



*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

150 -19.11

**INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL  
Modalidad Especial**

**DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA  
CONTRATO DE CONCESION GM-001 DE DICIEMBRE 30 DE 1993  
1993 - 2013**

**CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA  
Santiago de Cali**

**DTIF – CDVC No. 70  
Noviembre de 2014**



Contralor Departamental del Valle del Cauca    Adolfo Weybar Sinisterra Bonilla

Directora Técnica de Infraestructura Física Viviana Castillo Ruiz

Equipo Auditor:

Auditor Ramón Elías Jiménez Escobar

Auditor Rafael Edinson Ruiz Acevedo

## Tabla de Contenido

	Página
<b>1.HECHOS RELEVANTES.....</b>	<b>4</b>
<b>2.CARTA DE CONCLUSIONES.....</b>	<b>8</b>
<b>3.QUE ES UNA CONCESION PARA OBRAS DE INFRAESTRUCTURA VIAL. ....</b>	<b>17</b>
3.1.DEFINICION. ....	17
3.2.GENERACIONES EN LAS CONCESIONES. ....	18
3.3.NORMATIVIDAD QUE REGULA LA CONCESION VIAL BUGA – TULUA – LA PAILA – LA VICTORIA. ....	20
3.4.DE LOS ORGANOS QUE INTERVIERON EN LA CONCESION VIAL BUGA-TULUA-LA PAILA-LA VICTORIA. ....	22
<b>4.RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....</b>	<b>26</b>
4.1.CONTROL DE RESULTADOS.....	26
4.1.1.Factores Evaluados. ....	26
4.1.1.1.Factor: Planes, Programas y Proyectos.....	26
4.2.CONTROL DE GESTIÓN.....	30
4.2.1.Factores Evaluados. ....	30
4.2.1.1.Factor: Gestión Contractual .....	30
4.2.1.1.1.Contrato de Concesión GM 001 de Diciembre 30 de 1993.....	31
4.2.1.1.1.1.Etapa Precontractual (Aspectos Técnicos del Contrato de Concesión GM 001 de 1993).....	32
4.2.1.1.1.2.Etapa Precontractual (Pliego de Condiciones). ....	36
4.2.1.1.1.3.Etapa Contractual .....	41
4.2.1.1.2. Contratos de Consultoría.....	63
4.3.CONTROL FINANCIERO.....	75
4.3.1.Factores Evaluados. ....	75
4.3.1.1.Factor: Gestión Financiera. ....	75
4.3.1.1.1.Capacidad Financiera del Concesionario.....	75
4.3.1.1.2.Comparativo de las Propuestas.....	86
4.3.1.1.3.Garantía Mínima de Tráfico PISA.....	95
4.3.1.1.4. Análisis de la Propuesta Financiera de PISA .....	98
<b>5. ANEXOS.....</b>	<b>118</b>
5.1. CUADRO DE OBSERVACIONES .....	119

## 1. HECHOS RELEVANTES

El Plan Nacional de Desarrollo, “*La Revolución Pacífica*”, formulado por el presidente de la República César Gaviria Trujillo (1990-1994), se caracterizó por los lineamientos neoliberales de apertura económica.

En el año 1992, en Colombia se inició un proceso de apertura a las licitaciones con el fin de entregar por el sistema de concesión algunos proyectos de la infraestructura vial del país. A raíz de ello se consideró oportuno ejecutar los proyectos de construcción y operación, bajo el sistema de concesión vial, cuyo objetivo fundamental fue vincular el capital privado a la infraestructura del transporte, logrando mayores niveles de competitividad y así liberar recursos de inversión requeridos para otros sectores prioritarios.

En el mismo año (1992), el ejecutivo reestructuró el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, el cual en adelante se denominaría Ministerio de Transporte ente rector que entraría a formular, orientar y vigilar, la ejecución de la política nacional en materia de tránsito, transporte e infraestructura. De igual manera, en el año 1994 también se reestructuró el Fondo Nacional Vial, que en adelante se llamaría Instituto Nacional de Vías INVIAS, adscrito al Ministerio de Transporte. El INVIAS<sup>1</sup> sería el responsable de la ejecución de la política y proyectos nacionales en materia de construcción y conservación de carreteras.

El corredor vial Buga – Tuluá - La Paila, pertenece a la red vial nacional, quien en su momento (1992) se encontraba bajo custodia del Fondo Vial, hoy Instituto Nacional de Vías INVIAS; por lo anterior el gobierno nacional mediante Convenio Interadministrativo No. 583 suscrito el 14 de agosto de 1992 entre el Fondo Vial Nacional, y el Departamento del Valle del Cauca acuerdan que éste último “... *debe realizar la construcción, conservación, mantenimiento, explotación y operación de la segunda calzada que une las ciudades de Buga-Tuluá-La Paila, y la rehabilitación, conservación, mantenimiento, explotación y operación de la calzada existente que une las ciudades de Buga-Tuluá-La Paila, de acuerdo con las especificaciones técnicas y parámetros técnicos, jurídicos, fiscales y presupuestales que señale para tal efecto el Fondo Vial nacional y bajo la supervisión del mismo. El Departamento realizará el objeto del presente convenio a través de contrato de obra pública por el sistema de concesión...*”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Actualmente quien ejerce las labores que en el año 1992 ejercía el Instituto Nacional de Vías (INVIAS), fueron asignadas a la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI).

<sup>2</sup> Clausula Primera Convenio 583 de Agosto 14 de 1992.

El Departamento del Valle del Cauca, a través de la Gerencia de Macroproyectos Estratégicos, hoy Secretaria de Macroproyectos de Infraestructura y Transporte adelantó con la firma DICONSULTORIA LTDA (1992-1993) los estudios técnicos del anteproyecto para la construcción de la carretera doble calzada Buga-Tuluá-La Paila, prevista a realizarse mediante un contrato de concesión, con el siguiente alcance:

- Anteproyecto geométrico de la nueva calzada.
- Estudio de Transito.
- Diseño de las intercesiones viales a desniveles en 20 sectores específicos.
- Estudio socio-económico y financiero del proyecto.
- Evaluación financiera y montaje de modelos de sensibilidad para construcción por el sistema de concesión.
- Geología y Geomorfología del Corredor Vial.
- Geotecnia, investigaciones de suelos, diseño de pavimentos, análisis de fuentes de materiales, pruebas geofísicas y perforaciones para estudio de fundaciones.
- Diseño estructural de 25 pasos elevados.
- Censo de predios y definición de áreas afectadas para adquisición.
- Estudio de impacto ambiental y propuesta paisajística.
- Elaboración de especificaciones técnicas y Reglamento de la Concesión, servicios complementarios de la vía.
- Determinación de cantidades y costos de la obra.
- Preparación del aspecto técnico de los pliegos de condiciones de la Licitación para la concesión
- Asesoría a la Gerencia de Macroproyectos Estratégicos de Infraestructura en el proceso de la Licitación.

La doble calzada Buga-Tuluá-La Paila-La Victoria, se encuentra concesionada mediante contrato No. GM 001 de Diciembre 30 de 1993; el proyecto de concesión en el año 1993 inicialmente contempló el tramo vial Buga-Tuluá-La Paila, por un plazo de 180 meses, el cual pertenece a las concesiones de primera generación, que se enfocaron primordialmente a las labores de rehabilitación y ampliación de calzadas<sup>3</sup>. De los 180 meses, 166 corresponden a la etapa de operación. Posteriormente en el año 1996 mediante acta modificatoria No. 3 de marzo 12, la etapa de operación fue adicionada en 60 meses; el 7 de noviembre de 2006, mediante acta de

---

<sup>3</sup> CONPES 3045 de Agosto 17 de 1999, página 4

*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

adición y modificación S/N, se incluyó el tramo La Paila – La Victoria y de igual manera fue ampliada la etapa de operación en 228 meses incluido 28 meses la etapa de construcción. Actualmente el contrato se encuentra en ejecución, cuyo plazo está prevista su finalización en el año 2033.

Las concesiones de primera generación a la cual pertenece Buga-Tuluá–La Paila, de acuerdo a diagnóstico realizado mediante CONPES 3045 de Agosto 17 de 1999, presentaron las siguientes deficiencias:

- Se adjudicaron con estudios Fase II<sup>4</sup>.
- No existen estudios de tráfico suficientes.
- No se establecieron fechas máximas para la adquisición de predios y licencias ambientales.
- La repartición de riesgos poco clara.
- Gran incertidumbre por el manejo presupuestal de la entidad.
- Garantías de tráfico durante toda la vida del proyecto sobre el tráfico estimado.
- Garantías sin mecanismo de liquidez.

El contrato de concesión GM-001 de 1993 inició su ejecución en un periodo donde las acciones en materia de reforma administrativa del Estado en la década de los noventa en Colombia, que tuvieron lugar por medio de la Constitución de 1991, se orientaron hacia el aumento en la capacidad de la administración pública sujeta a la modernización, logro de eficiencia y control de gestión en sus entidades como factores relevantes para la transformación de la realidad nacional, permitiendo el trabajo colaborativo entre el Estado y el sector privado en función de un Estado Regulador. Así las cosas en el año 1993, el Congreso de la República expidió las siguientes leyes:

- **Ley 80 de Octubre 28 de 1993**, *“Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública Estatuto de la Contratación Pública”*.

---

<sup>4</sup> En los estudios de factibilidad o de Fase II, se profundizan los análisis y la información básica mediante investigaciones de campo y levantamiento de información primaria, para la alternativa recomendada en la Fase I o de prefactibilidad, reduciendo al máximo la incertidumbre asociada al proyecto, mejorando los estudios de la solución recomendada, ampliando los aspectos tanto técnicos como financieros, económicos y ambientales, con el fin de establecer el proyecto más conveniente y óptimo para la comunidad. (Definición tomado del libro *Una Política Pública: Maduración de Proyectos, Matriz de Riesgos, Buenas Practicas Contractuales*, Cámara Colombiana de Infraestructura, Pagina 7)



*;Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

- **Ley 99 de Diciembre 22 de 1993**, *“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.*
- **Ley 105 de Diciembre 30 de 1993**, *“Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”.*
- **Decreto 111 de enero 15 de 1996**, *“Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”.*

La doble calzada Buga - Tuluá - La Paila - La Victoria, es una de las vías más importante en el Departamento del Valle del Cauca, constituyéndose en el principal sistema vial que conecta el Valle del Cauca con el resto del país e incluso con los países de América del Sur.



*;Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

## 2. CARTA DE CONCLUSIONES

Santiago de Cali,

Doctor

**Ubeimar Delgado Blandón**

Gobernador del Valle del Cauca

Santiago de Cali - Valle

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría con Enfoque Integral modalidad Especial a la entidad Gobernación del Valle del Cauca, Secretaria de Macroproyectos de Infraestructura y del Transporte, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el área actividad o proceso examinado (Concesión Vial Buga Tuluá La Paila –La Victoria). La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría Departamental del Valle del Cauca. La responsabilidad de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre el examen practicado.

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

*;Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado (Concesión Vial Buga Tuluá La Paila –La Victoria) y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Dirección Técnica de Infraestructura Física.

## **ALCANCE DE LA AUDITORÍA**

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

### ***Control de Gestión***

Factor: Planes Programas y Proyectos

- Periodo institucional 1992-1994, Plan de Desarrollo *“Valle Tierra de Oportunidades”*, aprobado mediante Ordenanza No. 013 de Enero 20 de 1993.
- Periodo institucional 1995-1997, Plan de Desarrollo *“Internacional y Pacifico”* aprobado mediante Ordenanza No.011 de Junio 16 de 1995.
- Periodo institucional 1998-2000, Plan de Desarrollo *“Hacia el País Vallecaucano”* adoptado mediante Decreto 0867 de 1998.
- Periodo institucional 2001-2003, Plan de Desarrollo *“Con Fe, Valle del Cauca Unido y Solidario: Un Puente Hacia el Futuro”* aprobado mediante Ordenanza No.018 de Junio 11 de 2001.
- Periodo institucional 2004-2007 Plan de Desarrollo *“Vamos Juntos por el Valle del Cauca”* aprobado mediante Ordenanza No.182 de Junio 11 de 2004.
- Periodo institucional 2008-2011, Plan de Desarrollo *“Buen Gobierno con Seguridad lo Lograremos”* aprobado mediante Ordenanza No.246 de Junio 6 de 2008.
- Periodo institucional 2012-2015, Plan de Desarrollo *“Vallecaucano, Hagámoslo Bien”* aprobado mediante Ordenanza No.359 de Noviembre 09 de 2012.

## Control de Resultados

Factor: Gestión Contractual

Relación Contratación, Vigencia 1993 – 2013

Tipología	Contrato			
	Numero	Fecha de suscripción.	Cantidad	Valor (\$)
Concesión	GM 001/93	30-dic-93	01	48.369.496.240 <sup>5</sup>
Consultoría	94-04-001	25-ene-94	01	1.972.900.000 <sup>6</sup>
Consultoría	GV-001-2000	22-nov-00	01	1.746.652.674 <sup>7</sup>
Consultoría	0364	28-jul-05	01	1.226.880.000 <sup>8</sup>
Consultoría	0969	05-dic-06	01	2.300.000.000 <sup>9</sup>
Consultoría	0844	05-ago-09	01	1.683.716.800 <sup>10</sup>
Consultoría	0638	27-sep-10	01	156.174.000 <sup>11</sup>
Consultoría	0547 de 2011	27-abr-11	01	174.355.480 <sup>12</sup>
Consultoría	0550	28-may-13	01	1.131.689.040 <sup>13</sup>
<b>TOTAL</b>			<b>09</b>	<b>58.761.864.234</b>

Fuente: Secretaría de Macroproyectos de Infraestructura y del Transporte

Elaboró: Comisión Auditoria

Relación Contratación Consolidado por Tipo, Vigencia 1993 – 2013

TIPOLOGIA	Vigencia 1993 – 2013	
	CANTIDAD	VALOR
Concesión - Obra Publica	1	48.369.496.240
Consultoria	8	\$10.392.367.234
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>58.761.864.234</b>

Fuente: Secretaría de Macroproyectos de Infraestructura y del Transporte

Elaboró: Comisión Auditoria

## Control Financiero

Factor: Gestión Financiera

### ESQUEMA FINANCIERO DEL PROYECTO DE CONCESIÓN.

La estructura de financiamiento fue contemplada según documento Conpes 2597 de 1992, tal como se describe a continuación:

<sup>5</sup> Valores expresado año 1993

<sup>6</sup> Valores expresado año 1994

<sup>7</sup> Valores expresado año 2000

<sup>8</sup> Valores expresado año 2005

<sup>9</sup> Valores expresado año 2006

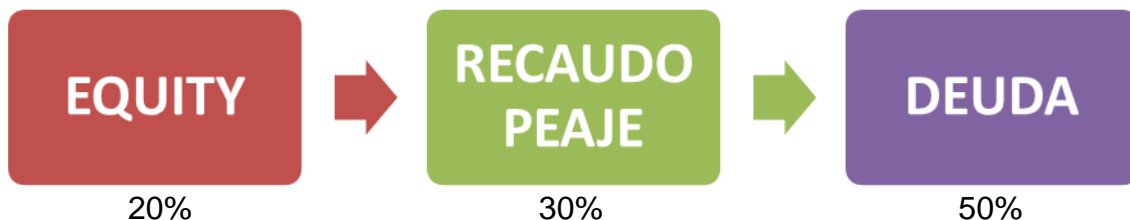
<sup>10</sup> Valores expresado año 2009

<sup>11</sup> Valores expresado año 2010

<sup>12</sup> Valores expresado año 2011

<sup>13</sup> Valores expresado año 2013

Estructura de Financiamiento de la Concesión Vial Buga – Tuluá – La Paila.



Fuente: Conpes 2597 de 1992  
Elaboró: Comisión Auditora.

**Capital de Riesgo:** Es el aporte inicial a cargo del concesionario, el cual en ningún caso puede ser inferior al 20% del total de la obra. Es este porcentaje con el que se debe aperturar el fideicomiso el cual garantiza y salvaguarda los dineros que serán invertidos en el contrato de obra por concesión.

**Recaudo de Peaje:** Los peajes hacen parte de los recursos tributarios del estado. En ese sentido la participación del estado en los contratos de concesión está dada por la cesión de los derechos patrimoniales de esos peajes, la cual no podrá ser superior al 30% del total del valor de la obra.

**Deuda:** Son los recursos del mercado de capitales puestos a disposición del concesionario que serán directamente consignados a la cuenta del fideicomiso y que generaran costos financieros, los cuales serán cargados al contrato de concesión.

