3, en donde se resalta que dicha entidad tiene como obligación: *“(b) Garantizar el debido funcionamiento y la financiación de Metrolínea hasta que el SITM entre en operación (...) (i) Adoptar las medidas y los mecanismos necesarios y convenientes, incluyendo la suscripción de convenios, para realizar la adecuada planificación, construcción, operación, mantenimiento y control del SITM (...) (j) Desarrollar y aplicar mecanismos de seguimiento que permitan un eficiente y correcto desarrollo de Metrolínea, incluyendo la operación del SITM”*. Aunado a todo lo anterior, el AMB recibe \$5 por pasaje de la operación.

Por otra parte, señala el AMB que mediante Convenio Interadministrativo de Operación del SITM del AMB del 9 de febrero de 2007, ésta otorgó a Metrolínea S.A. la autorización para la gestión, contratación e implementación de la operación, debiendo para ello realizar la adecuación y desarrollo de la infraestructura del sistema. Sin embargo, considera la CGR que la delegación de funciones realizada mediante este convenio al ente gestor, no exime de responsabilidad a la AMB, quien es la autoridad de transporte para la administración del Sistema Público de Transporte Masivo de Pasajeros para Bucaramanga y su área metropolitana, que como bien lo señalan en su respuesta, es quien tiene la facultad de organizar, vigilar y controlar la actividad transportadora de su jurisdicción.

Referente a la observación, el AMB informa de las actividades realizadas para la creación del Fondo de Estabilización.

Cabe resaltar que el AMB en su respuesta no desvirtúa la observación sino por el contrario manifiesta que estará atenta a la suscripción del Plan de Mejoramiento.

Municipio de Floridablanca:

Para la CGR no son de recibo los argumentos del municipio de Floridablanca, que señala que los CONPES no son vinculantes en materia de responsabilidad y que son solo

recomendaciones, toda vez que el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, es una de las autoridades nacionales de planeación (Ley 152 de 1994, art. 8) y es el organismo asesor principal del Gobierno Nacional en todos aquellos aspectos que se relacionan con el desarrollo económico y social del país (Decreto 627 de 1974, art. 1).

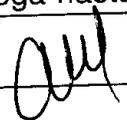
Es así como, la ley 310 de 1996, señala que su artículo 2 que la Nación y sus entidades descentralizadas podrán realizar inversiones en proyectos de sistemas de transporte público colectivo o masivo, siempre y cuando se cumplan unos requisitos, entre ellos el establecido en el numeral 3 que señala: “*Que el proyecto respectivo **cuente con un documento Conpes**, que defina el sistema de transporte, así como las entidades encargadas de su diseño, construcción y operación con el cronograma respectivo, a partir del cual se autorizarán los desembolsos de manera progresiva de acuerdo con las necesidades y logros del proyecto, en especial aquellos hitos relacionados con la sostenibilidad operacional del sistema*” (resaltado nuestro), razón por la cual los documentos CONPES son los criterios a tener en cuenta para el funcionamiento e implantación del sistema.

Tal es el caso del CONPES 3260 de 2003, traza la política nacional de transporte urbano y masivo, tal como lo señala el capítulo I de Introducción así: “*Este documento presenta la política del Gobierno Nacional para impulsar la implantación de sistemas integrados de transporte masivo –SITM– en las grandes ciudades (...)*”.

Dicha política se desarrolla a través de los demás CONPES, específicamente:

- El CONPES 3298 de 2004, que aprueba “(...) los términos para la participación de la Nación en el proyecto del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para Bucaramanga y su Área Metropolitana, en cumplimiento de los requerimientos de la Ley 310 de 1996”;
- El CONPES 3368 de 2005 que aprueba los lineamientos de política fiscal y las estrategias para los aportes de la Nación, la identificación de componentes cofinanciables (gastos elegibles) por la Nación, así como los esquemas de desembolsos, seguimiento y participación de la Nación. En este se aprueba además la suscripción de nuevos contratos de usufructo para garantizar la participación de la Nación en las Juntas Directivas de los entes gestores;
- El CONPES 3370 de 2005 que realiza seguimiento al SITM Metrolínea y aprueba la inclusión del Municipio de Girón en dicho sistema;
- El CONPES 3465 de 2007, que emite concepto favorable a la Nación, para contratar empréstitos externos con bancos u organismos multilaterales, para la financiación de los aportes de la Nación en los SITM;
- El CONPES 3552 de 2008 que aprueba la modificación al Documento CONPES 3370 de 2005 y la adición de recursos al proyecto SITM Metrolínea, de acuerdo al esquema de financiación descrito en este documento.

El otro aspecto invocado por la Alcaldía de Floridablanca, sobre que al ser socios de Metrolínea S.A. su responsabilidad subsidiaria por las deudas sociales, solo llega hasta el



monto de sus acciones, existiendo una responsabilidad limitada al respecto, no es de recibo por parte de la CGR, por cuanto las administraciones municipales tienen injerencia directa en el SITM a través de los diferentes roles, a saber: integran la Junta del Área Metropolitana de Bucaramanga - AMB (Entidad que contrató el estudio con la UIS mediante convenio 033 de 2004); suscribieron el Convenio de Cofinanciación; son accionistas del Ente Gestor; y forman parte de la Junta Directiva del Ente Gestor, con voz y voto en la toma de decisiones.

Además, el Convenio de cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito en agosto de 2005, en la Cláusula 7, obligaciones de las partes, señala entre otras obligaciones de los entes municipales: *“(b) Garantizar el debido funcionamiento y la financiación de Metrolínea hasta que el SITM entre en operación (...) (i) Adoptar las medidas y los mecanismos necesarios y convenientes, incluyendo la suscripción de convenios, para realizar la adecuada planificación, construcción, operación, mantenimiento y control del SITM (...) (j) Desarrollar y aplicar mecanismos de seguimiento que permitan un eficiente y correcto desarrollo de Metrolínea, incluyendo la operación del SITM”.*

Es así como, en relación con los hechos planteados por la CGR, no se evidencia el debido seguimiento y la toma de medidas necesarias para dar cumplimiento a los requisitos de la operación de la flota, máxime cuando estos hechos fueron comunicados por la CGR desde hace seis (6) años.

Ministerio de Transporte, Municipios de Bucaramanga, Girón y Piedecuesta:

Dado que, de conformidad con las Guías de Auditoría de la CGR, esta era la única instancia con que contaban las entidades para proporcionar información o explicaciones adicionales y presentar los documentos pertinentes y suficientes en relación con cada una de las observaciones comunicadas, y éstas no lo hicieron, la observación es validada en todas sus partes, respecto de la responsabilidad que les corresponde.

Hallazgo 11. Compromiso de Vinculación Pequeños Transportadores (D)

El CONPES 3260 de 2003 señala en el Capítulo IV. Numeral 4 que *“(...) Es importante que el diseño de los requisitos mínimos e incentivos utilizados para aumentar la participación accionaria de los pequeños propietarios locales de buses en las nuevas empresas operadoras del sistema, deben tener en cuenta mecanismos que aseguren la permanencia de estos en dichas empresas en el tiempo”.* Igualmente, en el capítulo V, numeral 8 señala: *“Solicitar a las Entidades Territoriales y Empresas Gestoras: (...) Incluir en los pliegos definitivos de los contratos de concesión de la operación los requisitos e incentivos necesarios que aseguren una participación mínima de la industria transportadora local y los pequeños propietarios de buses en el capital de las empresas operadoras y la utilización de tecnologías limpias, acorde con las políticas establecidas por la Nación, asegurando que dichos incentivos sean eficaces”.*

El Contrato de Concesión Uno y Dos para la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros del sistema integrado de transporte masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga, firmado por Metrolínea S.A., el 19 de enero de 2008, el 8 de febrero de 2008, respectivamente, señala en la cláusula 15.5 Obligaciones Respecto de la Participación de Pequeños Propietarios Transportadores:

“a) No disminuir, durante los primeros ocho (8) años de la concesión contados a partir de la fecha de iniciación de la etapa de operación regular, el número y la participación de los pequeños propietarios transportadores que hagan parte de la estructura societaria del concesionario al momento de la adjudicación, a menos que la sustitución se realice por otro pequeño propietario.

b) No disminuir la participación de los pequeños propietarios transportadores tal como fue acreditada en la presentación de su propuesta en la licitación M-LP-004-2007, aún en el evento de aumentos de capital. Para efectos del presente contrato, se entenderá como disminución de la participación de los pequeños propietarios transportadores la pignoración o la constitución de cualquier gravamen o limitación sobre las acciones del accionista minoritario.

c) Remitir anualmente a Metrolínea S.A, dentro los primeros ocho (8) años de la etapa de operación regular, una certificación suscrita por el representante legal y por el revisor fiscal, en la cual conste la composición de la estructura societaria del concesionario. Cada una de las personas jurídicas compuestas por propietarios transportadores que conforman o hacen parte del concesionario, deberán anualmente remitir certificación suscrita por el representante legal y por el revisor fiscal, en la cual conste la composición de la estructura societaria del concesionario.

d) Cancelar a los propietarios transportadores, durante dieciocho meses contados a partir de la fecha de inicio de la etapa de operación regular del Sistema Metrolínea, por cada autobús desvinculado del sistema de transporte colectivo del Área Metropolitana de Bucaramanga, conforme a lo previsto en el presente contrato, la suma de un millón de pesos mensuales”.