Dado lo anterior el esquema de financiamiento auditado, el cual corresponde al propuesto por PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PISA S.A. fue el siguiente:



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

El Departamento del Valle del Cauca, no puso a disposición del equipo auditor de la información completa, causando dificultad en la entrega de la documentación, la cual se relaciona a continuación:

- Presupuestos de las diferentes obras ejecutadas con cargo a los rubros de obras complementarias para obras subterráneas por valor de \$1.556 millones (precios septiembre de 1993), obras de impacto ambiental por valor de \$830 millones y 500 millones (precios septiembre de 1993) y obras de impacto social por valor de \$2.000 millones (precios 30 de septiembre de 1993), con el fin de conocer y verificar las cantidades ejecutadas y los valores unitarios acordados, lo cual constituye un obstáculo para el ejercicio del control fiscal.
- Oficios remitidos:

Relación de Oficios Remitidos al Departamento del Valle del Cauca

No. OFICIO	RESPUESTA	INFORMACION PENDIENTE
3103 de Marzo 26 de 2014	4340 de Abril 8 de 2014 – SADE 2552 de Abril 8 de 2014. 4983 de Abril 30 de 2014 – SADE 143921 de Abril 30 de 2014.	1. Pliego de condiciones, definitivo 2. Adendos: No. 1.- Junio 29/93 No. 2.- Julio 21/93 No. 3.- Agosto 4/93 No. 4.- Septiembre 14/93 No. 5.- Septiembre 24/93 3. Acta Análisis del comité evaluador de las propuestas presentadas, que dio como resultado la selección de la propuesta de PISA 4. Diseño definitivo aprobado por el Departamento, a través de la Gerencia de Macroproyectos 5. Estados financieros del concesionario que hizo parte de la propuesta como requisito de los pliegos de condiciones 7. Modelo financiero tanto del concesionario, como de los estudios previos realizados por el Departamento
3138 de marzo 27 de 2014 – consecutivo 20699 marzo 28/14	142552 de abril 8. 143921 de abril 30. 146179 de mayo 30.	Contratos de interventoría externa con los respectivos soportes desde la etapa previa hasta la postcontractual debidamente foliados (INCOMPLETA)
5004 de mayo 20/14, consecutivo 35580	6084 de mayo 23 y SADE 1455802	Año 1999 y 2008 el cual está incompleto.
4983 de mayo 20/14, consecutivo	6975 de mayo 28 y consecutivo	Información incompleta

No. OFICIO	RESPUESTA	INFORMACION PENDIENTE
33386	SADE 145870. 193743 de abril 10.	
4477 de Mayo 6/14, consecutivo 29894 dirigido a PISA, con copia al Gobernador	6381 de mayo 30/14	1.Extractos del fideicomiso, (no se encuentra al detalle) 2. Rentabilidad de la Inversión 3. Programa y presupuesto de gastos del comité técnico del fideicomiso 4. Consolidado de los desembolsos realizados autorizados por el comité técnico indicando: fecha, conceptos, valores y beneficiarios.
Acta verificación documental de mayo 8/14		
148596 de Junio 27/14, dirigido la Dirección Fideicomisos - Corficolombiana	45576 de julio 3/14	Balances del fideicomiso convenio de pagos, Balances del Fideicomiso P.I.S.A., Balances Fideicomiso P.I.S.A prepago, informe de rendición de cuentas Fideicomiso P.I.S.A y P.I.S.A prepago, todo lo anterior desde 1994 a 2003
5799 de Junio 17/14, consecutivo 42029 Junio 1/14	7067 Junio 20/14, consecutivo 148174: Indican que están en la búsqueda de documentos soporte la información, los cuales no se han encontrado en los archivos	Certificación como esta contabilizada la vía Buga – Tuluá – La Paila. De conformidad con la cláusula sexta del contrato fue la financiación total del proyecto incluido los costos de interventoría, los cuales serían depositados por el concesionario en el fideicomiso, que control realizo el Departamento frente a estos depósitos y cuál fue el procedimiento para cancelar estas actividades.
6657 de julio 23/14 dirigido a la Dirección del Fideicomiso – Corficolombiana	8429 de julio 29/14	Programa y presupuesto de gastos anuales, Consolidado desembolsos anuales, los extractos no son claros.

Fuente: Papeles de Trabajo Comisión Auditora  
Elaboró: Comisión Auditoría

La falta de información que sirviera de análisis y verificación para que el equipo auditor realizara en debida forma la labor de auditoria se vio afectada y por consiguiente se presenta una limitación al alcance, a pesar de requerir en varias oportunidades dicha documental sin obtener respuesta satisfactoria y oportuna.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas y se incorporó en el informe, lo que se **encontró debidamente soportado**.

## CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión es **Favorable con Observaciones** en el proceso auditado (Concesión Vial Buga – Tuluá – La Paila – La Victoria, cumplen parcialmente con los principios evaluados (economía, eficiencia, eficacia), como consecuencia de los siguientes hechos:

### *Componente Control de Resultados*

En el ejercicio del control de gestión no se evidencia la aplicación de herramientas básicas como planes operativos de actividades o proyectos, cronogramas, presupuestos, evaluación de legalidad, la evaluación financiera, la evaluación de impacto, y la más generalizada, la evaluación de la gestión a través de indicadores de eficacia y eficiencia, en los periodos institucionales anteriormente mencionados, lo que generó que el Departamento del Valle del Cauca no realice medición de resultados en lo referente a la Concesión Vial Buga – Tuluá – La Paila – La Victoria.

### *Componente Control de Gestión*

En el análisis documental realizado a los archivos puestos a disposición de la comisión auditora, no fue posible obtener los presupuestos de las diferentes obras ejecutadas con cargo a los rubros de obras complementarias para obras subterráneas por \$1.556 millones (precios septiembre de 1993), obras de impacto ambiental por \$830 millones y \$500 millones (precios septiembre de 1993) y obras de impacto social por \$2.000 millones (precios 30 de septiembre de 1993), con el fin establecer si lo presupuestado correspondió efectivamente a las cantidades ejecutadas y los valores unitarios acordados, constituyendo en un obstáculo para el ejercicio del control fiscal.

En el acta se reconocieron sobrecostos de \$3.719.500.774, sin embargo, no se evidencian los cálculos realizados, que dieron origen a dicho reconocimiento, como tampoco los oficios citados en lo que indican fueron aprobados, presuntamente por falta de control y desorden en sus archivos, lo que genera incertidumbre en la justificación a este reconocimiento.

Respecto al rubro de \$500.000.000 (pesos del 30 de septiembre de 1993), acordado para las obras de mitigación ambiental del Acta de Modificación y



*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

Adición de noviembre 7 de 2006, no se encontró información alguna que permita establecer su utilización, por lo anterior se ADVIERTE que si estos dineros no han sido utilizados se deberá informar al Departamento del Valle del Cauca, para que los pueda destinar de acuerdo con lo reglamentado en el parágrafo de la cláusula decima cuarta del contrato de concesión.

En cuanto a la contratación de las interventorías, puede observarse que en el periodo que comprende los meses de octubre de 1999 y noviembre de 2000 no se evidencian los contratos que permita inferir que fueron suscritos para realizar el seguimiento y control del contrato de concesión.

En el periodo de 19 de agosto de 2012 al 27 de mayo de 2013 no se contó con servicios de Interventoría, se evidencia un lapso que estuvo desprovisto de seguimiento tal como se describe en el informe.

Revisados los contratos objeto de la muestra de auditoria, se evidenció lo siguiente: Desorganización en el archivo central y de gestión del Departamento del Valle del Cauca, el cual no conserva organización de acuerdo a la fase o etapas contractuales, sin orden cronológico, carencia de foliatura, no se encontró la totalidad de los documentos que pertenecen a la etapa precontractual, tal como se indicó en el informe; lo anterior generó una limitación al alcance para el equipo auditor y para el Departamento del Valle del Cauca la falta de control y custodia, en la información del contrato de concesión, el cual a la fecha se encuentra en ejecución.,

La falta de control y presunta inobservancia de los preceptos normativos de la Ley 594 del 2000 en su artículo 11, facilita la adición, modificación o extracción de la documentación.

#### *Componente Control Financiero*

La participación del departamento en la concesión fue de 55,832 millones de pesos corrientes, los cuales al expresarse en pesos de 1993 corresponden a 27,709 millones de pesos, suma esta que representa el **57.29% del valor total de la inversión**, que es superior al 30% de lo establecido en el documento CONPES 2597 de 1992 y en la propuesta de PISA, presuntamente por la falta de control y seguimiento por el Departamento del Valle del Cauca, generando unas condiciones desfavorables para el departamento en la estructura de financiación del modelo.



*;Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

## **RELACIÓN DE HALLAZGOS**

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron 14 hallazgos administrativos, de los cuales 02 corresponden a presuntos hallazgos con alcance disciplinario; 01 hallazgos tienen alcance sancionatorio, los cuales fueron trasladados ante la autoridad competente.

## **PLAN DE MEJORAMIENTO**

La entidad debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento se debe registrar en el Proceso de Plan de Mejoramiento del Sistema de Rendición de Cuentas en Línea, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Reglamentaria 100-28.02 12 de Octubre 8 de 2013.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

**Adolfo Weybar Sinisterra Bonilla**

Contralor Departamental Del Valle Del Cauca

### **3. QUE ES UNA CONCESION PARA OBRAS DE INFRAESTRUCTURA VIAL.**

#### **3.1. DEFINICION.**

Conforme al Decreto 222 Artículo 102. De la definición del contrato de concesión de obra pública. *“..Mediante el sistema de concesión una persona, llamada concesionario, se obliga, por su cuenta y riesgo, a construir, montar, instalar, mejorar, adicionar, conservar, restaurar o mantener una obra pública, bajo el control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en los derechos o tarifas que, con aprobación de la autoridad competente, el primero cobre a los usuarios por un tiempo determinado, o en una utilidad única o porcentual que se otorga al concesionario en relación con el producido de dichos derechos o tarifas..”*

Contratos de obra pública por el sistema de concesión.

Las concesiones para obras de Infraestructura Vial en Colombia, se realizan a través de la celebración de un contrato estatal por parte de las entidades públicas, cuya definición se encuentra en el numeral 4 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 que establece:

*“...4o. Contrato de concesión: Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden. ...”*

Es así como el Departamento del Valle del Cauca, en mayo 12 de 1993 mediante resolución No. 0305 el Departamento del Valle del Cauca, ordenó la apertura de la Licitación Pública Internacional No. 001/93, cuyo objeto consistió en: *“El Departamento del Valle del Cauca celebrará un contrato de obra pública por el sistema de concesión para la construcción, conservación, mantenimiento, explotación y operación de la segunda calzada de la vía que une las*



*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

*ciudades de Buga-Tuluá-La Paila, y la rehabilitación, conservación, mantenimiento, explotación y operación de la calzada existente que une las ciudades de Buga-Tuluá-La Paila (cruce de la alabrada)”, para posteriormente celebrar el contrato de Concesión que actualmente se encuentra vigente.*

El Contrato de Concesión, específicamente en el caso que nos ocupa, Concesión Vial Buga-Tuluá-La Paila-La Victoria, fue la respuesta por parte del estado representado en el Departamento del Valle del Cauca en el año 1992, a la problemática en rehabilitación y mantenimiento de la vía más importante de la región Vallecaucana.

### 3.2. GENERACIONES EN LAS CONCESIONES.

Es pertinente señalar que las concesiones viales en Colombia se han clasificado en contratos de primera, segunda y tercera generación, de acuerdo con criterios tales como la época de su otorgamiento, el alcance del objeto sobre el cual recaen y, especialmente, la forma de distribuir y manejar los riesgos que se presentan en la ejecución de este tipo de negocios, producto de la experiencia estatal acumulada en estos proyectos. Actualmente, ya se habla de los proyectos de concesión de cuarta generación.

En Colombia la evolución de las concesiones se ha dado a través de las llamadas “generaciones” las cuales han guiado su desarrollo, estas se diferencian entre ellas principalmente por la distribución de riesgos entre el concedente y el concesionario.

#### **Concesión de Primera Generación**

La primera generación fue creada entre los años 1992 y 1996, principalmente contenía proyectos de rehabilitación y mantenimiento de vías a través del territorio colombiano, en estos casos el concedente asumía los riesgos que podían llegarse a presentar excepto el riesgo comercial el cual era asumido en parte por el concesionario.

#### **Concesión de Segunda Generación**

En la segunda generación, el estado o concedente buscó redistribuir los riesgos, principalmente el tema ambiental. En las concesiones de segunda generación el concesionario asumiría los riesgos ambientales en lo que tenía que ver con el tiempo de licencias y permisos ambientales, en la parte predial

los riesgos eran compartidos y la intervención en comunidades se haría de forma conjunta entre ambas partes.

### **Concesión de Tercera Generación**

El mayor cambio en esta generación es que en este caso el concedente escogería al concesionario que minimizara los riesgos comerciales, constructivos y financieros. Por otro lado los riesgos ambientales serían asumidos en su totalidad por el concesionario siempre y cuando el concedente contara con los permisos ambientales para el desarrollo del proyecto.

Las concesiones cuentan con 3 etapas básicas en su desarrollo las cuales dependen principalmente de las actividades que deben ejecutar quienes hacen parte del proyecto, dependiendo del estado en el que se encuentre la concesión.

Estas etapas son: Previa, de Construcción y de Mantenimiento.

Para el caso en estudio de la Concesión Vial (Buga-Tuluá-La Paila), se otorgó en contrato de primera generación:

*“...En los contratos de concesión de primera generación, se otorga a un concesionario la construcción, operación, explotación, conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien. No obstante que el alcance, comprensión y el objeto no difieren de los contratos de segunda y tercera generación, lo cierto es que en esta etapa la administración estableció garantías de ingreso mínimo para atraer a los inversionistas...”<sup>14</sup>.*

Sin embargo la experiencia en este tipo de contratación permitió constatar demoras en el desembolso de las garantías causadas, demoras en la aprobación de las licencias ambientales, cambios en los diseños inicialmente establecidos que originaron inversiones no previstas y mayores cantidades de obra, las cuales se imputaron a cargo de la Nación; cambios en el inventario predial como consecuencia de la variación en los diseños originales y retrasos en la adquisición y entrega de predios; problemas de concertación con las comunidades que provocaron el establecimiento de

---

<sup>14</sup> <http://www.notinet.com.co/pedidos/ce27921-04.htm>

tarifas diferenciales y por consiguiente un impacto en el nivel de recaudo del concesionario que fue cubierto por la administración, mediante contratos adicionales.

### 3.3. NORMATIVIDAD QUE REGULA LA CONCESION VIAL BUGA – TULUA – LA PAILA – LA VICTORIA.

Los lineamientos o normas en lo referente a Concesiones Viales en Colombia tienen su origen en documento DNP-2597-UINF-MOPT de fecha 15 de junio de 1992 emitido por el Departamento Nacional de Planeación y El Ministerio de Obras Públicas y Transporte, permitiendo dar inicio al modelo de concesiones en Colombia en la década de los 90's.

Posteriormente en la materia se han emitido las siguientes normas:

#### **Leyes**

- Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
- Ley 99 de 1993, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.
- Ley 105 de 1993, se dictan disposiciones básicas sobre el transporte y se reglamenta la planeación del sector. Se le delega al Ministerio de Transporte la orientación, definición y vigilancia de la ejecución de la política nacional en materia de tránsito, transporte e infraestructura.
- Ley 1150 de 2007, introduce medidas para la eficiencia y la transparencia y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos (modifica parcialmente el Estatuto General de Contratación).
- Ley 1508 de 2012, régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas (Concesiones de 4ta. Generación).

### **Decretos**

- Decreto 222 de 1983<sup>15</sup>, por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 2171 de 1992, se delega al INVIAS la ejecución de las políticas nacionales en Decreto 101 de 2000 infraestructura.
- Decreto 1016 de 2000 de vigilancia y control de los contratos de concesión.
- Decreto 1800 de 2003, creación del Instituto Nacional de Concesiones (INCO).
- Decreto 66 de 2008, definición de nuevas condiciones para la contratación de las Concesiones.

### **Convenios**

- Convenio Interadministrativo 583 suscrito el 14 de agosto de 1992 el Fondo Vial Nacional y el Departamento del Valle del Cauca.

Este último se genera, debido a que la vía Buga - Tuluá – La Paila, tramo inicial del proyecto pertenece a la Red Vial Nacional y a través del mencionado convenio se entrega al Departamento del Valle del Cauca para su administración.

Entre los aspectos más relevantes del mencionado convenio encontramos:

**“...Clausula Primera. OBJETO:** *El Departamento se obliga por su cuenta y riesgo para con el Fondo Vial Nacional a realizar la construcción, conservación, mantenimiento, explotación y operación de la segunda calzada que une las ciudades de Buga-Tuluá-La Paila, y la rehabilitación, conservación, mantenimiento, explotación y operación de la calzada existente que une las ciudades de Buga-Tuluá-La Paila, de acuerdo con las especificaciones técnicas y parámetros técnicos, jurídicos, fiscales y presupuestales que señale para tal efecto el Fondo Vial nacional y bajo la supervisión del mismo. El Departamento realizará el objeto del presente convenio a través de contrato de obra pública por el sistema de concesión.*

**Clausula Segunda. FINANCIAMIENTO:** *El proyecto será financiado con los*

---

<sup>15</sup> Derogado por la Ley 80 de 1993.

*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

derechos del peaje que serán entregados al Departamento por el Fondo Vial Nacional en calidad de pago durante el término pactado en el presente convenio, de tal manera que este podrá cederlos a terceros con quienes celebre contratos de obras por el Sistema de Concesión o al financiador de las mismas. **Clausula Tercera. PLAZO PARA LA ADJUDICACION DEL CONTRATO:** El Departamento se obliga a adjudicar el contrato de obra pública para la realización de las obras contenidas en la cláusula primera del presente convenio, en un plazo de 18 meses contados a partir de la fecha de perfeccionamiento del mismo. De lo contrario el Fondo Vial nacional, podrá unilateralmente rescindir este convenio. **Clausula Séptima. OBLIGACIONES DEL DEPARTAMENTO:** El Departamento se obliga a elaborar y a presentar para la aprobación del Fondo Vial Nacional entre otros los siguientes estudios: Anteproyecto, especificaciones técnicas, aforo vehicular y crecimiento esperado en los siguientes 20 años, evaluación económica y financiera del proyecto, estudios de impacto ambiental y cálculo del costo de su mitigación, pliego de condiciones y minutas de contratos de acuerdo con las normas técnicas y los parámetros establecidos por el Fondo Vial Nacional. Igualmente se compromete a elaborar el contrato de obra pública por el sistema de concesión, si a ello hubiera lugar, para la construcción, mantenimiento, explotación y operación de la calzada existente que une las ciudades de Buga-Tuluá-La Paila. El Departamento tendrá a su cargo la supervisión y la interventoría para el cumplimiento del contrato de concesión, si lo efectuase. Será también responsabilidad del Departamento la compra y adquisición de los predios en los cuales se construirá la segunda calzada de la vía que une las ciudades de Buga-Tuluá-La Paila, para lo cual recibirá el apoyo requerido del Fondo Vial Nacional...”

#### 3.4. DE LOS ÓRGANOS QUE INTERVIENIERON EN LA CONCESION VIAL BUGA-TULUA-LA PAILA-LA VICTORIA.

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Obras Públicas en la vigencia 1993, hoy Ministerio de Transporte, ha llevado a cabo la construcción de carreteras para satisfacer la demanda de comunicación terrestre en el contexto de la apertura económica.