Así mismo, la cláusula 146 de Supervisión y Control, del referido contrato, dispone:

“Metrolínea S.A. o en quien este delegue, tiene el derecho de supervisar técnica, legal, administrativa y financieramente el desarrollo y ejecución del presente contrato de concesión, lo que le permitirá acceder en cualquier momento a las instalaciones físicas, a los datos, a los documentos e información que soportan la labor del concesionario, ante lo cual se impondrá a cargo de Metrolínea S.A. o en quien ésta delegue un compromiso de confidencialidad sobre la información a la que tenga acceso (...)”.

No obstante, durante la vigencia 2018 no se evidencia el cumplimiento de la verificación por parte de Metrolínea S.A., en lo relacionado con la participación de pequeños transportadores, referida en el contrato de concesión con los operadores: El ente gestor solo remitió las solicitudes de información y certificación de composición accionaria de los operadores, dentro de lo que se destaca la de (...), donde los pequeños transportadores están incluidos dentro de las empresas SPT, sin que existan sobre éstas, ni sobre (...), informes elaborados por el ente gestor, en cumplimiento del control y seguimiento

contractual de las funciones de supervisión, ni ha hecho exigible la presentación de los reportes anuales de la composición accionaria de las SPT (personas jurídicas que componen el operador (...)), y no ha adoptado ningún tipo de acción administrativa y legal que conmine a los concesionarios a la presentación de estos informes y por ende no puede establecer si las condiciones y compromisos fijados en estos contratos se han cumplido.

Aunado a ello, estos hechos habían sido objeto de hallazgo de auditoría en Informe de Resultados, Actuación Especial de Fiscalización, Control Concurrente al Sistema Integrado de Transporte Masivo — SITM - Metrolínea S.A., Vigencias 2009 a 2012, y a la fecha (sep-2019) las acciones plasmadas en plan de mejoramiento no se han cumplido.

Lo anterior por deficiencias en el control y seguimiento contractual por parte del concedente (Metrolínea S.A), en cumplimiento de las funciones de supervisión, situación que generó se desconozca el nivel de cumplimiento con la política pública que pretende garantizar la participación de los pequeños propietarios de buses en el capital de las empresas operadoras del SITM Metrolínea.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Resumen respuesta entidad:

Metrolínea S.A. (ente gestor):

El ente gestor considera se debe tener en cuenta las particularidades y condiciones de cada una de las empresas a las cuales se les otorgó la concesión para la operación del SITM en el año 2007 y 2008 como fueron (...).

Para el caso de la operadora (...), sus socios son las empresas transportadoras del TPC (...); entonces (...) no reportó dentro de su composición accionaria, sociedades de pequeños transportadores, porque al ser socios de la empresa TPC adquirirían esa condición dentro del concesionario.

Para el caso de (...), a excepción de (...), en el que los dueños de los buses son socios de la empresa; el resto de empresas tienen la condición de “afiladoras”, es decir, el dueño del bus firma un contrato de afiliación con la empresa del TPC, pero no hace parte de la estructura societaria de la misma.

Por eso, a manera de ejemplo, la empresa (...) que es dueña del 25% de la operadora, se registró de dos formas: la primera, como (...) con una participación del 10% y la otra como SPT (...) como dueña del restante 15% para completar el 25%. Dicha SPT es donde se encuentran los afiliados. Esa misma situación se presenta para (...) y el resto de empresas socias de esta operadora, donde utilizaron la figura de las SPT, para poder vincular a los dueños de buses y poder acreditar la experiencia solicitada dentro del proceso licitatorio.

Ahora bien, la composición accionaria de la operadora ha sido verificada por Metrolínea S.A., como consta en las certificaciones expedidas por el revisor fiscal de la operadora, donde no se evidencian cambios en la participación accionaria.

“Para el año 2014, ante sospechas de modificación de la participación accionaria de la operadora, el Área Metropolitana de Bucaramanga contrató al Dr. (...) para que emitiera un concepto sobre este tema en particular (Se anexa comunicación remitida al AMB solicitando copia del informe del documento (...)) toda vez que se recibieron informes de cambios al interior de la composición accionaria de las SPT’S socias de (...) por procesos internos de aumento en el capital social de cada una de estas o a capitalizaciones de las mismas sociedades, situaciones que generaron en modificación al interior de estas SPT’S, donde se concluye que la participación de las SPT’S dentro de la composición accionaria de la operadora (...) no se ha modificado”.

Análisis de Respuesta:

Metrolínea S.A. (ente gestor):

Para la CGR es claro, y así se planteó en la observación, que el compromiso de vinculación de pequeños transportadores, teniendo en cuenta las particularidades de cada Operadora, se aplica a (...)

La CGR no desconoce que para acreditar la experiencia, dicha operadora la sustentó con los afiliados, es decir el dueño del bus que firmó el contrato de afiliación con la empresa del TPC, pero que no hace parte de la estructura societaria de la misma.

Para esta figura de afiliados, es donde se aplica con mayor peso el compromiso del SITM Metrolínea con el pequeño transportador, toda vez que es él quien tiene la condición de mayor vulnerabilidad.

Metrolínea afirma que verifica la composición accionaria de la operadora como consta en las certificaciones expedidas por el revisor fiscal, donde no se evidencian cambios en la participación accionaria.

No obstante, el ente gestor solo remitió las solicitudes de información y certificación de composición accionaria, dentro de lo que se destaca la de (...), donde los pequeños transportadores están incluidos dentro de las empresas SPT, y efectivamente este es el reproche de la CGR, toda vez que no existen sobre éstas, ni sobre (...), informes elaborados por el ente gestor, en cumplimiento del control y seguimiento contractual de las funciones de supervisión, ni ha hecho exigible la presentación de los reportes anuales de la composición accionaria de las SPT (personas jurídicas que componen el operador (...)), y no ha adoptado ningún tipo de acción administrativa y legal que conmine a los concesionarios a la presentación de estos informes y por ende no puede establecer si las condiciones y compromisos fijados en estos contratos se han cumplido; máxime cuando

estos cuestionamientos fueron registrados en Plan de Mejoramiento ante la CGR desde hace seis (6) años.

Hallazgo 12. Vinculación de flota y capacidad transportadora del servicio público colectivo Metropolitano (D)

El CONPES 3260 de 2003 señala: *"Un aspecto determinante de la deficiente prestación del servicio es la sobreoferta existente de vehículos de transporte público (...) El esquema empresarial existente es ineficiente al promover la competencia de los operadores en las vías recogiendo pasajeros (competencia en el mercado) y no por las rutas que prestarían el servicio bajo unos parámetros de calidad y servicio preestablecidos (competencia por el mercado). La autoridad local otorga permisos a las Empresas de Transporte Público para operar las rutas y éstas, a su vez, afilian los vehículos requeridos, sin ejercer mayor control durante la prestación del servicio y devengan de acuerdo a la cantidad de afiliados. (...) Como consecuencia de lo anteriormente descrito, la ineficiente operación del transporte público genera importantes externalidades negativas sobre la calidad de vida y la productividad urbana."*

El CONPES 3298 del 26 de julio de 2004 da la factibilidad, rentabilidad y diseño del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) del Área Metropolitana de Bucaramanga - Metrolínea, en el cual señala en el cuadro 1.2 que existe una sobreoferta estimada del 60% del Transporte Público Colectivo Convencional.

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

En desarrollo de lo anterior, se origina el Convenio Interadministrativo de Operación del 9 de febrero de 2007, entre la autoridad de transporte (Área Metropolitana de Bucaramanga) y Metrolínea S.A., mediante el cual se faculta a Metrolínea S.A. para adelantar la prestación del servicio público de transporte masivo en el Sistema Metrolínea, bajo la forma de concesiones de operación, que establece en la Cláusula Tercera, numeral 3.7:

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

La autorización se entenderá otorgada con la presentación de la propuesta". (Resalto y subrayado propio).

Por el contrato de Concesión Uno y Dos para la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros del sistema integrado de transporte masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga, firmado por Metrolínea S.A., el 19 de enero de 2008 y el 8 de febrero de 2008, respectivamente, señala en la Cláusula 2. Definiciones:

"2.77 Flota de Referencia. Significa el número de autobuses padrones, autobuses articulados y de autobuses alimentadores que el concesionario está obligado a poner a disposición del Sistema Metrolínea, y que aparecen identificados en el compromiso de vinculación de flota que forma parte de la propuesta y conforme a las comunicaciones de Metrolínea S.A.". Igualmente, en la cláusula 41 dispone:

"(...) Será requisito indispensable para la autorización de la vinculación de cada autobús, que el concesionario demuestre haber cumplido con el Compromiso de Reducción de la Sobreoferta que asumió con la presentación de su propuesta, de acuerdo con el protocolo legal que para el efecto expida Metrolínea S.A (...)

El compromiso de reducción de la sobreoferta, se debe cumplir de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$NVD_i = \text{Redondear} (6 * NArt_i + 5 * NPad_i + 3.8 * NAl_i)$$

Donde:

NVD_i: Número de vehículos a desvincular por el concesionario i como compromiso de reducción de sobreoferta.

NArt_i: Número de autobuses articulados ofertados por el Concesionario i.

NPad_i: Número de autobuses padrones ofertados por el Concesionario i.

NAl_i: Número de autobuses alimentadores ofertados por el Concesionario i."

En la cláusula 43 señala sobre el tamaño de la flota de operación:

"Será responsabilidad del concesionario mantener un tamaño de flota adecuado a las necesidades de la operación del Sistema Metrolínea, conforme a los servicios que se programen, según las condiciones de tiempo, frecuencia y lugar de los mismos, que le permita cumplir adecuadamente los estándares de operación establecidos en el presente contrato.

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

Es así como la flota de referencia del sistema se determinó en 368¹ vehículos: 15 articulados, 203 padrones y 150 alimentadores.

No obstante, a 31 de diciembre de 2018, 10 años después de la fecha estimada de operación completa del SITM, no se ha cumplido con la matrícula de la flota requerida del sistema, y de la flota matriculada no toda está operando, así como tampoco se ha reducido la capacidad transportadora de buses del transporte público convencional, en la medida que ingresó la flota al SITM Metrolínea, lo que ocasiona el desvío de la Política Pública de Transporte Masivo consagrada en los documentos CONPES como se evidencia en los siguientes hechos:

- La flota requerida por el SITM Metrolínea se determinó en 368 vehículos, pero a 31 de diciembre de 2018, solo se han matriculado 236, y de estos solo están operando 217. Es decir, 19 vehículos (6 articulados, 5 padrones y 8 alimentadores) no están operando y faltan 151 matriculados de los requeridos, así:

Tabla 9 Flota del SITM Metrolínea a 31 de diciembre de 2018

Tipología de los buses	Requerida	Matriculados			No operativa			Operativa	Dif. entre requerida y operativa
		Operador 1	Operador 2	Total	Operador 1	Operador 2	Total		
	A	B	C	B + C = D	E	F	E + F = G	D - G = H	A - H = I
Articulados	15	17	12	29	4	2	6	23	-8
Padrones	203	61	40	101	3	2	5	96	107
Alimentadores	150	62	44	106	5	3	8	98	52
Total	368	140	96	236	12	7	19	217	151

Fuente: Informe de gestión de la gerente Laura Cristina Gómez Ocampo de octubre de 2013 a noviembre de 2015, pág. 13 - Informe de gestión cuarto trimestre de 2018 numeral 1.5 - Email del 7-oct-2019 respuesta a oficio 2019EE0122617 soportes plan de mejoramiento de Metrolínea S.A.
Elaboración propia

- Teniendo en cuenta que, por cada bus matriculado en el SITM, de acuerdo a su tipología, se debe desvincular un número específico de buses del transporte público convencional, a 31 de diciembre de 2018, solo se han reducido 922 buses convencionales de los 1.082 que debían reducirse, faltando 160 como se aprecia en las siguientes tablas:

Tabla 10 Disminución capacidad transportadora convencional según flota matriculada en el SITM Metrolínea

Tipología Flota SITM	Matriculados	Reducción sobreoferta	
		Factor (1)	# buses
	A	B	A x B = C
Articulados	29	6	174
Padrones	101	5	505
Alimentadores	106	3,8	403

¹ Informe de gestión de la gerente Laura Cristina Gómez Ocampo de octubre de 2013 a noviembre de 2015 señala en la página 13

Total	236	1.082
--------------	------------	--------------

Nota:

(1) El factor hace alusión a que, por cada bus matriculado en el SITM, de acuerdo a su tipología, se debe desvincular un número específico de buses del transporte público convencional, como se muestra en la tabla. Esto de acuerdo con los contratos de Concesión Uno y Dos para la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros del sistema integrado de transporte masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga, Cláusula 41 fórmula.

Fuente: Email del 7-oct-2019 respuesta a oficio 2019EE0122617 soportes plan de mejoramiento de Metrolínea S.A. - contrato de Concesión Uno y Dos para la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros del SITM del Área Metropolitana de Bucaramanga, Cláusula 41 fórmula

Elaboración propia

Tabla 11 Capacidad transportadora Convencional (buses convencionales)

Reducción requerida	Reporte AMB			Buses sin aplicar la medida
	Inicial (1)	actual	Reducción	
A	B	C	B - C = D	A - D = E
1.082	1.887	965	922	160

Nota:

(1) Solo se tomó en cuenta los buses de servicio público colectivo Metropolitano, de acuerdo el Convenio Interadministrativo de Operación 2007, entre AMB y Metrolínea S.A., Cláusula tercera numeral 3.7

Fuente: Oficio 2019ER0114597 del 17-oct-2019 de la AMB, punto 9

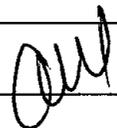
Elaboración propia

Aunado a ello, estos hechos habían sido objeto de hallazgo de auditoría en Informe de Resultados, Actuación Especial de Fiscalización, Control Concurrente al Sistema Integrado de Transporte Masivo — SITM - Metrolínea S.A., Vigencias 2009 a 2012, y a septiembre de 2019 las acciones plasmadas en plan de mejoramiento no se habían cumplido.

Lo anterior, debido al deficiente control y seguimiento por parte de las Administraciones Municipales de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta y el Ministerio de Transporte a través de sus Representantes: ante la Junta Directiva y Asamblea de Accionistas de Metrolínea S.A y de los funcionarios de la Unidad de Movilidad Urbano Sostenible - UMUS (CONPES 3368 de 2005) y el Área Metropolitana de Bucaramanga - AMB (beneficiaria del Proyecto y autoridad de Transporte Metropolitano), al cumplimiento de la Política Pública de transporte masivo, así como de las cláusulas contractuales, tanto de los contratos de concesión de operadores Uno y Dos, y el referido convenio.

Adicional a ello, otra causa de los hechos encontrados es que Metrolínea S.A. incumplió el compromiso suscrito con la AMB, en el Convenio Interadministrativo, de insertar dentro de los pliegos de condiciones, las obligaciones para los operadores de disminuir su capacidad transportadora respecto del servicio público colectivo **metropolitano**, toda vez que insertó dentro de los pliegos de condiciones la expresión: "*o emanada de la autoridad municipal competente en cada uno de los municipios del AMB*", lo que permitió que dentro de las propuestas presentadas para la licitaciones de operadores, se incluyeran empresas transportadoras, con un radio de acción **municipal**. A la fecha el AMB no ha tomado acciones legales frente a este incumplimiento del ente gestor.

Situación que genera una ineficiente operación del transporte público en el Área Metropolitana de Bucaramanga, en contra de la calidad de vida y productividad urbana.



Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.