Sin embargo, ante la necesidad de incrementar la capacidad de las vías a un ritmo acelerado para lograr la modernización socio-económica y cultural del país, el Ministerio estableció un programa de construcción y modernización de carreteras de peaje, que por su demanda representada en el volumen de tráfico y sus costos de construcción y/o rehabilitación, se hacen financieramente atractivas para la inversión privada y son, por lo tanto proyectos concesionables.



*;Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

Fue necesario entonces, concertar un acuerdo entre todos los sectores involucrados en el desarrollo del esquema de concesiones, es así como el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Obras Públicas, del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda, los gremios de la construcción, los financieros, los comerciantes y las entidades sociales, acogieron la iniciativa privada como beneficio para el país y su propósito.

Fue en ese sentido, que el Gobierno Nacional a través del Departamento Nacional de Planeación y El Ministerio de Obras Públicas y Transporte por medio del documento DNP-2597-UIINF-MOPT de fecha 15 de junio de 1992 trazó la estrategia para desarrollar los contratos de obra por el sistema de concesión.

En el estudio realizado por el Ministerio, se identificaron proyectos que por su tráfico y costos de construcción podrían desarrollarse por este sistema, entre los cuales se incluyó la segunda calzada Buga-Tuluá-la Paila, con un costo de 45 millones de dólares.

Fue así, como en primera medida el Ministerio de Obras Públicas, definió los términos y condiciones financieras de los contratos y preparó la información técnica, financiera y legal, para la promoción de los proyectos ante los inversionistas privados.

El esquema del modelo de concesión quedó determinado de la siguiente manera:

### **1. Esquema Financiero.**

Para el financiamiento se propone una combinación de capital de riesgo privado con fondos del Estado los cuales se suman a los recursos del sistema financiero.

#### **Capital de Riesgo.**

El Concesionario que sería persona jurídica nacional o extranjera, aportaría mínimo el 20% del costo total de la obra como capital de riesgo.

## **Capital Estatal.**

La concesión podrá contemplar la participación del Estado con recursos que concurren a la ejecución de la obra, los cuales no podrán superar el 30% del valor total de la obra y pueden provenir de las siguientes fuentes:

- a.** Recursos ordinarios del Presupuesto Nacional.
- b.** Recaudos del peaje durante el periodo de construcción de las casetas existentes.
- c.** Recursos del crédito con la banca internacional, cuya contrapartida nacional serán los aportes del concesionario y de la entidad financiera al fideicomiso.
- d.** Recursos por valorización durante el periodo de construcción o durante la concesión.
- e.** Aportes de los gobiernos departamentales o municipales.
- f.** Aportes de la entidades descentralizadas que se beneficien del proyecto.

## **Recursos del Mercado de Capitales**

Son captados por una entidad financiera. Este capital generará costos financieros para el proyecto y tendrá prioridad para su retorno.

Adicionalmente, el concesionario se compromete a constituir un fideicomiso para la administración de los recursos y ejecución de las obras, con el objetivo de agilizar los componentes legal y financiero.

## **2. Información suministrada al Concesionario.**

Los pliegos de condiciones, entregarán como información

- a.** Las especificaciones técnicas del proyecto.
- b.** Las tarifas máximas que podrá ser cobradas en el primer año de operación del proyecto.
- c.** El volumen y la composición del tráfico promedio diario (TPD) esperado en el proyecto y el porcentaje de crecimiento durante el periodo de concesión.

### **3. Régimen Tributario del Concesionario**

La viabilidad de los proyectos de concesión depende, en gran medida, de los costos directos e indirectos en los que los concesionarios incurran. Los análisis financieros han supuesto lo siguiente:

- El Concesionario pagará la tasa impositiva vigente sobre la utilidad neta antes de impuestos. Se supone que a excepción de los impuestos de renta y de industria y comercio, el concesionario no será gravado por ningún otro concepto.
- Con excepción de los costos financieros, las inversiones realizadas durante el periodo de construcción son capitalizables. Los ingresos brutos que se obtengan durante ese periodo podrán ser considerados como un aporte de la Nación.
- El concesionario tendrá la posibilidad de amortizar el 100% de la inversión durante el periodo de la concesión.

### **4. Criterios de evaluación de las propuestas.**

Una vez seleccionados los proponentes con suficiente capacidad técnica y financiera, de acuerdo con parámetros preestablecidos, se tendrán dos variables principales para la evaluación de las propuestas:

- El periodo de reversión de la obra.
- Las tarifas del peaje propuestas por el concesionario, aunque en los pliegos de condiciones se establecerán las tarifas máximas que podrán ser cobradas al usuario, el concesionario podrá poner menores tarifas, que podrían ser compensadas con periodos más largos de reversión.

## 4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### 4.1. CONTROL DE RESULTADOS

#### 4.1.1. Factores Evaluados.

La auditoria dentro de este componente, contiene el análisis realizado al factor Planes, Programas y Proyectos, cuyo resultado se describen a continuación:

##### 4.1.1.1. Factor: Planes, Programas y Proyectos.

El Plan de Desarrollo es un instrumento de planificación permanente, que contiene las políticas, estrategias y horizontes de las acciones e inversiones que deberá realizar o promover el Gobierno Departamental, para orientar su desarrollo social, físico, económico, ambiental, institucional y territorial y alcanzar las metas que en la ordenanza se señalan, a fin de mejorar la calidad de vida de los vallecaucanos y proyectar el Departamento en el contexto regional, nacional e internacional<sup>16</sup>.

Mediante Ordenanza No. 013 de Enero 20 de 1993, al Departamento del Valle del Cauca le fue aprobado El Plan de Desarrollo “*Valle Tierra de Oportunidades*”, para el periodo 1992 – 1994.

El Plan de Desarrollo en mención contempló en el numeral 1.4. “*La Estructura del Plan*”, las áreas de intervención fundamentales así:

*Área de Desarrollo Social*

*Área de Desarrollo Físico*

*Área de Desarrollo Económico*

*Área de Desarrollo Ambiental*

*Área de Desarrollo Institucional*

*Área de Desarrollo Territorial*

El sector Vías y Transportes se ejecutó en el área denominada Desarrollo Físico, cuyo objetivo es el siguiente: “...*El programa de inversiones en infraestructura para el desarrollo y la apertura tenderá a adecuar la infraestructura*”

---

<sup>16</sup> Capítulo I Ordenanza 013 de Enero 20 de 1993.



*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

vial y de telecomunicaciones del Departamento a las exigencias de la internacionalización de la economía y a las oportunidades que la ventaja ecoestratégica del Departamento representa frente a la Cuenca del Pacífico...”<sup>17</sup>

En lo referente al proyecto de concesión vial, se evidencia que quedó plasmado en el numeral 3.2.2. *Red Vial Básica*, el cual establece lo siguiente: “...Para la doble calzada Buga – Tuluá – La Paila, el Gobierno Departamental promoverá y realizara los estudios previos y la pre inversión para la construcción por concesión de esta carretera con las más altas especificaciones. Inversión en la promoción y pre inversión será ejecutada en 1992 a efecto que la concesión pueda otorgarse hacia mediados de 1993...”.

Lo anterior se estableció en concordancia con el Plan de Desarrollo Nacional para el periodo 1990 – 1994, que en el sector de infraestructura física, indicó lo siguiente:

*“La apertura y modernización de la economía colombiana no podían limitarse a modificar las reglas de juego para los agentes económicos, cambiar la estructura de los mercados y desarrollar sistemas, instituciones y finanzas para impulsar la extensión de la salud, la educación y la vivienda. En presencia de una infraestructura física limitada, inoperante y obsoleta correspondiente a un país atrasado y de espaldas al mundo exterior, los cambios mencionados resultarían insuficientes. Por esto es necesario romper los cuellos de botella en el campo de la infraestructura física, redefiniendo el papel del Estado y el de los agentes privados y elevando sustancialmente la inversión.”*

Adicionalmente establece que:

*“Las inversiones en estas áreas son prioritarias por sus efectos benéficos sobre todo los sectores, a causa de sus externalidades. El impacto de las nuevas carreteras a los puertos, por ejemplo, reduce los costos de todas las firmas, agrícolas, industriales y mineras, y posibilita el desarrollo de nuevos negocios al conectar los mercados domésticos con los externos... El Plan Vial plantea un marco de inversiones para los próximos 10 años, y establece claramente la prioridad de los proyectos en los próximos cuatro. Este plan de inversiones indica la fuente de recursos para su ejecución y los profundos cambios institucionales necesarios para su desarrollo. La Nación construirá y mantendrá una red de troncales y transversales, cuyo tráfico y orientación tendrá prioridad en las acciones del nivel central. Los departamentos y municipios, por su parte, atenderán las vías que corresponden a sus áreas de jurisdicción.”*

---

<sup>17</sup> Numeral 3.1. Capítulo III Ordenanza 013 de Enero 20 de 1993.

Así mismo, el Plan vial de la Apertura determinó lo siguiente:

*“El sistema de transporte juega aquí un papel trascendental. Con empresas internamente eficientes pero sin infraestructura adecuada para la movilización de su producción, el modelo de apertura puede enfrentar dificultades insalvables. Por tal razón, para llevar adelante la apertura económica es necesario modernizar y adecuar la red de carreteras del país, dentro del marco de descentralización administrativa del estado. La escasa disponibilidad de recursos y la inadecuada estructura institucional que induce a su ineficiente utilización podría atentar contra el logro de tales propósitos. Por lo tanto, es necesario reformar el marco institucional responsable de dichas acciones y contar con fuentes adicionales de financiación.”*

Tal como se observa en los citados planes de desarrollo a nivel nacional y departamental, se concluye que el estado se encontraba en la búsqueda recursos privados a través de contrato de concesión, para ejecutar inversión en el sector de infraestructura vial, toda vez que el mismo no contaba con recursos disponibles para ejecutar con su capacidad instalada y administrativa para desarrollar dicho proyecto que impactara favorablemente en beneficio de la comunidad.

El Plan de Desarrollo del Periodo institucional 2004-2007, Plan de Desarrollo “*Vamos Juntos por el Valle del Cauca*” aprobado mediante Ordenanza No.182 de Junio 11 de 2004. Contempló en su estructura lo siguiente:

Programa 3.3: transitabilidad, conectividad y macroproyectos

- 3.3.1. Construcción, mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura vial.
- 3.3.3. Seguimiento y Supervisión a los sistemas de transporte, incluyendo los de concesión y
- 3.3.4. Macroproyectos para la conectividad.

Para el presente plan se estableció en su meta producto la realización de la adición del proyecto de Concesión Vial, situación que fue llevada a cabo bajo este periodo institucional.

*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

Una vez verificados los planes de desarrollo de los periodos institucionales siguientes hasta la fecha, se evidencia que no contaron con programas, y proyectos relacionados con la Concesión Vial Buga – Tuluá – La Paila, lo cuales se describen a continuación:

- Periodo institucional 1995-1997, Plan de Desarrollo *“Internacional y Pacífico”* aprobado mediante Ordenanza No.011 de Junio 16 de 1995.
- Periodo institucional 1998-2000, Plan de Desarrollo *“Hacia el País Vallecaucano”* adoptado mediante Decreto 0867 de 1998.
- Periodo institucional 2001-2003, Plan de Desarrollo *“Con Fe, Valle del Cauca Unido y Solidario: Un Puente Hacia el Futuro”* aprobado mediante Ordenanza No.018 de Junio 11 de 2001.
- Periodo institucional 2008-2011, Plan de Desarrollo *“Buen Gobierno con Seguridad lo Lograremos”* aprobado mediante Ordenanza No.246 de Junio 6 de 2008.
- Periodo institucional 2012-2015, Plan de Desarrollo *“Vallecaucano, Hagámoslo Bien”* aprobado mediante Ordenanza No.359 de Noviembre 09 de 2012.

En consecuencia de lo anterior, se evidencia que el Departamento del Valle del Cauca, únicamente en el Plan de Desarrollo 1992 – 1994 *“Valle Tierra de Oportunidades”*, enunció de carácter general el proyecto de Concesión Vial Buga – Tuluá – La Paila, sin tener en cuenta un proyecto que cumpliera con las características, para el cumplimiento de las metas propuestas enmarcadas en los objetivos del plan de desarrollo y el termino o plazo del mismo.

### **Observación con Incidencia Administrativa No. 01**

En el ejercicio del control de gestión no se evidencia la aplicación de herramientas básicas como planes operativos de actividades o proyectos, cronogramas, presupuestos, evaluación de legalidad, la evaluación financiera, la evaluación de impacto, y la más generalizada, la evaluación de la gestión a través de indicadores de eficacia y eficiencia, en los periodos institucionales anteriormente mencionados, lo que generó que el Departamento del Valle del Cauca no realice medición de resultados en lo referente a la Concesión Vial Buga – Tuluá – La Paila – La Victoria.

Dado lo anterior el Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación del Valle del Cauca, no realiza ningún seguimiento y control al proyecto de infraestructura vial más importante del Departamento del Valle del Cauca.

## 4.2. CONTROL DE GESTIÓN

### 4.2.1. Factores Evaluados.

La auditoría dentro de este componente, contiene el análisis realizado al factor Gestión Contractual, cuyo resultado se describe a continuación:

#### 4.2.1.1. Factor: Gestión Contractual

En la ejecución de la presente auditoría y de acuerdo con la información suministrada por el Departamento del Valle del Cauca, se determinó que la entidad celebró la siguiente contratación con ocasión de la Concesión Vial Buga-Tuluá-La Paila-La Victoria:

A la fecha, en total se han suscrito **nueve (9) contratos** por valor de **\$58.761.864.234**, distribuidos así:

Cuadro No. 01  
Relación Contratación, Vigencia 1993 – 2013

Tipología	Contrato			
	Numero	Fecha de suscripción.	Cantidad	Valor (\$)
Concesión	GM 001/93	30-dic-93	01	48.369.496.240 <sup>18</sup>
Consultoría	94-04-001	25-ene-94	01	1.972.900.000 <sup>19</sup>
Consultoría	GV-001-2000	22-nov-00	01	1.746.652.674 <sup>20</sup>
Consultoría	0364	28-jul-05	01	1.226.880.000 <sup>21</sup>
Consultoría	0969	05-dic-06	01	2.300.000.000 <sup>22</sup>
Consultoría	0844	05-ago-09	01	1.683.716.800 <sup>23</sup>
Consultoría	0638	27-sep-10	01	156.174.000 <sup>24</sup>
Consultoría	0547 de 2011	27-abr-11	01	174.355.480 <sup>25</sup>
Consultoría	0550	28-may-13	01	1.131.689.040 <sup>26</sup>
<b>TOTAL</b>			<b>09</b>	<b>58.761.864.234</b>

Fuente: Secretaría de Macroproyectos de Infraestructura y del Transporte  
Elaboró: Comisión Auditoría

<sup>18</sup> Valores expresado año 1993

<sup>19</sup> Valores expresado año 1994

<sup>20</sup> Valores expresado año 2000

<sup>21</sup> Valores expresado año 2005

<sup>22</sup> Valores expresado año 2006

<sup>23</sup> Valores expresado año 2009

<sup>24</sup> Valores expresado año 2010

<sup>25</sup> Valores expresado año 2011

<sup>26</sup> Valores expresado año 2013

Cuadro No. 02  
Relación Contratación Consolidado por Tipo, Vigencia 1993 – 2013

TIPOLOGIA	Vigencia 1993 – 2013	
	CANTIDAD	VALOR
Concesión - Obra Publica	1	48.369.496.240
Consultoria	8	\$10.392.367.234
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>58.761.864.234</b>

Fuente: Secretaría de Macroproyectos de Infraestructura y del Transporte

Elaboró: Comisión Auditoria

#### 4.2.1.1.1. Contrato de Concesión GM 001 de Diciembre 30 de 1993.

El Contrato de Concesión Vial No. GM-001 de diciembre 30 de 1993, fue suscrito por el Departamento del Valle del Cauca – Gerencia de Macroproyectos Estratégicos de Infraestructura y el concesionario Proyectos de Infraestructura S.A. P.I.S.A., cuyo objeto es *“El concesionario de obliga por medio de este contrato de obra pública por el sistema de concesión, según lo establecido en el Decreto 1300/92, a construir, conservar, mantener, explotar y operar la segunda calzada de la vía que une las ciudades de Buga-Tuluá-La Paila (cruce de la alambrada)”*. El cual se describe a continuación:

Cuadro No. 03  
Contrato de Concesión – 1993

No. CONTRATO	CONTRATISTA	VALOR <sup>27</sup> INICIAL	VALOR <sup>28</sup> ADICIONES	VALOR FINAL DEL CONTRATO
GM 001	Proyectos de Infraestructura S.A. PISA	\$48.369.496.240	\$ 3.741.903.760 <sup>29</sup> \$ 35.353.000.000 <sup>30</sup>	\$87.464.400.000

Fuente: Secretaría de Macroproyectos de Infraestructura y del Transporte

Elaboró: Comisión Auditoria

Las actividades incluidas para cumplir el objeto del contrato son: el diseño para la construcción, la financiación, la construcción, el suministro, la instalación, el montaje y la prueba de los equipos, la puesta en funcionamiento y la operación del proyecto, las cuales deben hacerse en un todo, de acuerdo con las condiciones, términos, alcances y obligaciones establecidas en este documento, en el pliego de condiciones y en la propuesta del concesionario aceptada por el Departamento del Valle del Cauca, a través de la Gerencia para Macroproyectos mediante Resolución de adjudicación No. 832 de noviembre 30 de 1993.

A continuación se indican los valores discriminados así:

<sup>27</sup> Valores expresado a Septiembre de 1993

<sup>28</sup> Valores expresado a Septiembre de 1993

<sup>29</sup> Acta Modificatoria No. 03 de 1996.

<sup>30</sup> Acta de Adición y Modificación de 2006.