Resumen respuesta entidad:

Metrolínea S.A. (ente gestor):

El ente gestor señala que “Dentro del proceso previo al inicio de la licitación pública que sirvieron para la adjudicación de las concesiones de operación del S.I.T.M del área metropolitana de Bucaramanga – Metrolínea determinó el compromiso de reducción de la sobreoferta (...)” y que “(...) como complemento se autorizó que las empresas vinculadas con radio de acción municipal (Cotrander, Lusitania, Trans Piedecuesta) podrían incluir como experiencia las capacidades transportadoras municipales y las respectivas autoridades de tránsito deberían certificar el compromiso de desvinculación o de disminución de la sobre oferta. Sobre el particular es claro subrayar que se permitió la utilización de parque automotor con radio de acción municipal para cumplir con el compromiso de reducción de la sobre oferta, pero nunca se tuvo en cuenta las rutas que prestaban estos vehículos”.

Así mismo, manifiesta que “la chatarrización es una de las alternativas que se tiene para la disminución de la sobre oferta (...) y la firma encargada emite un certificado de chatarrización el cual es utilizado por el propietario del vehículos para hacer los trámites de cancelación de la matrícula (placa) y por ende cumplir con el compromiso de reducción de sobre oferta”.

Deja claro que la disminución de la sobreoferta es un requisito previo a la expedición de la matrícula (placa) de un vehículo nuevo.

Que para la flota de referencia, incluida en los contratos de concesión de operación, fue de 368 vehículos: 217 para el operador 1 y 151 para el operador 2 y que “(...) Otros de los conceptos importantes a tener en cuenta en el caso de la flota de referencia es que el número de buses de esta flota de referencia estaba definido para el pago de la concesión de parte de los concesionarios de operación al ente gestor. Ya para la operación y en relación con la flota de referencia la misma podía ser modificada por el ente gestor hasta en un 50% en acceso o defecto de acuerdo a las necesidades de la operación”; así como “para el pedido de la flota se debe tener en cuenta la flota de reserva que dentro del contexto del contrato quedo bajo responsabilidad exclusiva de los concesionarios de operación”.

Así mismo, señal que los concesionarios de operación y sus empresas socias para poder vincular los 236 vehículos del sistema realizaron una desvinculación de 1.082 vehículos del TPC, metropolitanos y municipales, y anexan comunicado emitido por el Área Metropolitana de Bucaramanga donde certifica la capacidad transportadora de los dos concesionarios de operación donde se evidencia que esta capacidad transportadora de vehículos del sistema es de 236 vehículos.

Por último, manifiesta que *“(...) la vinculación restante por parte de los operadores para la ampliación de la operación del sistema el mismo no fue posible cumplirlo dentro del término previsto por la demora en los procesos licitatorios y constructivos de las estaciones de cabecera de los municipios de girón, Piedecuesta y norte de Bucaramanga, toda vez que esa infraestructura es fundamental para la operación de esa flota”* y que *“(...) Adicionalmente el Área Metropolitana de Bucaramanga logro con la expedición del acuerdo metropolitano 004/2018 que los municipios miembros del Área entregaron la competencia de transporte en lo municipal y se pudiera establecer una sola autoridad de transporte para el territorio del AMB”*.

Ministerio de Transporte – UMUS-:

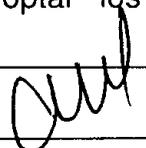
El Ministerio señala, entre otras cosas: *“De acuerdo con el documento CONPES 3368 “Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo — Seguimiento”, al Ministerio de Transporte a través del grupo interno de trabajo, le corresponde el seguimiento a la ejecución de las obligaciones asumidas por las entidades territoriales y los entes gestores en los convenios de cofinanciación suscritos con La Nación para cofinanciar los proyectos de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo del país”*.

Además señala que a través del Viceministerio de Transporte *“(...) de acuerdo con lo estipulado en el numeral 13.4 del Decreto 087 de 2011 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias” le corresponde: “13.4 Realizar la coordinación y articulación con las entidades territoriales y del Gobierno Nacional para la planeación, ejecución y seguimiento de los sistemas de movilidad urbana que sean cofinanciados por el Gobierno Nacional”*.

Que por tal razón, le compete al Ministerio de Transporte llevar a cabo el seguimiento al cumplimiento de los compromisos financieros en el marco de los Convenios de Cofinanciación suscritos entre la Nación y cada uno de los Municipios y Entidades Gestores, para cada uno de los proyectos de transporte masivo y estratégico cofinanciados por la Nación.

Indica el Ministerio que: *“(...) el seguimiento que realiza el Ministerio a los Sistemas Integrados de Transporte Masivo está circunscrito al seguimiento y apoyo a la implementación de los Sistemas de transporte financiados con recursos de la Nación, en virtud de lo señalado en la normatividad antes mencionada, sin que tal seguimiento implique labores de auditoría, control, o administración a la ejecución de los contratos de obra, concesiones de operación, recaudo, o sistemas de gestión y control de flota que celebren cada uno de los entes gestores, y menos de toma de decisiones o de ordenación del gasto. Tampoco es competencia del Ministerio de Transporte hacer seguimiento a la inversión privada para la operación de los sistemas”*.

Así mismo, que el Ente Gestor, Metrolínea S.A., se encarga de planear, ejecutar y poner en marcha el SITM en el área Metropolitana, quien además debe adoptar los



mecanismos necesarios para realizar la planificación, construcción, operación, mantenimiento y control del SITM.

También mencionan que corresponde a las entidades territoriales o administrativas correspondientes, como autoridad de transporte competente, ejercer las funciones de planificación, organización, control y vigilancia de los Sistemas. En virtud de ello, tienen a su cargo, otorgar la habilitación para prestar el servicio público de transporte masivo o estratégico; que *“Lo anterior no es otra cosa que el desarrollo del modelo de descentralización p anteadado en la Constitución Nacional, a través del cual las regiones adoptan las decisiones relacionadas con diversos aspectos de carácter local, a la luz de lo establecido en la Carta Magna (...)”*.

La UMUS plantea que *“Es por ello que el gobierno del transporte urbano, aun cuando sea cofinanciado por la Nación, como mecanismo para lograr el mejoramiento social de sus habitantes y dentro del límite que establezca la ley y La Constitución Política, es un acto propio del Ente Territorial o de quien este delegue (como autoridad de transporte), conforme lo contempla el artículo 93 de la Ley 136 de 1994. Conforme a lo anterior, se precisa que ni los procesos de contratación ni Los productos y servicios contratados son objeto de aprobación por parte de la Unidad de Movilidad Urbana del Ministerio de Transporte, que no tiene esa competencia y por ende no podría invadir responsabilidades exclusivas del Ente Gestor”*.

Sobre el plan de mejoramiento señala que según el artículo 7 de La Ley 489 de 1998, estas actividades las desarrollan los Entes Territoriales y que por esa razón el ministerio no ha participado ni podía participar en el plan de mejoramiento de las actividades de Metrolínea.

Adicionalmente, señala la UMUS que *“(...) en ejercicio de las competencias asignadas a la UMUS mediante la Resolución 269 de 2012, modificada por las Resoluciones 6028 de 2018 y 4812 de 2019, esta Unidad no tiene injerencia en los contratos de operación establecidos entre el Ente Gestor con sus operadores y del control de capacidad transportadora de los buses del TPC, en la medida que vaya ingresando la flota del SITM Metrolínea, cuya responsabilidad le corresponde al ente gestor y al área metropolitana respectivamente.*

No obstante, y en cumplimiento de su función de seguimiento, en abril de 2016 esta Unidad realizó una visita de seguimiento en la que se hicieron una serie de recomendaciones operacionales al Ente Gestor, para su revisión y respectiva consideración como responsable de la implementación y operación del SITM de Bucaramanga y su área Metropolitana.

Igualmente, mediante comunicaciones del Ministerio de Transporte: Radicado 20182100272221 del 13 de julio de 2018 y 20192100181481 del 25 de abril de 2019, esta Unidad ha solicitado información y ha presentado recomendaciones para atender el componente operacional y financiero del sistema, con el objeto de alcanzar la cobertura de

la demanda (66%), según lo establecido en los estudios que dieron origen a los documentos CONPES del Sistema. Se anexan las comunicaciones descritas anteriormente”.

Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB-

Refiere el AMB que ser beneficiario del proyecto se debe entender respecto a la zona geográfica de influencia, no obstante que “(...) el Área Metropolitana de Bucaramanga como persona jurídica, no es beneficiaria directa del proyecto del Sistema Integrado de Transporte Masivo, toda vez que los beneficios o impactos ocasionados por el desarrollo o implementación del SITM favorecía a los territorios que integran el área metropolitana de Bucaramanga”.

Así mismo, que mediante Convenio Interadministrativo de Operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) del Área Metropolitana de Bucaramanga — Sistema Metrolínea de fecha 09 de febrero de 2007, suscrito entre Metrolínea S.A. y el AMB, ésta última otorga a la primera, la autorización para la gestión, contratación e implementación de la operación del sistema de Transporte Masivo en el área de su jurisdicción, debiendo para ello realizar, entre otras cosas, la adecuación y desarrollo de la infraestructura del sistema.

Así mismo, explica que “(...) los contratos de concesión que suscribió Metrolínea S.A. con los operadores (...) contemplan un compromiso de reducción de la sobreoferta ' de transporte público traducido en vehículos” y que “(...) La capacidad transportadora contemplada por Metrolínea S.A. dentro del proceso licitatorio que permitió adjudicar la operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo SITM, se presenta en los cuadros a continuación por empresa, por solicitud y por la reducción de la capacidad transportadora que se hiciera:”, los cuales se resumen así:

Tabla 15

	Metropolitana	Municipal
Capacidad transportadora inicial	1.887	244
Reducción fase I	488	106
Reducción fase II	415	55
Total Reducción	903	161
Capacidad transportadora final (1)	965	79

Nota: La CGR encontró que, de la información reportada, si se resta la capacidad transportadora inicial menos el total de la reducción, la capacidad transportadora final metropolitana sería 984 y la municipal sería 83, no 965 y 79, respectivamente.

Además, plantea la AMB que “(...) las equivalencias definidas en el proceso de adjudicación de los contratos de concesión de la operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo SITM para el cumplimiento del compromiso de reducción de la sobreoferta de transporte público colectivo, fueron exigidas y garantizadas a través del trámite de renovación de capacidades transportadoras del transporte público colectivo en la modalidad de transporte masivo”.

Agrega la AMB un cuadro denominado RELACIÓN DE CAPACIDADES TRANSPORTADORAS DESVINCULADAS EN LA MODALIDAD DE TRANSPORTE MASIVO VER SUS CAPACIDADES TRANSPORTADORAS REDUCIDAS EN LA MODALIDAD DE TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO.

Municipio de Floridablanca

La Alcaldía de Floridablanca justifica la situación bajo los siguientes argumentos:

“En conclusión, de un lado, los documentos CONPES no son vinculantes en materia de responsabilidad, son solo recomendaciones y/o conceptos y de otro lado, los entes territoriales como el Municipio de Floridablanca, socios de METROLINEA S.A. son personas jurídicas absolutamente diferentes a dicha entidad y bajo el régimen de responsabilidad propio de las sociedades anónimas según la cual los socios deben responder de forma subsidiaria por las deudas sociales. pero sólo hasta el monto de sus acciones, existiendo una responsabilidad limitada al respecto.

De otro lado, el control y seguimiento cuya deficiencia se predica de las Administraciones Municipales, especialmente del Municipio de Floridablanca, fue oportuna y debidamente ejercida, directamente por el Alcalde Municipal como se observa en el registro de cada una de las actas donde el funcionario dejó las respectivas constancias frente a los temas que desde su competencia como miembro de la Junta Directiva de Metrolínea S.A.”

Municipio de Piedecuesta:

El municipio allegó la siguiente respuesta:

“De conformidad con el Acuerdo Metropolitano 004 de 2018, artículo tercero, los municipios que lo conforman deben trasladar mediante delegación el ejercicio de las funciones de planeación, regulación, control, y vigilancia del transporte público de radio de acción municipal para suplir las necesidades de los usuarios en el marco metropolitano.

Los temas de chatarrización, sobre oferta, matrículas de vehículos nuevos, flota de referencia, convenios de concesión, flota de reserva, flota vinculada, y demás temas tratados en esta observación no fueron llevados a la Junta Directiva de Metrolínea S.A., en las sesiones en las cuales participé, de manera tal que por sustracción de materia solicito desestimar esta observación. Prueba la obrante en el expediente Acuerdo 004 de 2018.

Sin embargo, es de anotar, la normativa precedente señala como autoridad competente de transporte en el Área Metropolitana al AMB, siendo de resaltar que el municipio de Piedecuesta es pionero en consolidar lo ordenado en Acuerdo antes mencionado”.

Municipios de Bucaramanga y Girón: No dieron respuesta a la observación planteada.

Análisis respuesta:

Metrolínea S.A. (ente gestor):

Si bien es cierto que, dentro del proceso licitatorio para la adjudicación de las concesiones de operación del SITM, se autorizó que las empresas como Contrander, Lusitania y Transpiedecuesta, podrían presentar su experiencia de capacidad transportadora de radio de acción municipal, no comparte la CGR que Metrolínea S.A. permitiera la reducción de la sobreoferta con parque automotor de radio de acción municipal, toda vez que el Convenio Interadministrativo de Operación del 9 de febrero de 2007, entre la autoridad de transporte (Área Metropolitana de Bucaramanga) y Metrolínea S.A señala en su cláusula tercera, numeral 3.7, que esta reducción se predica del servicio público colectivo metropolitano, mas no municipal.

No se acepta la respuesta de Metrolínea S.A. en la que señala que de los 236 vehículos matriculados en el sistema, se realizó desvinculación de 1.082 del transporte público convencional, toda vez que no está teniendo en cuenta el ente gestor que de esos 1.082, solo 922 corresponden a servicio público colectivo metropolitano. La CGR, de acuerdo con los criterios señalados en el hallazgo, considera no se debe sumar la desvinculación de los buses de radio de acción municipal, máxime cuando el sistema está diseñado desde sus comienzos como metropolitano, como bien lo señala el CONPES 3298 de 2004 quien declaró "(...) el SITM para el **Área metropolitana de Bucaramanga** como de importancia estratégica para el país, de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 10 de la Ley 819 de 2003" (resaltado nuestro). De allí nace la cláusula referida en párrafo anterior.

Ahora, que el AMB certifique la capacidad transportadora de 236 vehículos de los dos concesionarios de operación, no exime de responsabilidad tanto a Metrolínea S.A. como a la AMB, dentro los hechos cuestionados en este hallazgo, porque ambas entidades están incumpliendo, en este aspecto, con la política pública de transporte masivo diseñada para el Área Metropolitana de Bucaramanga, así como el Convenio de Operación por ellas mismas suscrito.

Ahora, el hecho que el ente gestor justifique que, de 368 unidades de flota requerida para operar, solo estén matriculados 236, basándose en que ésta podía ser modificada hasta en un 50%, de acuerdo con las necesidades de operación, y que además la demora en la construcción de los Portales para la ampliación de la operación no hizo posible su vinculación, no es de recibo por parte de la CGR, por cuanto el compromiso, según el CONPES 3552 de 2008 era alcanzar el 66% de cobertura desde el año 2010, ingresando a Florida, Girón, Piedecuesta y el Norte de Bucaramanga. En Piedecuesta, a pesar de no tener el Portal, realizaron operación temprana.

Ahora, no justifica Metrolínea S.A. el hecho que de 236 unidades de flota matriculada, solo estén operando 217, sin que haya aportado los respectivos documentos que den evidencia de los procesos administrativos adelantados por este incumplimiento de las concesiones de operación del SITM.

Ministerio de Transporte – UMUS-:

No son de recibo los argumentos del Ministerio, a través de la UMUS, toda vez que su seguimiento no se circunscribe únicamente al aspecto financiero, porque el CONPES 3368 de 2005, documento por ellos mismos señalado, establece el seguimiento de los aspectos administrativos, financieros y contables, obras y adquisiciones, gestión social y reasentamientos, gestión ambiental y seguimiento y evaluación de proyectos, de las obligaciones de los entes territoriales y ente gestor frente al SITM. Aunado a ello, la Ley 336 de 1996 define el deber del Mintransporte de evaluar y conceptuar sobre diferentes aspectos técnicos, administrativos y financieros del proyecto del SITM y cualquier modificación de este, máxime, cuando el Ministerio de Transporte tiene representación, con voz y voto, dentro de la Junta Directiva del Ente Gestor, quien en última toma decisiones sobre la dirección, tanto en infraestructura como en operación del SITM, y controla la gestión del mismo. Así como también, forma parte de la Asamblea General de Accionistas donde el Ministerio aprueba la gestión financiera, económica, jurídica y técnica del Ente Gestor.