Cuadro No. 04  
Valores Detallados del Contrato GM001 de 1993

CONCEPTO	VALOR
Costo de elaboración del diseño	\$942.000.000
Costo de construcción	\$39.458.052.000
Interventoría durante la etapa de diseño y construcción	\$1.972.900.000
Adquisición de predios para derecho a la vía	\$3.579.500.000
Impuestos	\$2.417.044.240
<b>TOTAL</b>	<b>\$48.369.496.240</b>

Fuente: Secretaría de Macroproyectos de Infraestructura y del Transporte  
Elaboró: Comisión Auditoria

El plazo de determinó inicialmente por 180 meses.<sup>31</sup>

#### *4.2.1.1.1. Etapa Precontractual (Aspectos Técnicos del Contrato de Concesión GM 001 de 1993).*

##### Antecedentes Año 1992:

La vía Buga-Tuluá-la Paila, presenta periodos durante el día con serios niveles de congestión, cada vez más frecuentes, los cuales se evidencian en la reducción de las velocidades de operación y por lo tanto, en demoras para los recorridos de los vehículos.

El Departamento se preocupó por esta situación y tomó la iniciativa de mejorarla, bajo la hipótesis de conformar una doble calzada de circulación que aumente la capacidad instalada y mejore la calidad del servicio ofrecido al usuario.

El proyecto comprendió la construcción de una segunda calzada de circulación entre la Glorieta El Sena, en el municipio de Buga, hasta la bifurcación de la vía, con un ramal a Armenia (la Alambrada) y otro hacia Zarzal, ubicada un kilómetro al norte del casco urbano de La Paila, con una longitud de aproximadamente 60 kilómetros.

Los problemas que se presentaron en su momento (1992) en las localidades de Andalucía, Bugalagrande y La Uribe, causados por los desarrollos urbanos y comerciales a los lados de la vía, han obligado a proyectar variantes, independientes de la vía existente, pero conectadas a ellas a través de intersecciones para permitir el acceso de y hacia estas

<sup>31</sup> Clausula Tercera. Cláusulas y Plazos, del Contrato de Concesión GM 001 de Diciembre 30 de 1993.



*;Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

poblaciones, perturbando de esta forma, en el menor grado posible, el funcionamiento y la movilidad de las mismas.

La principal característica del proyecto consistió en la conformación de un separador central, sin interrupciones, condición que obliga a la previsión de múltiples estructuras que permitan la separación de niveles para ofrecer las posibilidades de atravesamientos de la vía, cruces a la izquierda y retornos en los recorridos.

#### Localización:

La vía Buga-Tuluá-La Paila, hace parte de la ruta nacional 25, la cual es la vía principal del Occidente del país y comunica a Rumichaca con Barranquilla a través de Ipiales, Pasto, Popayán, Cali, Palmira, Medellín, Cauca y Carretero.

#### Características de la vía:

El tránsito entre Buga y La Paila se realiza a través de la vía Buga-Tuluá-La Uribe-La Paila, en una longitud de 59.1 kms. El sector Buga-Tuluá posee una longitud de 24 kms, la mayoría en terreno plano, el sector Tuluá-La Uribe posee una longitud de 25 kms, alojados en terreno plano y el sector La Uribe-La Paila de 10.1 kms, también localizados en su totalidad en terreno plano.

La calzada actual tiene un ancho promedio de 7.2 metros y las bermas de 2.0 metros a cada lado de la calzada, en algunas zonas.

#### Situación de la vía (1992):

- Horas de demoras por deficiencia en adelantamientos.
- Pasos por zonas urbanas.
- Deficientes condiciones de rodamiento.
- Demanda creciente de tráfico.

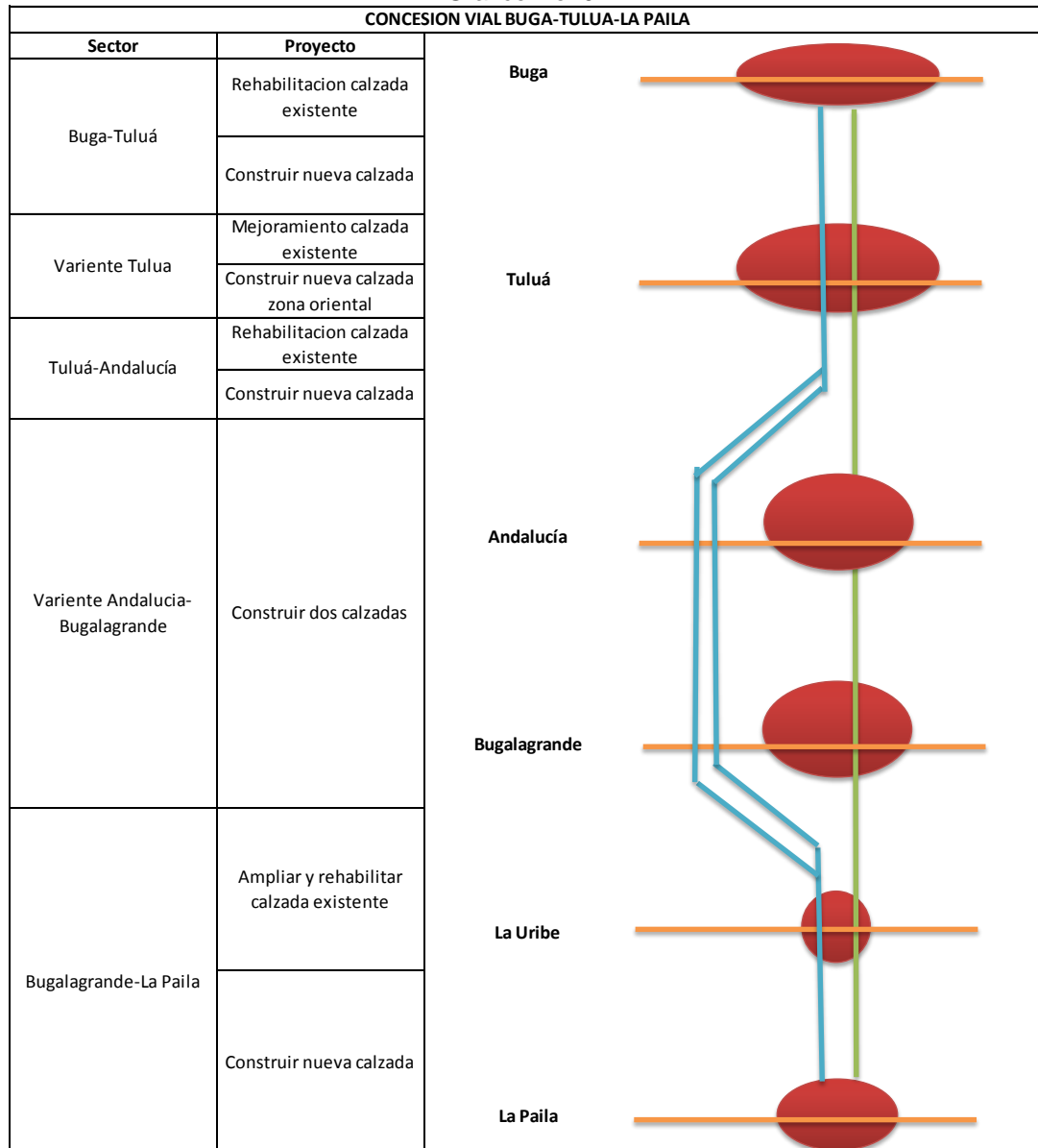
#### Consecuencias:

- Accidentes en el tramo vial.
- Peatones VS Vehículos.
- Vehículos VS Vehículos.
- Demoras en tiempo de recorridos.

Que se propuso en los estudios previos y en los Pliegos de condiciones:

El proyecto contempló la construcción de una segunda calzada de 7.2 metros y construcción de bermas de 2.0 metros a un lado y de 1.0 metro al otro lado, así como la rehabilitación de la calzada existente, bajo el siguiente esquema:

Grafico No. 01



Fuente: Estudio de Diconsultoria LTDA (1992)  
Elaboró: Comisión Auditoria

### Diseño Geométrico

Las características topográficas de la zona del proyecto, de grandes y extensas áreas planas o ligeramente onduladas, obligan junto con la demanda de tránsito que se está atendiendo y con la búsqueda de costos de operación más reducidos, a considerar costos de operación vehicular a velocidades superiores a los 80 kilómetros por hora.

Para el proyecto Buga-Tuluá-La Paila, se ha considerado la siguiente clasificación:

**A** – Tramos urbanos, como la VARIANTE DE BUGA y el paso por TULUA, Clasificación CC80.

Vale la pena destacar, como en el paso a través de Tuluá, se ha considerado la necesidad de conformar calzadas laterales de servicio local y lento, adecuadamente comunicadas con las calzadas rápidas centrales.

**B** – Tramos suburbanos ubicados en las vecindades de los anteriores y en algunos pasos por las cercanías de cascos urbanos, Clasificación CC100.

**C** – Algunos tramos definitivamente rurales, alejados de desarrollos urbanos, Clasificación CC120.

### Descripción del Proyecto

El proyecto se ha clasificado desde sus características geométricas en 10 sectores, así:

Cuadro No.05  
Características Geométricas de los Sectores

Sector	Descripción	Desde	Hasta	Estructuras Concreto	Ubicación
1	Sector URBANO BUGA	K0+000	K4+760	Rio Guadalajara	K0+400
				Paso Elevado El Milagroso	K0+750
				Paso Elevado El Palo Blanco	K2+300
				Paso Elevado Ferrocarril	K3+300
				Paso Elevado Entrada Norte Buga	K4+760
2	BUGA- PRESIDENTE	K4+760	K9+750	Quebrada Chambimbal	K6+600
				Pase Elevado Presidente	K9+750
3	PRESIDENTE-SAN	K9+750	K15+690	Paso Elevado Todos Los Santos	K12+500

Sector	Descripción	Desde	Hasta	Estructuras Concreto	Ubicación
	PEDRO			Paso Elevado San Pedro	K15+690
4	SAN PEDRO-K19+250	K15+690	K19+250	Paso Elevado Ingenio San Carlos	K19+250
5	K19+250-ENTRADA TULUÁ	K19+250	K23+450	Paso Elevado Entrada Sur a Tuluá	K23+450
6	Sector URBANO TULUÁ	K23+450	K27+280	Puente Rio Tuluá	K23+850
				Paso Elevado Escuela de Policía	K24+550
				Paso Elevado Calle 27-Clinica Seguros Sociales	K25+800
				Puente Rio Ahorcado	K26+520
				Puente Rio Morales	K26+950
				Paso Elevado Cruce La Marina	K27+280
7	TULUÁ-ANDALUCIA	K27+280	K34+850	Paso Elevado Iniciación Variante	K34+850
8	Sector VARIANTE ANDALUCIA-BUGALAGRANDE	K34+850	K43+500	Paso Elevado	K35+730
				Paso Elevado Estación FF.CC.	K36+650
				Paso Elevado sobre el FF.CC.	K9+500
				Paso Elevado Mestizal	K41+470
				Rio Bugalagrande	K42+300
				Paso Elevado Termina Variante Hacienda Lucerna	K43+500
9	Sector URIBE	K43+500	K50+300	Paso Elevado El Overo	K45+300
				Paso Elevado Carretera a Sevilla Acceso Uribe	K48+620
10	URIBE-LA PAILA	K50+300	K60+000	Paso Elevado Entrada Sur a La Paila	K56+400
				Puente Rio La Paila Dos calzadas	
				Paso Elevado Intersección final. Uno para c/calzada	

Fuente: Reglamento de la Concesión  
Elaboró: Comisión Auditoría

#### 4.2.1.1.1.2. Etapa Precontractual (Pliego de Condiciones).

En mayo 12 de 1993 mediante Resolución No. 0305 el Departamento del Valle del Cauca, ordenó la apertura de la Licitación Pública Internacional No. 001/93, cuyo objeto consistió en: *“El Departamento del Valle del Cauca celebrará un contrato de obra pública por el sistema de concesión para la construcción, conservación, mantenimiento, explotación y operación de la segunda calzada de la vía que une las ciudades de Buga-Tuluá-La Paila, y la rehabilitación, conservación,*

*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

mantenimiento, explotación y operación de la calzada existente que une las ciudades de Buga-Tuluá-La Paila (cruce de la alambrada)".

El Pliego de condiciones, estableció los siguientes requisitos a cumplir por cada proponente:

**1.** *Ser persona natural o jurídica, nacional o extranjera y estar debidamente inscrito y clasificado en el Registro Especial de Proponentes del Departamento para la realización de Obras Públicas por el Sistema de Concesión, de conformidad con el Decreto Departamental No. 2347 de 29 de diciembre de 1992 y la Resolución No. 001 de 6 de enero de 1993 de la Gerencia para Macroproyectos Estratégicos de Infraestructura del Departamento.*

**2.** *Elaborar y presentar la propuesta de acuerdo a lo establecido en el Pliego de Condiciones y anexar los documentos exigidos.*

*No podrán señalarse condiciones diferentes a las establecidas en el pliego, pero si el proponente considera pertinente incorporar mejoras o modificaciones que involucren conceptos y criterios diferentes a los incluidos en los pliegos, los podrá presentar siguiendo el siguiente procedimiento:*

**a)** *Elaborar la propuesta con base en los datos y conceptos de trabajo suministrados en los Pliegos.*

**b)** *Debe presentarse en forma tal que permita realizar su análisis para evaluar su conveniencia, seriedad y funcionabilidad, conservando la metodología de presentación expuesta para la propuesta básica.*

**c)** *Deberá garantizar que el constructor o constructores con los cuales se presente la licitación tenga una capacidad de contratación de 4.200 UPACS, acreditando mediante documento la calificación vigente, del registro especial de proponentes del Departamento o del Ministerio de Obras Públicas y Transporte.*

**3.** *Declarar que el proponente no esté comprendido dentro de las inhabilidades e incompatibilidades, señaladas en los artículos 40, 41 y 42 del Decreto Departamental No. 1300 de 1992, ni dentro de las prohibiciones especiales de que trata el artículo 122 del mismo decreto.*

**4.** *Declarar que el proponente está a paz y salvo por impuestos departamentales, a la fecha de cierre de la licitación. En el caso de consorcios, cada uno de los miembros declarará estar a paz y salvo. En las personas jurídicas, solo se exige que esté a paz y salvo la sociedad.*

*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

5. Cuando el proponente fuere una persona jurídica nacional o extranjero o deberá haberse constituido por lo menos 6 meses antes de la fecha de apertura de la Licitación.
6. Los proponentes extranjeros deberán cumplir los requisitos del artículo 39 del Decreto Departamental No. 1300 de 1992. En caso de que la persona jurídica sea extranjera deberá acreditar un apoderado domiciliado en Colombia, debidamente facultado para presentar la propuesta y representarla judicial y extrajudicialmente. Par celebrar el contrato deberá establecer una sucursal en territorio colombiano y nombrar un representante legal, facultado para firmar el contrato y para representar a la sociedad judicial y extrajudicialmente.

*La propuesta la integra los siguientes documentos y la omisión en la presentación de cualquiera de ellos impedirá que se hubiese tenido en cuenta para la calificación y posterior adjudicación.*

1. Carta de presentación de la propuesta, firmada por el proponente, indicando su nombre y número de matrícula como ingeniero civil o ingeniero de vías y transporte, en el caso de los constructores. Cuando el proponente o representante legal de las empresas constructoras entidades financieras, de financiamiento o inversión y de las sociedades cuyo objeto principal sea celebrar contratos de obra pública por el sistema de concesión no fuere ingeniero civil matriculado, la propuesta deberá estar abonada por un ingeniero civil matriculado en Colombia.
2. Documentos que acredite la existencia, representación legal, objeto social, fecha de constitución y vigencia de la persona jurídica proponente si es el caso; o de cada una de las personas jurídicas integrantes del Consorcio, o identificación de las personas naturales, en caso de presentación conjunta de la propuesta.

*Estos documentos deben estar expedidos dentro de los seis meses anteriores a la fecha de cierre de la Licitación.*

3. Póliza o garantía bancaria para garantizar la seriedad de la propuesta, expedida por compañía de seguros legalmente establecida en Colombia, con un valor asegurado del 5% del presupuesto oficial establecido en los pliegos y una vigencia de 150 días calendario contados a partir del cierre de la Licitación.
4. Ingeniería del Proyecto: Debe contener todos los criterios, parámetros y procedimientos de construcción, rehabilitación y conservación.

*Deben figurar específicamente las proyecciones y asignaciones de tránsito realizadas y el diseño preliminar efectuado para los siguientes elementos del proyecto:*

*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

- 4.1. Estructura de Pavimento.
  - 4.2. Taludes para cortes y terraplenes.
  - 4.3. Sistema de drenajes.
  - 4.4. Diagrama de masas para la utilización de materiales.
  - 4.5. Estructura para pasos elevados y obras de drenaje mayores.
5. Propuesta de financiamiento del costo total del proyecto que incluya los procedimientos y garantías previstos para la obtención de los recursos necesarios para complementar el financiamiento requerido. La propuesta debe sujetarse a las condiciones establecidas en el Nral 2.8.
  6. Propuesta para la elaboración de diseños definitivos del proyecto, de acuerdo con la información técnica suministrada en estos pliegos de condiciones a que se refiere el Nral 2.8.8.
  7. Propuesta para la construcción de las obras, suministro, instalación y prueba de equipos necesarios para la puesta en servicio del proyecto. La propuesta debe sujetarse a las condiciones establecidas en el Nral 2.8.9.
  8. Propuesta para la operación del proyecto; que incluye la conservación de las obras y la administración del proyecto, de acuerdo con las condiciones establecidas en el Nral 2.8.10.
  9. Estados Financieros del proponente o de cada uno de los integrantes del consorcio, en caso de presentación conjunta de la propuesta, correspondientes al último año fiscal.
  10. Recibo de pago a favor del Departamento, por concepto de pago del pliego.
  11. Manifestación de conocer el sitio de la obra, sus características socio-económicas, climáticas y topográficas.
  12. El representante legal de la sociedad proponente deberá estar debidamente autorizado por el órgano competente.

Para la evaluación de las propuestas, se tuvieron en cuenta los siguientes criterios de adjudicación y su respectiva ponderación:

#### **Condiciones de Financiamiento**

Tendrá un puntaje máximo de 175 puntos. Se considerarán factores tales como:

- Organización propuesta para el manejo de la tesorería del proyecto.
- Procedimientos y garantías para la obtención de recursos.



*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

- Plan de amortización de inversiones.
- Coherencia y compatibilidad entre las fuentes y los usos de los recursos.
- Solvencia económica del proponente.

### **Condiciones del Diseño Propuesto**

*Tendrá un puntaje máximo de 50 puntos. Se considerarán factores tales como:*

- Concepción general del proyecto.
- Objetivos y alcances del diseño.
- Metodología y organización propuesta para la realización del diseño.
- Programa y plazo de realización.

### **Condiciones de Construcción y Conservación.**

*Se tendrá un puntaje máximo de 75 puntos. Se consideran factores tales como:*

- Organización propuesta para la realización de las obras.
- Programa de obra y plazo propuesto.
- Costo de construcción.

### **Condiciones de Operación**

*Tendrá un puntaje máximo de 200 puntos. Se considerarán factores tales como:*

- Plazo total de la operación de la carretera concesionada.
- Valor de las tarifas propuestas.
- Valor presente del total de ingresos producidos durante la operación.
- Organización y grado de sistematización propuesta para la operación de la carretera.
- Programa de conservación de la carretera concesionada, durante la etapa de operación.
- Costo anual de Conservación y Mantenimiento

El día 30 de septiembre de 2013, se cerró la licitación con la presentación de cuatro (4) propuestas de los siguientes proponentes:

1. Consorcio SOLARTE.
2. Consorcio DRAGADOS Y CONSTRUCCIONES S.A., Construcciones EL CONDOR LTDA., CONCONCRETO S.A., PROGRESO CORPORACIÓN FINANCIERA S.A (Agrupación Autopista del Valle).
3. Proyectos de Infraestructura S.A.-PISA.
4. ODINSA S.A.

## Observación con Incidencia Administrativa No. 02

El Departamento del Valle del Cauca no realizó entrega a la comisión auditora de los adendos que hacían parte de los pliegos de condiciones, con el fin de establecer si fueron tenidos en cuenta para los pliegos definitivos.

De igual forma no se evidenció el acta de evaluación del comité que permitiera verificar la calificación realizada a cada una de las propuestas, que diera como resultado la selección de la mejor oferta para los intereses del Departamento, por parte de los integrantes del mismo.

Lo anterior denota desorganización en el archivo de la etapa precontractual del contrato de concesión GM001 de 1993.

De acuerdo a lo extractado de la Resolución de Adjudicación No. 0832 del 30 de noviembre de 1993 “...por la cual se adjudica un contrato por el sistema de concesión...”, se evaluaron las propuestas, teniendo en cuenta los parámetros mencionados en el pliego de condiciones, obteniendo como resultado que la de mejor calificación la obtuvo la sociedad PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA S.A. PISA, según el siguiente consolidado:

Cuadro No.06  
Calificación Ofertas – Comisión Auditora

<b>Criterios</b>	<b>Agrupación Autopista del Valle</b>	<b>Consorcio Solarte</b>	<b>PISA</b>	<b>ODINSA S.A.</b>
Financiamiento	59.50	98.00	158.00	94.50
Diseño	36.00	37.00	43.00	50.00
Construcción y conservación	57.50	70.50	44.00	52.50
Operación	198.00	107.00	183.00	169.00
<b>Total puntaje</b>	<b>351.00</b>	<b>312.50</b>	<b>428.00</b>	<b>366.00</b>

Fuente: Resolución de Adjudicación No. 0832 del 30 de noviembre de 1993

Elaboró: Comisión Auditora

El 30 de diciembre de 1993 se firmó el contrato No. GM-001 de 1993 de obra pública por el sistema de concesión por \$48.369.496.240.

### 4.2.1.1.1.3. Etapa Contractual

El contrato GM001 de 1993, durante su ejecución ha sido objeto de las siguientes adiciones en lo referente a valor así:

**Cuadro No. 07**  
**Adiciones en valor al contrato de concesión GM 001-93**

Contrato	Objeto	Etapas	Valor (precios de 1993)
GM001-1993	Construir, conservar, mantener, explotar y operar la segunda calzada de la vía que une las ciudades de Buga-Tuluá-La Paila (Cruce de la Alambrada) y a rehabilitar, conservar, mantener, explotar y operar la calzada existente que une las ciudades de Buga-Tuluá-La Paila (Cruce de la Alambrada)	Diseño, Construcción y Operación.	\$ 48.369.469.240
Acta Modificatoria No. 03 de 1996		Operación.	\$ 3.741.903.760
Acta de Adición y Modificación de 2006	Se adiciona lo siguiente: Construir, conservar, mantener, explotar y operar la segunda calzada en los siguientes tramos:	Construcción y Operación.	\$ 35.353.000.000
	Variante existente en Tuluá		
	Variante existente en Bugalagrande		
	Par vial con la existente en La Paila		
	Vía La Paila-Sur Zarzal		
	Vía Norte Zarzal-Sur La Victoria		
	Rehabilitar, conservar mantener, explotar y operar la calzada existente de la vías: La Paila-Sur Zarzal		
	Norte Zarzal-Sur La Victoria		
	Construir, conservar, mantener, explotar y operar una doble calzada en variante Oriental a Zarzal		
	Rehabilitar mediante carpeta asfáltica de 2" de espesor, por una sola vez la calzada existente o vía interna de Zarzal.		
Total			87.464.400.000

Fuente: Secretaría de Macroproyectos de Infraestructura y del Transporte  
Elaboró: Comisión Auditoría

### Acta Modificatoria No. 03 de 1996

Con la suscripción del acta modificatoria No. 3 de 12 de marzo de 1996, se modifica entre otras, la cláusula cuarta del contrato estableciendo los nuevos valores del contrato, así:

**Cuadro No. 08**  
**Valores Detallados Acta Modificatoria No. 03 de 12 de marzo de 1996**

Descripción	Valor (precios de 1993)
Costo elaboración diseño	\$ 942.000.000
Costo de construcción Buga-Tuluá	\$ 16.926.000.000
Costo de construcción Tuluá-La Paila	\$ 28.555.000.000
Costo de interventoría durante las etapas de diseño y construcción	\$ 1.972.000.000
Costo de adquisición de predios para el derecho de vía	\$ 3.606.000.000
Impuestos	\$ 109.500.000
<b>Valor total Inversión Inicial</b>	<b>\$ 52.111.400.000</b>

Fuente: Secretaría de Macroproyectos de Infraestructura y del Transporte  
Elaboró: Comisión Auditoría

De igual forma, se modificó el párrafo cuarto del contrato, quedando de la siguiente forma:

*“...PARAGRAFO TERCERO: RECONOCIMIENTO DE SOBRECOSTOS. EL DEPARTAMENTO reconoce un sobre costo de \$3,719,500,774 (pesos del 30/09/93) por todos los efectos causados por el fraccionamiento del cronograma inicial de obra por motivo de la licencia medio-ambiental para el sector Tuluá-La Paila, sobre costo que ha sido incluido dentro del costo de construcción de la obra principal del sector Tuluá-La Paila mencionado en la presente cláusula...”*

En los considerandos del acta modificatoria, dicho reconocimiento está motivado por el fraccionamiento del cronograma inicial de obra por motivo de la licencia Medio Ambiental, según el contenido de la carta de la Gerencia de Macroproyectos del 12 de Julio de 1995 (oficio AGM-0158-95) que incluye el concepto de la Interventoría del 5 de Julio de 1995 (oficio DC-0492-95).

### **Observación con Incidencia Administrativa No. 03**

En el acta se reconocieron sobre costos de \$3.719.500.774, sin embargo, no se evidencian los cálculos realizados, que dieron origen a dicho reconocimiento, como tampoco los oficios citados en lo que indican fueron aprobados, presuntamente por falta de control y desorden en sus archivos, lo que genera incertidumbre en la justificación a este reconocimiento.

La cláusula Décima-Cuarta: Fuentes de materiales, zonas de préstamo y de descargue de desechos. Impacto ambiental, de la misma acta modificatoria No. 3, añade el siguiente párrafo:

*“...PARAGRAFO Son a cargo de EL CONCESIONARIO las obras de mitigación del impacto ambiental establecidas en el Plan de Manejo Ambiental que hagan referencia, exclusivamente, a la adecuación de botaderos, fuentes de materiales y áreas de campamento, lo mismo que otras obras de mitigación del impacto ambiental que ya están presupuestadas dentro de la obra principal y hacen referencia a los siguientes aspectos: la arborización del separador central, la empedradización de glorietas y taludes de pasos elevados, la señalización vertical y horizontal, las obras de drenaje, la rectificación de corrientes de agua no subterráneas, y la reubicación de redes telefónicas aéreas y redes eléctricas aéreas. No serán a cargo de EL CONCESIONARIO otras obras de mitigación del impacto ambiental exigidas o exigibles a EL DEPARTAMENTO por el Ministerio del Medio Ambiente o sus entidades delegadas, como las derivadas para la efectividad de la licencia medio- ambiental del sector Tuluá-La Paila. Sin embargo, se destina en la concesión un rubro de \$230 millones (pesos de 30/09/93), a disposición de EL*

*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

DEPARTAMENTO, para reubicar a los gelatineros de Andalucía y la Escuela Marco Tulio Lora de Andalucía...”

Por otra parte en la cláusula vigésima Obras complementarias, se adicionó el siguiente párrafo:

*“...PARAGRAFO SEGUNDO. OBRAS SUBTERRANEAS EN EL SECTOR TULUA-LA PAILA. Se definen como obras subterráneas aquellas que sean necesarias para resolver los problemas que ocasione la aparición de: cavernas, manantiales, hallazgos arqueológicos, servicios subterráneos públicos o privados, o similares. Todas ellas se considerarán obras complementarias. En el evento en que fuese necesario ejecutar alguna de las obras descritas, EL CONCESIONARIO lo notificará a la Interventoría y le presentará el presupuesto correspondiente, la cual no se podrá demorar en su evaluación más de 7 (siete) días hábiles desde su recepción, entendiéndose el no pronunciamiento dentro de dicho plazo como su aprobación. Se hace una reserva en la concesión de una partida de \$2,156 millones (pesos de 30/09/93) para el reconocimiento de obras complementarias por obras subterráneas en el sector Tuluá-La Paila, tal como se definen en el presente párrafo. La utilización de dicha partida para fines distintos al anterior dentro de la Etapa de Construcción deberá hacerse con el acuerdo mutuo de las partes. En el caso de que la reserva anterior no se consumiera durante la Etapa de Construcción, una vez superada ésta, EL DEPARTAMENTO podrá decidir donde emplear los recursos dentro del objeto del contrato de concesión. Por el contrario, en el evento de que la mencionada reserva resultase insuficiente para cubrir el valor de las obras subterráneas del sector Tuluá-La Paila, EL CONCESIONARIO las adelantará, pero EL DEPARTAMENTO se obliga a aportar los recursos para financiarlas en un plazo no superior a tres (3) meses desde su ejecución...”*

Con el acta modificatoria No. 4 de fecha 28 de junio de 1996, nuevamente se modifica el párrafo de la cláusula décima-cuarta, en cuanto al valor que se destinó inicialmente para las obras de mitigación del impacto ambiental pasó de \$230 millones a \$830 millones, para que EL DEPARTAMENTO realice las siguientes obras complementarias y actividades: “...1) Reubicación de la Escuela Marco Tulio Lora de Andalucía, 2) Reubicación de los Gelatineros de Andalucía, 3) Construcción paso elevado secundario Campoalegre, 4) Construcción paso peatonal acceso Urbanización La Paz y 5) Compra de los predios necesarios para la construcción de la segunda calzada de la variante de Tuluá, exigidas o exigibles a EL DEPARTAMENTO por el Ministerio del Medio Ambiente o sus entidades delegadas y las comunidades (en sus acuerdos de concertación con EL DEPARTAMENTO) para conseguir la efectividad de la licencia ambiental, entendiéndose que el exceso sobre dicha cantidad deberá ser financiado por EL DEPARTAMENTO y ejecutado según lo acuerden EL DEPARTAMENTO y EL CONCESIONARIO...”

De igual forma en la misma acta modificatoria No. 4, se modifica el párrafo de la cláusula vigésima Obras complementarias, en cuanto al valor que se destinó inicialmente para las obras complementarias por obras subterráneas cuyo valor pasó de \$2.156 millones a \$1.556 millones (pesos de 30/09/93) para el reconocimiento de obras complementarias por obras subterráneas en el sector Tuluá-La Paila.

### Acta de Adición y Modificación de 2006

Con la suscripción del acta de adición y modificación de fecha 7 de noviembre de 2006, se modifica entre otras, la cláusula cuarta del contrato estableciendo los valores de la adición al contrato, así:

Cuadro No. 09  
Valores Detallados acta de adición y modificación de fecha 7 de noviembre de 2006

Descripción	Valor (precios de 1993)
Costo de Obra	\$ 31.321.000.000
Mitigación Social y Ambiental	\$ 2.000.000.000
Predios	\$ 1.382.000.000
Interventoría	\$ 650.000.000
<b>Valor total Inversión Inicial</b>	<b>\$ 35.353.000.000</b>

Fuente: Secretaría de Macroproyectos de Infraestructura y del Transporte  
Elaboró: Comisión Auditoría

De igual forma, se adicionaron entre otros los párrafos Quinto y Séptimo de la cláusula cuarta, en los cuales se acordaron las siguientes modificaciones:

*“...Parágrafo Quinto: Valor de la Obras: El valor de diseño, adquisición de predios y mejoras, construcción, rehabilitación, operación, mantenimiento, conservación e interventoría de construcción y operación de las obras relacionadas en los numerales 1 a 9 del Parágrafo Primero de la Cláusula Primera y de las obras de mitigación al impacto ambiental y social contempladas en el Parágrafo de la Cláusula Décima Cuarta, se determina en la suma de \$35.353.000.000 (pesos del 30 de septiembre de 1993). Este precio es cerrado, global y fijo y ha sido establecido con base en el diseño elaborado por EL CONCESIONARIO, en las especificaciones y alcance aprobados por LAS PARTES mediante las siete (7) actas del 16 de diciembre de 2005. En dicho precio se entienden incluidos todos los costos, gastos, impuestos nacionales, utilidades, asunción de riesgos y en general todas las erogaciones que deba efectuar EL CONCESIONARIO para el cabal cumplimiento de las obras...”*

*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

El párrafo séptimo, estableció que el valor para la adquisición de los predios y mejoras para la ejecución de las obras de los numerales 1 a 9 del Párrafo Primero de la Cláusula Primera se estima en la suma de \$1.382.000.000 (pesos del 30 de septiembre de 1993). Si dicho valor resultare mayor, la diferencia será asumida por EL DEPARTAMENTO, para lo cual se aplicará lo establecido en la Cláusula Trigésima Quinta del contrato. En caso contrario, si el valor para la adquisición de los predios y mejoras llegara a ser inferior a la suma de \$1.382.000.000 (pesos del 30 de septiembre de 1993), la diferencia se podrá destinar a la ejecución de las obras de mitigación al impacto ambiental o a la ejecución de las obras de mitigación al impacto social.

El párrafo de la cláusula decima cuarta, quedó así:

*“...PARAGRAFO. Serán a cargo de EL CONCESIONARIO las obras establecidas en el Plan de Manejo Ambiental y las obras derivadas de las Licencias Ambientales que expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para las obras del Acta de Modificación y Adición de noviembre 7 de 2006, con un límite máximo de inversión de \$500.000.000 (pesos del 30 de septiembre de 1993). En el evento en que el valor de dichas obras de mitigación al impacto ambiental supere la suma de \$500.000.000 (pesos del 30 de septiembre de 1993), la diferencia será asumida por EL DEPARTAMENTO, para lo cual se aplicará lo establecido en la Cláusula Trigésima Quinta de EL CONTRATO. Por el contrario, si el valor de las obras de mitigación al impacto ambiental mencionadas llegara a ser inferior a la suma de \$500.000.000 (pesos del 30 de septiembre de 1993), la diferencia se podrá destinar a la adquisición de predios y mejoras o a la ejecución de las obras de impacto social...”*

Por otra parte, se hace una reserva en EL CONTRATO de una partida máxima de \$2.000.000.000 (pesos del 30 de septiembre de 1993) para obras de mitigación de impacto social para las comunidades del área de influencia de la Doble Calzada, las cuales serán ejecutadas por EL CONCESIONARIO previo acuerdo y suscripción de un Acta de Acuerdo entre EL DEPARTAMENTO y EL CONCESIONARIO.

#### **Observación con Incidencia Administrativa No. 04**

En el análisis documental realizado a los archivos puestos a disposición de la comisión auditora, no fue posible obtener los presupuestos de las diferentes obras ejecutadas con cargo a los rubros de obras complementarias para obras subterráneas por \$1.556 millones (precios septiembre de 1993), obras de impacto ambiental por \$830 millones y \$500 millones (precios septiembre

de 1993) y obras de impacto social por \$2.000 millones (precios 30 de septiembre de 1993), con el fin establecer si lo presupuestado correspondió efectivamente a las cantidades ejecutadas y los valores unitarios acordados, constituyendo en un obstáculo para el ejercicio del control fiscal.

Cabe precisar que el procedimiento establecido en las actas de acuerdos suscritas, menciona que una vez se determine la necesidad de realizar cualquier obra complementaria, ambiental o impacto social, el Departamento solicitará al Concesionario elaborar su presupuesto, el cual debe ser aprobado por la interventoría y posteriormente el Departamento dará el visto bueno para su ejecución.