Si bien es cierto, las entidades territoriales ejercen como autoridad de transporte, también lo es que, según el CONPES 3298 de 2004, señala que el responsable del seguimiento de los aspectos técnicos, procedimentales y de ejecución del PNTU (Plan Nacional de Transporte Urbano) es el Ministerio de Transporte.

Ahora bien, en cuanto al papel de la UMUS, según la Resolución 000269 de 2012 modificada por la Resolución 0006028 de 2018 del Ministerio de Transporte, una de sus funciones es la de hacer seguimiento al cumplimiento de los lineamientos de política nacional definidos en los documentos CONPES de cada proyecto.

Igualmente, manifiesta la UMUS que esa unidad ha solicitado información y ha presentado recomendaciones para atender el componente operacional y financiero del sistema, con el objeto de alcanzar la cobertura de la demanda (66%). Sin embargo, para la CGR este argumento no subsana los hechos cuestionados, por cuanto, a noviembre de 2019, dicha cobertura no se ha materializado, menos cuando solo operan 217 buses de los 368 requeridos.

Tampoco es de recibo por parte de este ente de control, la no participación del Mintransporte en el plan de mejoramiento, endilgando responsabilidad solo en los entes territoriales, por cuanto los hechos del presente hallazgo habían sido reportados en el Informe de Resultados del Control Concurrente al Sistema Integrado de Transporte Masivo — SITM- METROLÍNEA, vigencias 2009 a 2012, el cual fue dirigido, entre otros, a la Ministra de Transporte de la época, con la siguiente disposición: *“Las Entidades vinculadas al proyecto deberán elaborar o ajustar el Plan de Mejoramiento, con acciones y actividades que permitan eliminar las causas de los hallazgos que se describen en el presente informe, tal como lo establece la Resolución Orgánica No 6289 de 2011 de la Contraloría General de la República”*.

Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB:-

El argumento del AMB que no es beneficiaria del SITM no es de recibo de la CGR, por cuanto ésta hace parte del Convenio de cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito en agosto de 2005, aportó recursos y sus obligaciones especiales se encuentran establecidas dentro de las cláusulas 7.2 y 7.3, en donde se resalta que dicha entidad tiene como obligación: *“(b) Garantizar el debido funcionamiento y la financiación de Metrolínea hasta que el SITM entre en operación (...) (i) Adoptar las medidas y los mecanismos necesarios y convenientes, incluyendo la suscripción de convenios, para realizar la adecuada planificación, construcción, operación, mantenimiento y control del SITM (...) (j) Desarrollar y aplicar mecanismos de seguimiento que permitan un eficiente y correcto desarrollo de Metrolínea, incluyendo la operación del SITM”*. Aunado a todo lo anterior, el AMB recibe \$5 por pasaje de la operación.

Tampoco es de recibo para la CGR el argumento que los contratos de concesión que suscribió Metrolínea S.A. con los operadores de flota, contemplan el compromiso de reducción de la sobreoferta, por cuanto en el proceso licitatorio permitió que, dentro de las propuestas, se incluyeran empresas transportadoras con un radio de acción municipal, mas no solo metropolitana como quedó establecido en el convenio y en la política pública establecida en el CONPES 3298 de 2004.

Así como, tampoco es de recibo por parte de la CGR la explicación que, las equivalencias definidas en el proceso de adjudicación de los contratos de concesión de la operación del SITM para la reducción de la sobreoferta de transporte público colectivo, fueron exigidas y garantizadas a través del trámite de renovación de capacidades transportadoras del transporte público colectivo en la modalidad de transporte masivo. Esto por cuanto, la reducción de la sobreoferta de radio de acción metropolitana solo alcanzó 922 buses, cuando se debían reducir 1.082, y se hace énfasis que la reducción municipal no puede ser tenida en cuenta.

Ahora bien, en las cifras enviadas por la AMB, se habla de capacidades transportadoras y reducción metropolitana y municipal, y reitera la CGR que la reducción de la sobreoferta municipal no puede ser tenida en cuenta, dados los argumentos señalados en párrafos anteriores. Además, en los cuadros allegados, existen errores aritméticos, toda vez que la capacidad transportadora final metropolitana es de 965 buses, pero si se resta la capacidad transportadora inicial menos el total de la reducción reportada por la AMB, daría 984. Se tuvo en cuenta la cifra de 965 buses, dado que esta fue la cifra que inicialmente remitió la AMB en respuesta a requerimiento formulado por la CGR.

Es así como, en relación con los hechos planteados por la CGR, no se evidencia el debido seguimiento y la toma de medidas necesarias para dar cumplimiento a los requisitos de la operación de la flota, máxime cuando estos hechos fueron comunicados por la CGR desde hace 6 años.

Municipio de Floridablanca:

Para la CGR no son de recibo los argumentos del municipio de Floridablanca, que señala que los CONPES no son vinculantes en materia de responsabilidad y que son solo recomendaciones, toda vez que el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, es una de las autoridades nacionales de planeación (Ley 152 de 1994, art. 8) y es el organismo asesor principal del Gobierno Nacional en todos aquellos aspectos que se relacionan con el desarrollo económico y social del país (Decreto 627 de 1974, art. 1).

Es así como, la ley 310 de 1996, señala que su artículo 2 que la Nación y sus entidades descentralizadas podrán realizar inversiones en proyectos de sistemas de transporte público colectivo o masivo, siempre y cuando se cumplan unos requisitos, entre ellos el establecido en el numeral 3 que señala: “*Que el proyecto respectivo **cuenta con un documento Conpes**, que defina el sistema de transporte, así como las entidades encargadas de su diseño, construcción y operación con el cronograma respectivo, a partir del cual se autorizarán los desembolsos de manera progresiva de acuerdo con las necesidades y logros del proyecto, en especial aquellos hitos relacionados con la sostenibilidad operacional del sistema*” (resaltado nuestro), razón por la cual los documentos CONPES contienen los criterios a tener en cuenta para la operación de la flota en el sistema.

Tal es el caso del CONPES 3260 de 2003, traza la política nacional de transporte urbano y masivo, tal como lo señala el capítulo I de Introducción así: “*Este documento presenta la política del Gobierno Nacional para impulsar la implantación de sistemas integrados de transporte masivo –SITM– en las grandes ciudades (...)*”.

Dicha política se desarrolla a través de los demás CONPES, específicamente:

- El CONPES 3298 de 2004, que aprueba “(…) *los términos para la participación de la Nación en el proyecto del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para Bucaramanga y su Área Metropolitana, en cumplimiento de los requerimientos de la Ley 310 de 1996*”;
- El CONPES 3368 de 2005 que aprueba los lineamientos de política fiscal y las estrategias para los aportes de la Nación, la identificación de componentes cofinanciables (gastos elegibles) por la Nación, así como los esquemas de desembolsos, seguimiento y participación de la Nación. En este se aprueba además la suscripción de nuevos contratos de usufructo para garantizar la participación de la Nación en las Juntas Directivas de los entes gestores;
- El CONPES 3370 de 2005 que realiza seguimiento al SITM Metrolínea y aprueba la inclusión del Municipio de Girón en dicho sistema;
- El CONPES 3465 de 2007, que emite concepto favorable a la Nación, para contratar empréstitos externos con bancos u organismos multilaterales, para la financiación de los aportes de la Nación en los SITM;



- El CONPES 3552 de 2008 que aprueba la modificación al Documento CONPES 3370 de 2005 y la adición de recursos al proyecto SITM Metrolínea, de acuerdo al esquema de financiación descrito en este documento.

El otro aspecto invocado por la Alcaldía de Floridablanca, sobre que al ser socios de Metrolínea S.A. su responsabilidad subsidiaria por las deudas sociales, solo llega hasta el monto de sus acciones, existiendo una responsabilidad limitada al respecto, no es de recibo por parte de la CGR, por cuanto las administraciones municipales tienen injerencia directa en el SITM a través de los diferentes roles, a saber: integran la Junta del Área Metropolitana de Bucaramanga - AMB (Entidad que contrató el estudio con la UIS mediante convenio 033 de 2004); suscribieron el Convenio de Cofinanciación; son accionistas del Ente Gestor; y forman parte de la Junta Directiva del Ente Gestor, con voz y voto en la toma de decisiones.