Como prueba de lo anterior, los presupuestos de cada una de las obras ejecutadas con cargo a estos rubros, fueron solicitados mediante oficios 150-19.11 radicados CACCI 7140 y 7149 el 11 de agosto de 2014 y radicados en la ventanilla de correspondencia de la Departamento del Valle del Cauca 5431 y 5437 el 11 de agosto de 2014, sin obtener lo solicitado, lo anterior, ratifica el estado de desorden y desconocimiento de los archivos del contrato de concesión, que deben ser custodiados por el Departamento, máxime cuando el contrato actualmente tiene fecha de finalización el 3 de julio de 2033.

### **Observación con Incidencia Administrativa No. 05**

Respecto al rubro de \$500.000.000 (pesos del 30 de septiembre de 1993), acordado para las obras de mitigación ambiental del Acta de Modificación y Adición de noviembre 7 de 2006, no se encontró información alguna que permita establecer su utilización, por lo anterior se ADVIERTE que si estos dineros no han sido utilizados se deberá informar al Departamento del Valle del Cauca, para que los pueda destinar de acuerdo con lo reglamentado en el parágrafo de la cláusula decima cuarta del contrato de concesión.

En relación a lo pactado en la cláusula tercera del contrato, TERMINOS Y PLAZOS, se estableció lo siguiente:

Cuadro No. 10  
Plazos Pactados Contrato de Concesión GM 001 de 1993

Etapa	Termino	Condición
Diseño	24 meses	<i>Diseño:</i> Comprende entre la suscripción del acta de inicio y 7 meses después.
Construcción		<i>Construcción:</i> Comienza dos meses después del inicio de la etapa de diseño, siempre y cuando se encuentre

*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

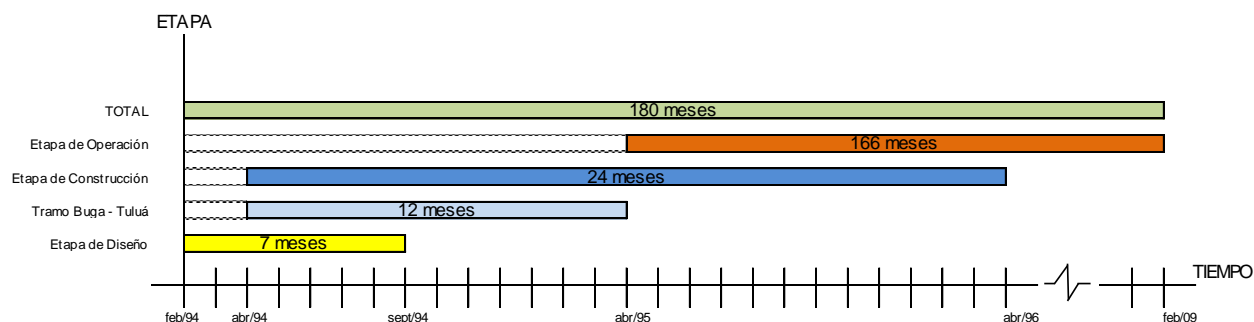
		liberado el 90% del derecho de la vía entre Buga-Tuluá
		La construcción del tramo de Buga-Tuluá se ejecutará en un término de 12 meses después del inicio de la etapa de construcción.
Operación	166 meses	<i>Operación:</i> Está comprendida entre los 12 meses después del inicio del periodo de construcción, fecha en la cual se suscribe el "acta de inicio de la etapa de operación" y la fecha en que el proyecto revierte al departamento.
<b>Total</b>	<b>180 meses</b>	

Fuente: Secretaría de Macroproyectos de Infraestructura y del Transporte

Elaboró: Comisión Auditoría

Teniendo que la fecha de inicio del contrato se pactó el día 8 de febrero de 1994, por medio de la cual las partes acuerdan *"El Concesionario se obliga a iniciar la ejecución del contrato dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha en que el Departamento del Valle del Cauca a través de la Gerencia para Macroproyectos le comunique la aprobación de los mismos"*, trámite que se surtió el día dieciocho (18) de enero de 1994, el contrato tendría las siguientes fechas y plazos para la ejecución de las tres (3) etapas del contrato:

**Gráfico No. 02**  
**Fechas y Plazos Pactados**

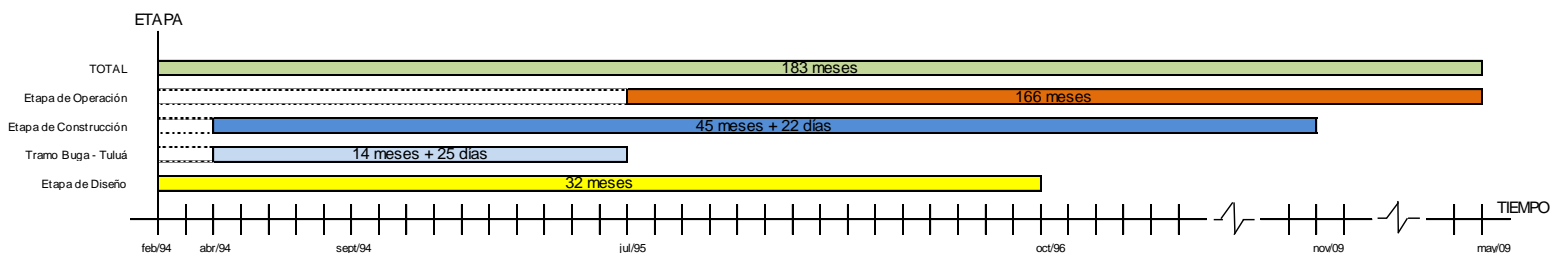


Fuente: Contrato GM001 de 1993

Elaboró: comisión Auditora

En el análisis realizado a la información entregada respecto a las actas que dan fe de la ejecución de las diferentes etapas se obtuvo lo siguiente:

Gráfico No. 03  
Fechas y Plazos Ejecutados (Corte 1996)



Fuente: Contrato GM001 de 1993  
Elaboró: comisión Auditora

En consecuencia de lo anterior, se concluye:

La etapa de diseño se cumplió 25 meses después de la fecha pactada inicialmente, evidencia de ello consta en el acta de acuerdo de entrega de los diseños del sector Tuluá-La Paila del 7 de octubre de 1996.

La etapa de construcción del sector Buga-Tuluá se cumplió 2 meses y 25 días posteriores a lo acordado, lo cual se evidenció en el acta de acuerdo del 3 de julio de 1995.

La entrega de la etapa de construcción de la doble calzada Buga-Tuluá- La Paila, se cumplió 45 meses y 22 días después de la fecha pactada inicialmente, lo cual se evidenció con la suscripción del acta de acuerdo del 30 de noviembre de 1999.

Cabe precisar que como fecha de inicio de la etapa de operación se fijó el día 3 de julio de 1995 y su terminación sería el día 3 de mayo de 2009.

Los argumentos expuestos por el Concesionario y aprobados por la interventoría<sup>32</sup> y por la Gerencia de Macroproyectos para el retraso y posterior entrega de los diseños y la construcción de las obras, entre otros, se encontraron los siguientes:

Imposibilidad de acceso a predios del sector Buga-Tuluá durante la Etapa de Construcción.

<sup>32</sup> Diconsultoría Ltda. - 1994



*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

Demora en la ejecución de las obras principales en el sector Buga-Tuluá causada por las obras complementarias necesarias para la ejecución de las obras principales.

La orden emitida por la CVC de no cortar los arboles de la trazada del sector Buga-Tuluá.

La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca C.V.C. mediante edicto del 22 de junio de 1.994 notificó el contenido de la Resolución # 0521 de Mayo 24/94 por medio de la cual se ordenó la no iniciación de las obras en el tramo Tuluá-La Paila hasta tanto no se obtenga la Licencia Ambiental.

Suspensión temporal las obras del sector Tuluá-La Paila desde el 17 de junio de 1994 por la orden de paralización emitida por la CVC.

Que como consecuencia de la decisión del Ministerio del Medio Ambiente sobre la división del proyecto de la Doble Calzada Buga-Tuluá y Tuluá-La Paila en dos tramos, por lo cual se van a manejar con independencia el sector Buga-Tuluá y el sector Tuluá-La Paila, dicha división impone cambios importantes en la programación y ejecución del proyecto, con efectos directos en los costos.

Mediante Auto No. 104 de 20 de junio de 1994 el Ministerio del Medio Ambiente requirió un Diagnóstico Ambiental de Alternativas en las variantes Tuluá, Andalucía, El Overo, Crucero de La Uribe y La Paila en el sector Tuluá-La Paila.

Mediante Resolución No. 199 de 22 de julio de 1994 el Ministerio del Medio Ambiente ha otorgado Licencia Ambiental exclusivamente para el sector Buga-Tuluá.

Que ha surgido la necesidad de ejecutar una serie de obras complementarias no incluidas en el diseño presentado con la propuesta.

El 12 de diciembre de 1994 la Alcaldía de Tuluá mediante Resolución No. 880, definió el nuevo trazado para el paso de dicha ciudad.

*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

Que con fecha 30 de diciembre de 1994 mediante Resolución No. 937 la alcaldía de Tuluá corrigió ligeramente el trazado de la anterior Resolución, notificándoselo al Concesionario 11 de enero de 1995.

Que para firmar el Acta de Inicio de las Obras del sector Tuluá - La Paila, se pactaron entre EL DEPARTAMENTO, EL CONCESIONARIO y LA INTERVENTORIA (Acta No. 14 del 20 de Diciembre de 1995, Acta Modificatoria No. 3 del 12 de Marzo de 1996 y Acta Modificatoria No.4 del 28 de Junio de 1996) varias condiciones, cuyo cumplimiento se verificó en la siguiente forma:

Que el DEPARTAMENTO consiga el 90% del derecho de vía del sector TULUA-LA PAILA, siempre y cuando ello suponga la liberación de dos tramos de 15 Km o un tramo de 30 KM con el 100% del derecho de vía.

Esta condición se encuentra parcialmente cumplida pues según informe de la Gobernación a la fecha sólo se ha liberado el 83.00% del derecho de vía, descontando la variante de Bugalagrande.

Por lo tanto EL CONCESIONARIO acepta dar inicio a las obras del sector TULUA-LA PAILA con el porcentaje del derecho de vía que hasta la fecha ha sido liberado, siempre y cuando el Departamento obtenga en un plazo máximo de 90 días, contados a partir de la fecha de iniciación de los trabajos la liberación del 100% del derecho de vía.

Que el Ministerio del Medio Ambiente haya ratificado la efectividad de la licencia ambiental del sector Tuluá - La Paila.

Esta condición quedó cumplida mediante la Resolución No. 624 del 13 de Junio de 1996 expedida por el Ministerio del Medio Ambiente.

Que La interventoría haya aprobado el diseño definitivo del sector Tuluá - La Paila. Esta condición se encuentra cumplida<sup>33</sup>, quedando pendientes los siguientes temas:

*b) Presentar diseño definitivo para:*

- Todas las glorietas con las observaciones que formuló la Interventoría
- Paso por la inmunizadora de polines
- Señalización definitiva

---

<sup>33</sup> Acta modificatoria No. 3 de marzo 12 de 1996

*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

c) Presentar el estudio de Geología particular para la variante de Bugalagrande y atender las observaciones y sugerencias que haga la Interventoría al respecto

Adicionalmente, estos argumentos sirvieron de soporte para adicionar la concesión en un periodo de 60 meses, lo cual se concretó en el acta modificatoria No. 3 de 12 de marzo de 2006, que modificó la cláusula tercera del contrato, la cual quedó así con respecto a la etapa de operación:

*"...Está comprendida entre la fecha de la firma del "Acta de Finalización de la etapa de construcción del sector Buga-Tuluá" y la fecha en que el proyecto revierte al Depto.*

*Esta etapa tendrá una duración de 226 meses. Al vencimiento de este plazo se suscribirá el acta de entrega y terminación del contrato.*

*Durante esta etapa, el Concesionario a su costa, llevará a cabo la conservación de las obras civiles y administrará el proyecto al que se refiere el presente contrato en un todo de acuerdo con los Pliegos de Condiciones, el Reglamento de la concesión y el Manual sobre Dispositivos para el Control de Tránsito en Calles y Carreteras..."*

El 7 de noviembre de 2006, mediante el acta de modificación y adición al contrato de concesión, se adicionó el párrafo Primero a la cláusula primera, así:

*"Párrafo Primero: El concesionario se obliga por medio del Acta de Modificación y Adición de noviembre 7 de 2006, según lo establecido en la Ley 80 de 1993 y la Ley 105 de 1993, a:*

- 1. Construir, conservar, mantener, explotar y operar la segunda calzada de la Variante existente a Tuluá.*
- 2. Construir, conservar, mantener, explotar y operar la segunda calzada de la Variante existente a Bugalagrande.*
- 3. Construir, conservar, mantener, explotar y operar la calzada que conformará un par vial con la existente en La Paila.*
- 4. Construir, conservar, mantener, explotar y operar la segunda calzada de la vía La Paila - Sur Zarzal*
- 5. Rehabilitar, conservar, mantener, explotar y operar la calzada existente de la vía La Paila - Sur Zarzal.*

*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

6. Construir, conservar, mantener, explotar y operar una doble calzada en Variante Oriental a Zarzal.

7. Rehabilitar mediante refuerzo en carpeta asfáltica de 2 pulgadas de espesor, por una sola vez, la calzada existente o vía interna de Zarzal, la cual deberá ser recibida por EL DEPARTAMENTO cuando se entregue la Variante Oriental a Zarzal. La rehabilitación incluye la entrega de la vía con señalización horizontal no especial y sin señalización vertical.

8. Construir, conservar, mantener, explotar y operar la segunda calzada de la vía Norte Zarzal - Sur La Victoria, hasta empalmar con la Concesión Pereira - La Victoria.

9. Rehabilitar, conservar, mantener, explotar y operar la calzada existente que une la vía Norte Zarzal - Sur La Victoria, hasta empalmar con la Concesión Pereira - La Victoria.

*Las obras anteriores incluyen las siguientes actividades: la financiación, la construcción, y la operación del proyecto por parte de EL CONCESIONARIO”.*

De igual manera, se modificó el numeral 4 de la cláusula tercera, la cual quedó así:

**“...4. Etapa de Operación.** Está comprendida entre la fecha de la firma del “Acta de finalización de la etapa de construcción del sector Buga-Tuluá”, esto es, el acta No. 12 del 3 de julio de 1995 y la fecha en que el proyecto revierte a el departamento. Esta etapa tendrá una duración de 454 meses. Al vencimiento de este plazo se suscribirá el Acta de Entrega y Terminación de El Contrato. ....

Con relación al plazo para la ejecución de las obras, acordadas en el párrafo primero de la cláusula primera se acordó un plazo de veintiocho (28) meses, contados a partir de que se suscriba el acta de inicio de las obras, la cual deberá tener lugar dentro de los quince (15) días calendario siguientes al cumplimiento de todas y cada una de las condiciones que a continuación se señalan:

*Ampliación de las garantías por parte del Concesionario.*

*Obtención de licencias ambientales por parte del Departamento.*

*Entrega al Concesionario por parte del Departamento de la calzada existente entre La Paila y Sur La Victoria...”*

Mediante acta de acuerdo No. 38 de fecha 8 de octubre de 2007 se da inicio de la etapa de construcción del sector la Paila-La Victoria y de las variantes



*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

Tuluá y Bugalagrande, en consecuencia la fecha de finalización sería el día 8 de febrero de 2010.

El último tramo que se entregó al servicio fue la denominada Variante Zarzal con una longitud de 4320 metros lineales el día 22 de noviembre de 2011, 21 meses + 15 días posteriores a la fecha prevista.

El análisis de conveniencia y oportunidad se realizó en noviembre 3 de 2006, que dio origen al acta de adición y modificación del 7 de noviembre de 2006.

Se establece que el valor del diseño, adquisición de predios, mejoras, construcción, rehabilitación, operación, mantenimiento, conservación e interventoría de construcción y operación de las obras relacionadas en los numerales 1 a 9 del Parágrafo primero de la cláusula primera y de las obras de mitigación al impacto ambiental y social contempladas en el parágrafo de la cláusula decima cuarta, se determina en la suma de \$35.353.000.000 (pesos del 30 de septiembre de 1993) este precio es cerrado, global y fijo y ha sido establecido con base en el diseño elaborado por el concesionario, en las especificaciones y alcance aprobado por las partes mediante las 7 actas del 16 de diciembre de 2005. En dicho precio se entienden incluidos todos los costos, gastos, impuestos nacionales, utilidades, asunción de riesgos y en general todas las erogaciones que deba efectuar el concesionario para el cabal cumplimiento de las obras.

En el numeral 6. Análisis de los riesgos de la contratación: ingreso mínimo esperado por peaje. A partir de la suscripción de la presente acta de modificación y adición al contrato de concesión No. GM-001/93. El concesionario no tendrá garantía de ingreso mínimo esperado por peaje y por lo tanto asumirá los riesgos constructivos y comerciales del contrato, como también los riesgos que se presentan por escasez de los materiales de construcción de la obra a realizar, de igual manera los contemplados en el contrato como los relacionados por fuerza mayor que puedan demorar los cronogramas de obra y los incumplimientos de los términos y especificaciones del contrato por parte del contratista y contratante.

#### Licencias Ambientales

Resoluciones No. 422 de abril 9 de 2003, No. 2287 de noviembre 24 de 2006, y No. 1863 de octubre 24 de 2008, emanadas del Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por la cual se confiere la Licencia ambiental del proyecto.

Resolución No. 0084 de enero 25 de 2011 “por medio de la cual se modifica una licencia ambiental”, expedida por el Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial.