Además, el Convenio de cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito en agosto de 2005, en la Cláusula 7, obligaciones de las partes, señala entre otras obligaciones de los entes municipales: *“(b) Garantizar el debido funcionamiento y la financiación de Metrolínea hasta que el SITM entre en operación (...) (i) Adoptar las medidas y los mecanismos necesarios y convenientes, incluyendo la suscripción de convenios, para realizar la adecuada planificación, construcción, operación, mantenimiento y control del SITM (...) (j) Desarrollar y aplicar mecanismos de seguimiento que permitan un eficiente y correcto desarrollo de Metrolínea, incluyendo la operación del SITM”*.

Es así como, en relación con los hechos planteados por la CGR, no se evidencia el debido seguimiento y la toma de medidas necesarias para dar cumplimiento a los requisitos de la operación de la flota, máxime cuando estos hechos fueron comunicados por la CGR desde hace 6 años.

Municipio de Piedecuesta:

Si bien, se acepta que el actual alcalde no participó en la decisión que en su momento se tomó, y que actualmente la competencia para la regulación del transporte público de radio de acción municipal es del AMB, ello no implica el retiro del municipio de la causa del hallazgo, toda vez que las administraciones municipales de los años 2010 y 2012 sí tenían a su cargo la regulación de transporte público de radio de acción municipal, lo que en su momento generó los hechos cuestionados por la CGR.

Municipios de Bucaramanga y Girón:

Dado que, de conformidad con las Guías de Auditoría de la CGR, esta era la única instancia con que contaban las entidades para proporcionar información o explicaciones adicionales y presentar los documentos pertinentes y suficientes en relación con cada una de las observaciones comunicadas, y éstas no lo hicieron, la observación es validada en todas sus partes, respecto de la responsabilidad que les corresponde.

FONDOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL PORTAL DE FLORIDABLANCA

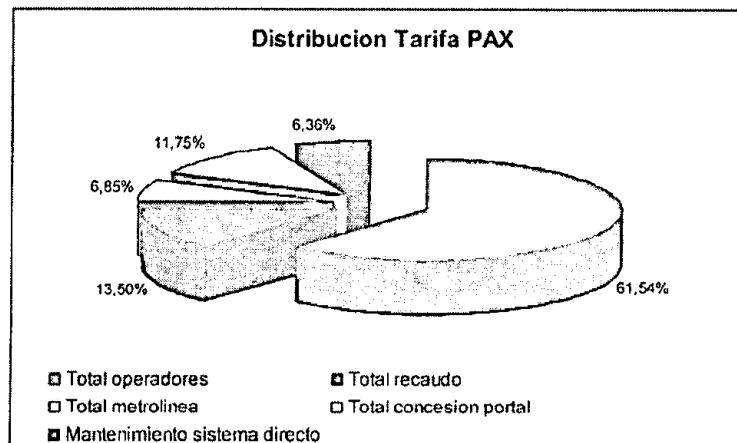
El Convenio de Cofinanciación del Proyecto del Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, suscrito el 17 de Agosto de 2005 entre la Nación, el Área Metropolitana de Bucaramanga, el Municipio de Bucaramanga y Metrolínea S.A, definió la financiación del Proyecto y posteriormente vinculó a los demás municipios del Área Metropolitana y la Gobernación de Santander, mediante la suscripción de otrosíes, así: el Municipio de Girón se vinculó al Convenio mediante Otrosí 2 del 27 de enero de 2006, Piedecuesta mediante Otrosí 3 del 28 de diciembre de 2006, Floridablanca a través de Otrosí 4 del 19 de diciembre de 2008 y la Gobernación de Santander con Otrosí 6 del 12 de noviembre de 2009. En dicho convenio quedaron plasmadas las cláusulas que definen los gastos elegibles y financiados por la Nación y los gastos asumidos por los entes Territoriales, así:

- *“Cláusula 2 (...) 2.1. El costo del Proyecto para el escenario de ejecución de Bucaramanga y el Área Metropolitana, incluye la inversión en la infraestructura establecida en el Anexo 1 y los costos financieros que genere la construcción de dicha infraestructura (...)”.*
- *“Cláusula 3. (...) 3.3 Los mayores valores en infraestructura que resulten de la ejecución del presente Convenio respecto a aquellos determinados en la Cláusula 2.1, así como las modificaciones, cambios y contingencias que se deriven de los diseños de ingeniería de detalle del Proyecto o los diseños operacionales del SITM que involucren un mayor valor del Proyecto estarán en su totalidad a cargo de Bucaramanga, del Área Metropolitana y/o de Metrolínea”.*
- *“Cláusula 6 (...) 6.2. Bucaramanga, el Área Metropolitana y Metrolínea asumirán la totalidad de los riesgos y Costos Adicionales del Proyecto de acuerdo con la distribución que de ellos se determine entre cada una de las partes. La asignación de riesgos deberá ser definida previamente a la contratación de cualquier obra que involucre dos o más partes. Los costos que asuman Bucaramanga, el Área Metropolitana y Metrolínea por estos esquemas no podrán ser pagados con los recursos de la Nación, ni tampoco podrán generar la realización de aportes de la Nación distintos o superiores a los que aquí se obliga. De cualquier manera, la Nación no asumirá ningún riesgo, ni pagos relacionados con garantías de ingreso o de mayor valor de obra durante la construcción o la operación del SITM, ni riesgos financieros por concepto de las operaciones de crédito que Metrolínea realice en el marco de la ejecución del presente Convenio ni de las coberturas bancarias a las que se refiere la Cláusula 2.3(d)”.*
- *“Cláusula 7 (...) 7.2. Obligaciones especiales de Bucaramanga (...) c) Cubrir los Costos Adicionales en que eventualmente pudiere incurrir el Proyecto”. (...)
(j) Desarrollar y aplicar mecanismos de seguimiento que permitan un eficiente y correcto desarrollo de Metrolínea, incluyendo la operación del SITM. (...)*
*7.4. Obligaciones especiales de Metrolínea (...)
j) Velar por el eficiente y correcto desarrollo de la operación del SITM, teniendo en cuenta las recomendaciones de la estructuración, legal y financiera, los estudios técnicos para el mismo, y coordinar las acciones requeridas para el desarrollo del proceso de contratación del SITM”.*
- *“Cláusula 12 (...) 12.3. Las obligaciones de las entidades que se vinculen corresponderán a aquellas dispuestas en este Convenio para Bucaramanga y el Área Metropolitana, dentro de sus respectivas competencias”.*

El CONPES 3552 de 2008, en su capítulo IV, literal c, señala:

“Con el fin de disminuir el impacto de los costos en la tarifa, la construcción y adquisición de predios de los Portales – Patio Talleres del Norte, Piedecuesta y San Juan de Girón, serán asumidos con recursos de inversión pública, y por su parte, la obra de infraestructura del Portal - Patio Taller de Floridablanca se adelantará con cargo a la tarifa”. (subrayado fuera de texto)

Metrolínea S.A. celebró el Convenio Interadministrativo de Cooperación 001 de 2007, con el objeto de REALIZAR LA ESTIMACIÓN TÉCNICA, LEGAL Y FINANCIERA DE LA CONCESION PARA LA ADQUISICION DE LOS PREDIOS Y LA CONSTRUCCIÓN DE LAS ESTACIONES DE CABECERA Y LOS PATIOS- TALLERES DEL SISTEMA METROLÍNEA, y cuyo resultado arrojó la ESTRUCTURACIÓN TÉCNICA Y FINANCIERA DEL SITM METROPOLITANO DE BUCARAMANGA, de noviembre de 2008, en cuyo capítulo 2, Cálculo tarifario señala el 11,75% para la concesión del Portal – Patio Taller Floridablanca, así:



Fuente: Cálculo tarifario Unión Temporal Equity investment - Saip

El CONPES 3298 de 2004, Capítulo VI, literal B, señala que la participación de la Nación propuesta en este documento, requiere del cumplimiento de las siguientes condiciones: “(...) • *Aplicar los esquemas contractuales definidos en el marco de la estructuración legal y financiera que sea contratada (...)*”.

No obstante, el 11,75% sobre la tarifa, definido para la construcción del Portal de Floridablanca - PQP, fue objeto de modificación, en contraposición de los lineamientos emanados del CONPES, por parte de la Junta Directiva, a solicitud del gerente de Metrolínea S.A. de aquella época, como se evidencia en las Actas de Junta 93, 94 y 95 del 2016, así:

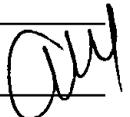


Tabla 16 Distribución del 11,75% de la tarifa

CONPES 3552-2008	Acta de Junta Directiva 9 del 23-sep-2016	
Obra de infraestructura del Portal - Patio Taller de Floridablanca	Valor para déficit operacional - ajuste kilómetros	5,09%
	Valor para adecuación, mantenimiento y seguridad del SITM	4,79%
	Valor para pago de Contingencias Judiciales	1,87%
	Total	11,75%

Fuente: CONPES 3552 de 2008 y Acta de Junta Directiva 95
 Elaboración propia

Hecho que representa un faltante de fondos de la tarifa para la construcción del Portal - Patio Taller de Floridablanca, tasado como sigue:

Tabla 127 Destino del 11,75% de la tarifa – patio taller de Floridablanca del 28 de diciembre de 2015 al 28 de abril de 2019

Concepto distribución decisión de Junta Directiva Acta 95	Valor faltante	Destino decisión Junta Directiva Acta 95
Catorcenas año 2016 (28dic2015 - 25dic2016)		
5,09% déficit operacional - ajuste kilómetros	\$ 1.676.943.979	Bolsa tarifaria
4,79% para adecuación, mantenimiento y seguridad del SITM	\$ 1.578.106.416	Metrolínea S.A.
1,87% pago contingencias judiciales	\$ 616.087.474	Metrolínea S.A.
Faltante de fondos 2016	\$ 3.871.137.869	
Catorcenas año 2017 (26dic2016 - 24dic2017)		
5,09% déficit operacional - ajuste kilómetros	\$ 3.682.118.287	Bolsa tarifaria
4,79% para adecuación, mantenimiento y seguridad del SITM	\$ 3.465.097.563	Metrolínea S.A.
1,87% pago contingencias judiciales	\$ 1.352.762.514	Metrolínea S.A.
Faltante de fondos 2017	\$ 8.499.978.364	
Catorcenas año 2018 (25dic2017 - 23dic2018)		
5,09% déficit operacional - ajuste kilómetros	\$ 3.953.067.381	Bolsa tarifaria
4,79% para adecuación, mantenimiento y seguridad del SITM	\$ 3.720.225.341	Metrolínea S.A.
1,87% pago contingencias judiciales	\$ 1.452.363.546	Metrolínea S.A.
Faltante de fondos 2018	\$ 9.125.656.268	
Catorcenas año 2019 (24dic2018 - 28abr2019)		
5,09% déficit operacional - ajuste kilómetros	\$ 1.366.182.682	Bolsa tarifaria
4,79% para adecuación, mantenimiento y seguridad del SITM	\$ 1.285.661.109	Metrolínea S.A.
1,87% pago contingencias judiciales	\$ 501.917.802	Metrolínea S.A.
Faltante de fondos 2019	\$ 3.153.761.593	
Total	\$ 24.650.534.094	

Fuente: Certificación distribución del 11,75% del 28-dic-2015 al 28 de abril de 2019 de Metrolínea S.A.
 Elaboración propia

Tabla 138 Consolidado destino del recurso

Concepto distribución decisión de Junta Directiva Acta 95	Valor faltante	Destino decisión Junta Directiva Acta 95
Catorcenas año 2016 (28dic2015 - 28abr2019)		
5,09% déficit operacional - ajuste kilómetros	\$ 10.678.312.329	Bolsa tarifaria
4,79% para adecuación, mantenimiento y seguridad del SITM + 1,87% pago contingencias judiciales	\$ 13.972.221.765	Metrolínea S.A.
Total	\$ 24.650.534.094	

Fuente: Certificación distribución del 11,75% del 28-dic-2015 al 28 de abril de 2019 de Metrolínea S.A.
Elaboración propia

Lo anterior, a causa de una gestión ineficiente e ineficaz por parte de los órganos de dirección del ente gestor del SITM Metrolínea, el deficiente control y seguimiento por parte de las Administraciones Municipales de Bucaramanga y Piedecuesta y el Ministerio de Transporte, a través de sus Representantes ante la Junta Directiva, en perjuicio de la construcción del Portal de Floridablanca PQP.

Dicha situación, por tratarse de recursos que no son de la Nación, será puesto en conocimiento de las respectivas contralorías territoriales para lo de su competencia.

4.2.3 Evaluación de Control Interno Fiscal.

Para evaluar la calidad y eficiencia del control interno fiscal del asunto a auditar, se utilizó la metodología establecida por la CGR y el formato FAC 08 Anexo de la Guía de Cumplimiento.

Para ello, se evaluaron y calificaron individualmente los factores mínimos y las variables de cada uno de sus componentes, de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Transporte y el Ente Gestor y la revisión realizada sobre la administración, manejo e inversión de los recursos, puestos a disposición del ente gestor de conformidad con el convenio de cofinanciación, obteniéndose los siguientes resultados: Calificación total del control interno institucional por componente: 0,100 Adecuado; Riesgo combinado promedio: Bajo; Riesgo de fraude promedio: Bajo; Calificación total del diseño y efectividad: 1,600 Parcialmente Adecuado; y Calificación final del Control Interno Fiscal de 1,700 por lo cual, se conceptúa que el **Resultado es CON DEFICIENCIAS**, como se refleja en la siguiente matriz:



Figura 5 Resultados Evaluación Control Fiscal Interno

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento					
ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.					
I. Evaluación del control interno institucional por componentes			Ítems evaluados	Puntaje	
A. Ambiente de control			8	1	
B. Evaluación del riesgo			3	1	
C. Sistemas de Información y comunicación			7	1	
D. Procedimientos y actividades de control			6	1	
E. Supervisión y monitoreo			4	1	
Puntaje total por componentes			1		
Ponderación			10%		
Calificación total del control interno institucional por componentes			0,100		
			Adecuado		
Riesgo combinado promedio			BAJO		
Riesgo de fraude promedio			BAJO		
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles					
	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	10,000	10,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad	10,000	20,000	2,000	70%	1,400
Calificación total del diseño y efectividad					1,600
					Parcialmente adecuado
Calificación final del control interno					1,700
					Con deficiencias

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

Fuente: Matriz Evaluación Control Interno
Elaboró Equipo Auditor

El resultado de la evaluación revela los riesgos más significativos que tiene el Mintransporte - SITM Metrolínea, riesgos que se describen a continuación en cada proceso seleccionado:

Infraestructura

- No cumplimiento las metas establecidas en el CONPES 3352 de 2008.
- Incumplimiento de los objetos contractuales.
- Incumplimiento de gastos elegibles según documento CONPES 3368 de 2005 y Convenio de Cofinanciación en la ejecución de contratos.
- Inoportunidad en el giro por parte de los cofinanciadores.

Operación

- Distribución de la bolsa diferente a lo reglamentado: Operadores, Recaudo, Estación de Cabecera Floridablanca (11,75%), AMB y Mantenimiento.

4.2.4 Denuncias Ciudadanas.

Durante el proceso auditor no fueron allegadas denuncias ciudadanas sobre el objeto de la auditoría.

5 ANEXOS

Anexo 1. Relación de hallazgos. (Cuantía en pesos)

No.	Hallazgo	Connotación						
		A	D	F	Cuantía	P	IP	OI
1	Cumplimiento Metas CONPES 3552 de 2008 (D)	X	X					
2	Ciclorrutas Piedecuesta – Floridablanca, con recursos del Departamento de Santander y la Nación y gestión de AMB (D)	X	X					
3	Compra de predios para la construcción de portales (D)	X	X					
4	Servidumbre Gasoducto Gibraltar–Bucaramanga (F-P- D)	X	X	X	\$2.191.401.826			
5	Contrato de obra 113 de 2015 Construcción Portal de Girón (F-D)	X	X	X	\$16.576.412.650			
6	Estación Provenza Occidental (D)	X	X					
7	Limitación al alcance Estructuración Financiera (D)	X	X					
8	Ejecución cierre financiero concesión Recaudo y Control (D)	X	X					
9	Ejecución cierre financiero concesión de la operación (D)	X	X					
10	Gradualidad en remuneración de agentes	X						
11	Compromiso de Vinculación Pequeños Transportadores (D)	X	X					
12	Vinculación de flota y capacidad transportadora del servicio público colectivo Metropolitano (D)	X	X					
	Total	12	11	2	\$18.767.814.476	0	0	0

A: Hallazgo administrativo
D: Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria
F: Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal
P: Hallazgo administrativo con presunta incidencia penal
IP: Hallazgo administrativo para Indagación Preliminar
OI: Hallazgo administrativo para traslado a Otras Instancias