El INCO cede a la Gobernación la licencia ambiental contenida en las Resoluciones 0422 de abril 9 de 2003 y 1049 del 29 de septiembre de 2003, expedidas por el Ministerio de Ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial al Proyecto Pereira – La Paila – Armenia – Calarcá, en lo correspondiente solo al tramo La Paila – La Victoria

### **Adición al contrato de concesión**

Mediante Concepto jurídico SJ-5807 de diciembre 29 de 2006, signado por Nieves Cecilia Rojas, Secretaria jurídica y Martha Lucia Huertas Conde, profesional universitaria, indican que es obligación del concesionario mantener vigente la garantía única de cumplimiento durante la ejecución y liquidación del contrato. Sobre el tema de adición transcriben lo expresado por el tratadista Jairo Enrique Solano, en su obra contratación administrativa lo siguiente: “...La adición de un contrato es la figura mediante la cual las partes contratantes de común acuerdo o la entidad estatal por la potestad de modificación unilateral pueden introducirle cambios (en aumento o supresión) al objeto, plazo o valor contractual inicialmente pactados, siempre que este último no supere el 50% del contrato primario.

En dicho concepto jurídico aprueban la suscripción del contrato adicional, manifestando que es procedente por ajustarse a la normatividad vigente.

El equipo auditor considera necesario para el análisis jurídico respecto a la normatividad que aplica para las adiciones en el tema de concesión vial, es pertinente extraer la interpretación y conceptos del de Corte Constitucional y el Consejo de Estado, así:

Esa fue la tesis prolijada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto de 12 de diciembre de 1997, Dijo la Sala:

*“La adición de los contratos de concesión para la construcción, rehabilitación o conservación de proyectos de infraestructura vial, llamados también de concesión de obras de infraestructura de transporte, no tiene límite cuando se utilizan ingresos adicionales, esto es, ingresos que sobrepasen un monto máximo acordado en el contrato, para la realización de obras adicionales dentro del mismo sistema vial, de conformidad con el artículo 33 de la ley 105 de 1993.*

*Si se utilizan recursos distintos a los mencionados ingresos, la adición de tales contratos tiene como límite el cincuenta por ciento (50%) del valor del contrato original, de acuerdo con el artículo 40 de la ley 80 de 1993.*

*Formalización de las prórrogas o adiciones futuras y no perfeccionadas.*

*6.1. Si la adición no se perfeccionó antes de la entrada en vigencia de la Ley 1150 de 2007, la misma se someterá al artículo 28 de dicha ley y consumirá el plazo del 60%. Esta es una consecuencia de la aplicación del artículo 38 de la Ley 153 de 1887, según el cual los contratos se rigen por la ley vigente al momento de su celebración”*

*6.2. Tal interpretación fue adoptada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto de 17 de mayo de 1994 (9). Se aplicó, además, a las adiciones de contratos suscritos al amparo del Decreto Ley 222 de 1983, los cuales se encontraban en ejecución a la hora de la entrada en vigor de la Ley 80 de 1993. Dijo la Corporación:*

*“Si el tránsito de legislación implica que los contratos ya celebrados y en vigor se rigen por las correspondientes cláusulas contractuales y "las leyes vigentes al tiempo de su celebración", las reformas o adiciones a esos mismos contratos, en cuanto implican nuevos acuerdos de voluntades, no se rigen por los artículos 38 de la ley 153 de 1887 y 78 de la ley 80 de 1993, sino por la nueva legislación: si la ley garantiza los convenios o contratos celebrados, para que se rijan por la ley vigente en la fecha de su perfeccionamiento, los nuevos convenios, adiciones, reformas o prórrogas de los mismos, no están comprendidos por este tratamiento de excepción y se rigen por la nueva legislación. La mejor prueba de ello consiste en verificar que las prórrogas, reformas o adiciones de los contratos se pueden convenir o no, sin que ellos pierdan su propia entidad; lo que permite concluir que las reformas y adiciones son sobrevinientes o posteriores al contrato original. Además, el principio general consiste en que la ley desde su promulgación, rige los contratos o convenios futuros y, sólo excepcionalmente, los ya celebrados se regulan por la legislación vigente al tiempo de su celebración. Se trata, en consecuencia, de una excepción que es por principio general de derecho, de restrictiva interpretación”.*

*A este respecto, en el concepto N° 1050 de 1997, la Sala mencionó que dada la especialidad de dicho precepto frente a las normas de la ley 80 de 1993, lo dispuesto en el mismo debía aplicarse de preferencia, razón por la cual, si las obras adicionales que sea necesario efectuar se financian exclusivamente con los ingresos adicionales generados por la misma concesión, el monto de dichos ingresos constituye el límite al valor de la adición contractual que pretenda hacerse. Por el contrario, si el costo de las **obras adicionales proyecta cubrirse, total o parcialmente, con otros recursos aportados u obtenidos por la entidad pública contratante y/o por el concesionario, dicha adición sí estaría limitada por lo***

*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

**dispuesto en el parágrafo del artículo 40 de la ley 80, es decir, que no podría exceder el 50% del valor inicial del contrato.** (Resaltado fuera de texto) En el concepto mencionado se puede leer lo siguiente:

*“La hipótesis que contempla la norma [alude al artículo 33 de la ley 105 de 1993] se refiere específicamente a la utilización de ingresos que sobrepasen un máximo convenido en la concesión, es decir, que sean ingresos adicionales... para la construcción de obras adicionales dentro del mismo sistema vial, de tal suerte que si se trata de utilizar otros recursos (presupuesto nacional, impuesto de valorización, cesión del recaudo de nuevos peajes, ampliación del plazo de operación de la vía, etc.) para hacer las obras adicionales, no se daría la hipótesis de la norma y entonces se aplicaría la norma general del artículo 40 de la ley 80 de 1993, consistente en que tales obras adicionales tendrían como límite el cincuenta por ciento (50%) del valor original del contrato.*

*“En otros términos, mientras se utilicen ingresos adicionales provenientes de la concesión, el contrato se puede incrementar para la realización de obras adicionales sin sujeción al límite del 50%, pero si se utilizan recursos distintos, el límite del 50% tendría plena vigencia.*

*“En el caso de los ingresos adicionales, el límite para adicionar con ellos el contrato, con miras a la ejecución de obras adicionales, sería el monto de los mismos, pues aquí el artículo 33 de la ley 105 de 1993 no establece tope alguno”.*

*Esta posición fue ratificada en el concepto N° 1636 del 14 de abril de 2005, igualmente citado, en el cual se aclaró, sin embargo, que cuando en el contrato de concesión se ha pactado que el mismo termina en el momento en que el concesionario, gracias a la explotación de la obra, logra recuperar la inversión realizada y obtener la utilidad esperada, como ocurre con las denominadas “concesiones viales de tercera generación”, no es posible acordar con el contratista la realización de obras adicionales con los ingresos extraordinarios que la obra entregada en concesión pueda generar, por la sencilla razón de que el contrato finaliza, en forma automática, cuando sucede el evento antes descrito.*

*“Así, puede concluirse que, desde la expedición de la ley 80 de 1993 hasta la entrada en vigencia de la ley 1150 de 2007, la adición de los contratos de concesión estaba sujeta al límite previsto en el parágrafo del artículo 40 de dicho estatuto, con la salvedad contenida en el artículo 33 de la ley 105 de 1993 para las concesiones viales, es decir, que cuando las obras adicionales se financien con ingresos adicionales generados por la concesión, la respectiva adición del contrato solamente está limitada por la cuantía de tales ingresos.*

*Efectúa la inversión suplementaria requerida para acometer las obras adicionales y, por lo tanto, requiere un tiempo de explotación mayor para recuperar dicha inversión; porque si dichas obras se financian con ingresos adicionales ya generados por la misma concesión, o con aportes de recursos públicos efectuados*

*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

*por la entidad contratante, no habría necesidad, en principio, de prorrogar el plazo de la concesión, salvo el que se llegara a requerir para ejecutar las obras, pues el concesionario no podría ni tendría que recuperar una inversión que no ha efectuado.*

*Ahora bien, volviendo tema sobre la adición en este caso de valor y plazo, que de acuerdo a la Sentencia C-300 de 2012 de la Corte Constitucional, en la interpretación de la normatividad aplicable a los contratos de concesión indica lo siguiente:*

*Así, por ejemplo, si el objeto de un contrato de concesión es la construcción, mantenimiento y operación de un corredor vial entre los puntos A y B, es claro que cualquier obra que esté por fuera de los límites espaciales de dicho corredor, como su extensión hasta un punto geográfico C, no podría pactarse ni ejecutarse como una adición al contrato de que se trate; pero tampoco podría adicionarse dicho contrato con la realización de obras o la prestación de servicios que, aun cuando se ejecuten dentro de los límites geográficos del corredor vial, ninguna relación tienen con la construcción, mantenimiento y operación de dicho corredor, como sería, entre otras, la construcción de acueductos, hospitales, escuelas, parques, viviendas, edificios públicos ajenos al mantenimiento y operación del corredor vial etc.*

*Por lo tanto, los contratos de concesión vial a los cuales se refiere esta consulta sólo pueden adicionarse, dentro de los límites previstos en el artículo 28 de la ley 1150 de 2007 y en la sentencia C-300 de 2012, con obras que estén directamente relacionadas con los corredores viales cuya construcción, mantenimiento y operación constituya el objeto principal de dichos contratos, tales como puentes, túneles, viaductos, calzadas adicionales, zonas de servicio, accesos, conexiones con otras vías urbanas o intermunicipales, y/o con la prestación de servicios directamente asociados al adecuado funcionamiento del corredor, tales como la atención de emergencias sufridas por los viajeros, la administración de los peajes, la organización del tránsito vehicular, el pesaje de vehículos de carga, el manejo de la seguridad vial etc., siempre que se trate de actividades que no fueron previstas en el alcance original y en las especificaciones técnicas del contrato pero que surgen como necesarias durante su ejecución para la adecuada terminación, mantenimiento u operación del corredor, o, por el contrario, que fueron previstas desde el principio pero de forma condicional (por ejemplo, si en el futuro se daban ciertos supuestos relacionados con la demanda de tráfico vehicular etc.).”*

La “adición y modificación” realizada por el Departamento del Valle del Cauca al contrato de concesión GM001 de 1993, mediante acta de adición y modificación de fecha 7 de noviembre de 2006 presenta presuntamente irregularidades tales como: supera el límite en la cuantía del 50% que establece el art. 40 de la ley 80 de 1993 y la adición corresponde a un nuevo tramo que no fue contemplado en el contrato inicial.

*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

Las obras adicionales a que se refiere la interpretación que hace la Corte Constitucional de las normas en materia de concesión vial, se deberían efectuar de forma excepcional y necesaria para cumplir el objeto principal del contrato, como lo ordena la misma, lo cual deberá determinarse con base en los estudios técnicos que así lo demuestren, no obstante que estén relacionadas con el objeto del contrato principal y no del adicional, por cuanto la adición introdujo modificaciones a los términos técnicos, financieros y legales del contrato de concesión inicial, que implican que el proyecto se cambie de uno de primera a tercera generación.

Para el equipo auditor presuntamente se debió realizar una nueva licitación, que permitiera la participación, en igualdad de condiciones, de otros proponentes interesados en el nuevo y diferente negocio contractual, que fue modificado sustancialmente y adjudicado de manera directa al mismo concesionario que venía ejecutando dicho proyecto, presuntamente sin observancia de los principios de transparencia selección objetiva y eludiendo el proceso de licitación pública.

Así mismo, tal como se interpreta la norma en materia de adición, se aplicaría la norma general del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, consistente en que tales obras adicionales tendrían como límite el cincuenta por ciento (50%) del valor original del contrato, por cuanto se utilizaron recursos del concesionario, en tal sentido, el límite del 50% tendría plena vigencia.

Cuadro 11  
Adiciones del Contrato GM 001 de 1993 (Precios: septiembre de 1993, en millones)

Contrato Inicial	Adición 1996	Adición 2006	Total
\$ 48.369	\$ 3.741	\$ 35.353	\$ 39.094
	7,73%	73,09%	80,82%
	80,82%		

Fuente: Contrato GM 001 de 1993 y sus respectivas actas  
Elaboró: Comisión Auditora

De lo anterior, se deja expreso el análisis por el equipo auditor, no obstante sin incidencia disciplinaria, por cuanto a la fecha que ocurrieron los hechos ha transcurrido, ocho (8) años, y la acción a la fecha esta caduca.

### Aspectos Técnicos:

En el recorrido practicado durante los días 28 y 29 de agosto y 1 y 2 de septiembre de 2014 se evidenció que la vía concesionada Buga – Tuluá – La Paila - La Victoria, tiene las siguientes longitudes:

Cuadro No.12  
Dimensiones de la Doble Calzada

<b>Sector</b>	<b>Longitud (KM)</b>
Buga - Tuluá	22.20
Tuluá-La Paila	35.70
La Paila-La Victoria	21.70
<b>Total</b>	<b>79.60</b>

Fuente: Visita Fiscal realizada por la Comisión Auditora  
Elaboró: Comisión Auditora

Vale la pena recordar que en el año 2006, se sumó a la concesión inicial el sector La Paila- La Victoria.

Con respecto a la calidad de las obras se observó que estas cumplen con las especificaciones técnicas, que rigen para los contratos de concesión, especialmente frente al nivel de servicio mínimo exigido para la etapa de operación, el cual según la acordado en el contrato y lo reglamentado debe ser mínimo 4.0, como prueba de lo anterior se tomó el último informe de calificación del servicio practicado por la firma interventora BRIAN SAS, de abril de 2014.

### Estado de la Calzada (Calificacion Funcional)

Con respecto al estado de las calzadas, se evidenció su buen estado, lo cual es concordante con el último informe de calificación del nivel de servicio en el cual se obtuvo que el promedio ponderado obtenido de las calzadas del sector Buga - Tuluá - La Paila La Victoria están cumpliendo con el nivel de servicio mínimo exigido para la etapa de operación. (4.0).

Para la evaluación se consideraron los siguientes parámetros: Rugosidad, deterioro de la superficie de rodadura (huecos, fisuras y ahuellamiento) y resistencia al deslizamiento.



*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

La calificación final ponderada obtenida fue de 4.77 para la calzada oriental y 4.75 para la calzada occidental. Con las siguientes calificaciones:

*Calzada oriental:*

Buga - Andalucía 4,77

Andalucía - La Victoria 4.77

*Calzada occidental:*

Buga - Andalucía 4.62

Andalucía La Victoria 4.86

### Puentes y Pontones

En relación con estas estructuras debe indicarse que a lo largo de la doble calzada Buga – Tuluá – La Paila – La Victoria, se han construido pasos elevados, así como puentes peatonales y puentes sobre las corrientes de agua.

En general los pasos elevados se han construido bajo un esquema geométrico típico que consta de apoyos laterales en tierra armada y un apoyo central convencional, conformando un puente de dos luces de aproximadamente 13.65 m cada uno. El gálibo vertical es de 5.5 m y la altura máxima de los terraplenes de tierra armada del orden de 6.9 m por encima de la rasante proyectada para la doble calzada en cada sitio. El apoyo central está conformado por dos columnas circulares, unidas por una viga cabezal.

Los puentes sobre corrientes de agua son en general de longitud variable entre 20 y 40 m de una a dos luces y sus apoyos laterales son del tipo convencional y están conformados por estribos de concreto reforzado. En general los puentes tienen muros de acompañamiento por razones constructivas, técnicas y económicas.

Durante los recorridos de inspección de los puentes construidos sobre corrientes de agua, se encontró en general lo siguiente:

- Existe un gálibo adecuado para las características geométricas e hidráulicas del cauce.
- No se observaron indicios latentes de inicio de socavación en las estructuras de cimentación de los puentes, por lo que se consideran estables ante cualquier erosión del lecho durante las avenidas.

### Box-Coulvert, Alcantarillas, Encoles y Descoles:



*;Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

En términos generales, se logró evidenciar el buen funcionamiento y una buena labor de mantenimiento de estas estructuras.

### Evaluación de Zonas Laterales

#### Estado de Taludes

En general los taludes de corte se encuentran localizados en la calzada oriental en forma discontinua en una longitud total de 11.1 km. La mayoría de ellos tienen alturas comprendidas entre 3 y 5 m y aquellos con alturas apreciables (entre 15 y 30 m) se encuentran terraceados y localizados entre las abscisas: K99+425 a K99+575; K5+865 a K5+975; K6+175 a K6+300; K6+420 a K6+500. Las pendientes predominantes en la cara de los cortes son las correspondientes a: 1V a 0.5H y 1V a 0.75H.

Se observa una buena labor de conservación y de mantenimiento.

#### Estado de bermas

En términos generales se evidencia un buen estado, no obstante en algunos sitios se observaron pequeños daños en la superficie de la calzada, principalmente fisuras longitudinales que deben ser selladas para evitar la entrada de agua a la estructura del pavimento.

#### Condiciones del derecho de vía:

##### Vegetación en 5 m y en el resto del derecho de vía:

Las zonas verdes y vegetaciones aledañas a la vía, se observan con un buen nivel de mantenimiento, bien podadas y limpias de malezas, lo cual se verificó en los diferentes recorridos donde incluso se apreció las cuadrillas realizando labores de rocería.

#### Señalización horizontal

Respecto a la cantidad y el estado de la señalización tanto horizontal como vertical se logró observar su correcta ubicación y el buen estado de las mismas.

#### 4.2.1.1.2. Contratos de Consultoría

Cuadro No. 13  
Relación Contratos de Consultoría

No CONTRATO	CONTRATISTA	OBJETO	VALOR INICIAL	VALOR ADICIONES	VALOR FINAL DEL CONTRATO
94-04-0001	DICONSULTORIA LTDA	Interventoría de los trabajos relativos al diseño, la construcción, mantenimiento y operación de una nueva calzada y operación de la calzada existente de la carretera Buga-Tuluá-La Paila, en el sector comprendido entre la abscisa K67+100 y la abscisa K128+100	1.972.900.000	1.464.607.583	3.437.507.853
GV-001-00	Consortio BTLP	Contratar la auditoria administrativa, contable y financiera de la concesión Buga - Tuluá - La Paila, a través de la fiscalización de las actuaciones, gestiones y actividades que el consorcio desarrolle con motivo de la ejecución del contrato de concesión No. GM-001-93, contratar la supervisión, interventoría y auditoria técnico u operativo que el concesionario desarrolle durante la etapa operativa del contrato hasta su terminación, con motivo de la ejecución del contrato de concesión	1.746.652.674	\$253.275.762	1.999.928.436
0364	HIDROTEC Ltda. Ingenieros Consultores	Auditoría financiera e interventoría técnica y operativa del contrato de concesión No. GM-001-93 Buga - Tuluá - La Paila, por	1.226.880.000	803.286.060	2.030.166.060
0969	Universidad del Valle	Consultoría para ejecutar la interventoría Técnica, Administrativa y Financiera a las obras	2.300.000.000	1.160.250.000	3.460.250.000



**CONTRALORIA  
DEPARTAMENTAL  
DEL VALLE DEL CAUCA**

*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

No CONTRATO	CONTRATISTA	OBJETO	VALOR INICIAL	VALOR ADICIONES	VALOR FINAL DEL CONTRATO
		que se relacionan a continuación: 1. Construir la segunda calzada....., como se indica en el parágrafo noveno, del acta de modificación y adición de noviembre 7 de 2006.			
0844	Consorcio INTERCONCESION 2009	Consultor para la Auditoria Financiera e Interventoría Técnica y Operativa del Contrata de Concesión No. GM-001-93	1.683.716.800		
0638	Universidad del Valle	Consultoría para ejecutar la interventoría técnica administrativa y financiera a las obras que se relacionan a continuación: 1. Construir la segunda calzada de vía La P..... y 4: Interventoría a las obras de Mitigación al impacto social por valor de \$2,000 millones	156.174.000		
0547	Universidad del Valle	Consultoría para ejecutar la interventoría técnica administrativa y financiera a las obras que se relacionan a continuación: 1. Construir la segunda calzada de vía La P..... y 4: Interventoría a las obras de Mitigación al impacto social por valor de \$2,000 millones	174.355.480		
0550	BRIAN SAS	Interventoría Integral que incluye pero que no se limita a la interventoría Técnica, Operativa, Ambiental, Administrativa, Jurídica, Financiera así como Auditoria de Sistemas al contrato de concesión No. GM-00193 Buga-Tuluá-La Paila-La Victoria	1.131.689.040		

Fuente: Secretaria de Macroproyectos de Infraestructura y Transporte

## Observación con incidencia Administrativa y Disciplinaria No. 06

En cuanto a la contratación de las interventorías, puede observarse que en el periodo que comprende los meses de octubre de 1999 y noviembre de 2000 no se evidencian los contratos que permita inferir que fueron suscritos para realizar el seguimiento y control del contrato de concesión.

En el periodo de 19 de agosto de 2012 al 27 de mayo de 2013 no se contó con servicios de Interventoría, se evidencia un lapso que estuvo desprovisto de seguimiento tal como se describe a continuación:

Cuadro No.14  
Relación de Fechas de Ejecución de las Interventorías 1994 – 2013.

Contrato No <sup>34</sup> .	Fecha de suscripción	Fecha de inicio	Fecha de finalización
94-04-0001	25 de enero de 1994	25 de enero de 1994 <sup>35</sup>	6 de octubre de 1999
6V-001-00	22 de noviembre de 2000	30 de noviembre de 2000	5 de agosto de 2005
0364	28 de julio de 2005	6 de agosto de 2005	4 de agosto de 2009
0844	5 de agosto de 2009	18 de agosto de 2009	18 de agosto de 2012
0550	28 de mayo de 2013	19 de julio de 2013	19 de octubre de 2014

Contrato No <sup>36</sup> .	Fecha de suscripción	Fecha de inicio	Fecha de finalización
0969	6 de diciembre de 2006	23 de febrero de 2007	24 de septiembre de 2010
0638	27 de septiembre de 2010	27 de septiembre de 2010	27 de abril de 2011
0547	27 de abril de 2011	27 de abril de 2011	27 de abril de 2012

Fuente: Secretaría de Macroproyectos de Infraestructura y Transporte

Elaboró: Comisión Auditoria

## Observación con incidencia Administrativa No. 07

En los documentos puestos a disposición del equipo auditor y verificados en las cajas del archivo central del Departamento, no se evidencia ningún soporte que demuestre el proceso de selección del concurso de méritos realizado en la etapa precontractual que diera como resultado la escogencia

<sup>34</sup> Corresponden a la interventoría en las fases de construcción y operación.

<sup>35</sup> No se encontró acta de inicio

<sup>36</sup> Interventoría de construcción a la adición al contrato de concesión realizada en el año 2006.

del interventor, en este caso la firma Diconsultoria, solo en la caja No. 23 aparecen los informes de Interventoría del 1 al 6 – Enero a Septiembre de 1994, emitidos por dicha firma. Así mismo, el proceso contractual y de ejecución, no se evidencio ningún documento, por falta de organización y control en la custodia de sus archivos.

Contrato de consultoría No. GV-001 el 22 de noviembre de 2000.

Cuadro No.15  
Contrato de consultoría No. GV-001 el 22 de noviembre de 2000.

Contrato	Contratista	Objeto	Valor Total	Plazo
GV-001-2000 22-noviembre-2000	CONSORCIO BTLP	Contratar la auditoria administrativa, contable y financiera de la concesión Buga-Tuluá-La Paila, a través de la fiscalización de las actuaciones, gestiones y actividades que el Concesionario desarrolle con motivo de la ejecución del contrato de Concesión No. M-001-93, en interes del Departamento del Valle del Cauca- Secretaria de Infraestructura	392.400.000	Hasta 31-diciembre-2004
		Contratar la Supervisión, interventoría y tecnico-operativa de la concesión Buga-Tuluá-La Paila, a través de la fiscalización de las actuaciones, gestiones y actividades de indole tecnico u operativo que el Concesionario desarrolle durante la etapa operativa del contrato y hsata su terminación, con motivo de la ejecución del contrato de Concesión No. M-001-93, en interes del Departamento del Valle del Cauca- Secretaria de Infraestructura	421.334.820	
			452.455.488	
			480.462.366	
			<b>1.746.652.674</b>	
Otrosi 29-dic-2000		Supender vigencia del contrato desde 1-ene-2001 a 4-feb-2001	0	
Otrosi 4-febrero-2005		Prorroga * 4 meses	168.850.508	Hasta 5-junio-2005
Contrato Adicional 3-junio-2005		Prorroga por 2 meses	84.425.254	Hasta 5-agosto-2005

Fuente: Secretaria de Macroproyectos de Infraestructura y Transporte  
Elaboró: Comisión Auditoria

### **Observación con Incidencia Administrativa No.08**

Contrato de consultoría No. GV-001 el 22 de noviembre de 2000, se llevó a cabo mediante concurso de méritos CM-SI-001, sin embargo en la documental puesta a disposición del equipo auditor existen documentos sueltos sin que se evidencie el desarrollo y requisitos necesarios para su adjudicación, tales como: acto de apertura del proceso de concurso de méritos, estudios previos, pliego de condiciones con los diferentes adendos y el definitivo, póliza de seriedad de la oferta, evaluación del comité para seleccionar al interventor y acto administrativo de adjudicación.

Así mismo con qué equipo de trabajo contaba la firma seleccionada como interventora para hacer seguimiento al contrato de concesión y que cumpliera con los requisitos exigidos de experiencia.

En la minuta contractual no se establece quien es la persona o el profesional designado por el Departamento del Valle, para realizar la supervisión al presente contrato, quedando desprovisto de cualquier control y seguimiento con las obligaciones descritas, en tal sentido de igual forma no se evidencia los informes de seguimiento y que en los mismos se registre que el contratista cumplió con las obligaciones de seguridad social y parafiscales, como tampoco se evidencian los soportes que así lo demuestren.

Acta de liquidación: 001-4 Diciembre 2 de 2005.

El acta de liquidación y el otrosi de febrero 4 de 2005, difiere en su valor, por cuanto en este último no se estimó ningún valor, no obstante en el acta de liquidación indican que tuvo un incremento de \$168.850.508, con una sumatoria total del contrato de \$1.999.928.436

*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

Contrato 0364 del 28 de julio de 2005.

Cuadro No.16  
Contrato 0364 del 28 de julio de 2005

Contrato	Contratista	Objeto	Valor Total	Plazo
Contrato No. 0364 28- julio-2005	HIDROTEC Ltda Ingenieros Consultores	Auditoria Financiera e Interventoria Tecnica y Operativa del Contrato de Concesion No. GM-001-93 Buga-	474.393.600	36 meses
			494.460.432	
			521.655.756	
		<b>Subtotal</b>	<b>1.490.509.788</b>	
Contrato Adicional No. 0364-1 1-agosto-2008			539.656.272	12 meses
		<b>Subtotal</b>	<b>539.656.272</b>	
		<b>Total</b>	<b>2.030.166.060</b>	

Fuente: Secretaria de Macroproyectos de Infraestructura y Transporte  
Elaboró: Comisión Auditoria

De la revisión documental del contrato anteriormente relacionado no se profirieron observaciones.

Convenio Interadministrativo de Consultoría No. 0969 de diciembre 6 de 2006

Cuadro No.17  
Convenio Interadministrativo de Consultoría No. 0969 de diciembre 6 de 2006

Contrato	Contratista	Objeto	Valor Total	Plazo
Contrato Interadministrativo de Consultoria 0969 5- dic-2006	Universidad del Valle	Consultoria para ejecutar la interventoria Tecnica, Administrativa y Financiera a las obras que se relacionan a continuación: 1. Construir la segunda calzada ....., com ose indica en el paragrafo noveno, del acta de modificación y adicción de noviembre 7 de 2006.	2.300.000.000	30 meses
Prorroga 24-agosto-2009			1.160.250.000	
		<b>Total</b>	<b>3.460.250.000</b>	

Fuente: Secretaria de Macroproyectos de Infraestructura y Transporte  
Elaboró: Comisión Auditoria

**Observación con Incidencia Administrativa No. 09**

En los documentos anexos a las AZ puestas a disposición del equipo auditor, no se evidencia el seguimiento por parte de la supervisión del Departamento del Valle del Cauca y la relación del pago al personal, como tampoco se indica el cumplimiento al sistema de seguridad social, por parte de PISA.

Contrato de Consultoría No. 0844 de agosto 5 de 2009.

Cuadro No.18  
Contrato de Consultoría No. 0844 de agosto 5 de 2009.

Contrato	Contratista	Objeto	Valor Total	Plazo
Contrato 0844	Consortio INTERCONCESIÓN 2009	Consultor para la Auditoría Financiera e Interventoría Técnica y Operativa del Contrato de Concesión No. GM-001-93	1.683.716.800	36 meses
<b>Total</b>			<b>1.683.716.800</b>	

Fuente: Secretaría de Macroproyectos de Infraestructura y Transporte  
Elaboró: Comisión Auditoría

**Observación con Incidencia Administrativa No. 10**

No se evidenció la liquidación del contrato, teniendo en cuenta que el término o plazo venció el 18 de agosto de 2012.

Contrato interadministrativo de consultoría No. 0638 de septiembre 27 de 2010,

Cuadro No. 19  
Contrato interadministrativo de consultoría No. 0638 de septiembre 27 de 2010,

Contrato	Contratista	Objeto	Valor Total	Plazo
Contrato Interadministrativo de Consultoria No. 0638 27-Septiembre-2010	Universidad del Valle	Consultoria para ejecutar la interventoria tecnica administrativa y financiera a las obras que se relacionan a continuacion: 1. Construir la segunda calzada de via La P.....	128.790.000	7 meses
		y 4: Interventoria a las obras de Mitigacion al impacto social por valor de \$2,000 millones	27.384.000	
		Total	156.174.000	

Fuente: Secretaría de Macroproyectos de Infraestructura y Transporte  
Elaboró: Comisión Auditoría

Presentan informe final de supervisión de abril 27 de 2011, el valor ejecutado fue de \$128.790.000 a precios de sept. 30/93, ya que en el periodo no se ejecutaron obras de mitigación social.

Contrato interadministrativo No. 0547 de abril 27 de 2011,

Cuadro No. 20  
Contrato interadministrativo No. 0547 de abril 27 de 2011

Contrato	Contratista	Objeto	Valor Total	Plazo
Contrato Interadministrativo de Consultoría No. 0547 27-abril-2011	Universidad del Valle	Consultoría para ejecutar la interventoría técnica administrativa y financiera a las obras que se relacionan a continuación: 1. Construir la segunda calzada de vía La P.....	146.971.480	7 meses
		y 4: Interventoría a las obras de Mitigación al impacto social por valor de \$2,000 millones	0	
Otrosi No. 01 27-diciembre-2011			27.384.000	4 meses
		<b>Total</b>	<b>174.355.480</b>	

Fuente: Secretaría de Macroproyectos de Infraestructura y Transporte  
Elaboró: Comisión Auditoría

En cuanto a los estudios previos en el Anexo 2 numeral 2. Personal de interventoría, en el que se detalla el personal profesional mínimo necesario para el desarrollo del contrato de interventoría será:

El consultor deberá diligenciar el formato que le suministrara el Departamento, donde se relaciona el personal profesional, técnico y auxiliar requerido:

Un Director  
Un subdirector  
Dos ingenieros residentes técnico – operativos  
Un residente ambiental  
Un abogado  
Un auditor de sistemas

Un especialista por cada una de las siguientes áreas:

Transito  
Geotecnia, suelos o pavimentos  
Estructuras  
Ambiental

Predial

Finanzas y social

Un ingeniero auxiliar

Un profesional en aseguramiento o gestión de la calidad

Un auditor interno de calidad

En el mismo documento se relaciona cuáles son las condiciones y experiencia que debe cumplir cada profesional.

Otrosí al contrato de interventoría No. 0547 -1 de diciembre 22 de 2011

Se modifica la cláusula Quinta, en el sentido de prorrogar por el termino de cuatro (4) meses es decir hasta el 50% del plazo del convenio interadministrativo, contados a partir del 27 de diciembre de 2011 hasta el 27 de abril de 2012, sin modificar su valor

Acta de liquidación del 15 de diciembre de 2013.

En la que se describe los valores cancelados así:

Valores a precios de septiembre de 1993

Valor contrato inicial:	\$174.355.480
-------------------------	---------------

Valor obras de construcción:	\$146.971.480
------------------------------	---------------

Valor obras de mitigación:	\$ 27.384.000
----------------------------	---------------

Valores a precios de 2011

Valor contrato inicial:	\$906.282.376
-------------------------	---------------

Valor obras de construcción:	\$763.943.056
------------------------------	---------------

Valor obras de mitigación:	\$142.339.320
----------------------------	---------------

Contrato de consultoría No. 550 del 28 de mayo de 2013.

Cuadro No.21  
Contrato de consultoría No. 550 del 28 de mayo de 2013

Contrato	Contratista	Objeto	Valor Total	Plazo
Contrato No. 0550 28 mayo-2013	Bettin Recursos Ambientales e Ingeniería SAS BRAIN SAS	Interventoría Integral que incluye pero que no se limita a la interventoría Técnica, Operativa, Ambiental, Administrativa, Jurídica, Financiera así como Auditoría de Sistemas al contrato de concesión No. GM-00193 Buga-Tuluá-La Paila- La Victoria	1.131.689.040	9 meses
		<b>Total</b>	<b>1.131.689.040</b>	

Fuente: Secretaría de Macroproyectos de Infraestructura y Transporte  
Elaboró: Comisión Auditoría

Se modifica el valor de la interventoría en \$1.701.281.520 incluido IVA, la cláusula tercera, modifican la cláusula cuarta del contrato principal ampliando el plazo es de 15 meses, contados a partir de la fecha en que se expida la orden de inicio

**Observación con incidencia Administrativa No. 11**

De acuerdo con el concepto jurídico No. 140-940 del 14 de abril de 2014, fue aprobado por valor de \$778.286.400 amparado en la disponibilidad certificada por PISA y por un término de cinco (5) meses, sin embargo esta adición fue firmada por \$1.701.281.520 y por 15 meses y tener en consideración ningún documento que demuestre la justificación de modificación, análisis de conveniencia y análisis de precios que diera como resultado el valor a cancelar al interventor.

**Observación con Incidencia Administrativa y Disciplinaria No. 12**

**Gestión Documental**

Revisados los contratos objeto de la muestra de auditoría, se evidenció lo siguiente: Desorganización en el archivo central y de gestión del Departamento del Valle del Cauca, el cual no conserva organización de

acuerdo a la fase o etapas contractuales, sin orden cronológico, carencia de foliatura, no se encontró la totalidad de los documentos que pertenecen a la etapa precontractual, tal como se indicó en el informe; lo anterior generó una limitación al alcance para el equipo auditor y para el Departamento del Valle del Cauca la falta de control y custodia, en la información del contrato de concesión, el cual a la fecha se encuentra en ejecución.,

La falta de control y presunta inobservancia de los preceptos normativos de la Ley 594 del 2000 en su artículo 11, facilita la adición, modificación o extracción de la documentación.

### **Observación con Incidencia Administrativa y Sancionatoria No. 13**

El Departamento del Valle del Cauca, no puso a disposición del equipo auditor de la información completa, causando dificultad en la entrega de la documentación, la cual se relaciona a continuación:

- Presupuestos de las diferentes obras ejecutadas con cargo a los rubros de obras complementarias para obras subterráneas por valor de \$1.556 millones (precios septiembre de 1993), obras de impacto ambiental por valor de \$830 millones y 500 millones (precios septiembre de 1993) y obras de impacto social por valor de \$2.000 millones (precios 30 de septiembre de 1993), con el fin de conocer y verificar las cantidades ejecutadas y los valores unitarios acordados, lo cual constituye un obstáculo para el ejercicio del control fiscal.
- Oficios remitidos:

**Cuadro No.22**  
**Relación de Oficios Remitidos al Departamento del Valle del Cauca**

<b>No. OFICIO</b>	<b>RESPUESTA</b>	<b>INFORMACION PENDIENTE</b>
3103 de Marzo 26 de 2014	4340 de Abril 8 de 2014 – SADE 2552 de Abril 8 de 2014. 4983 de Abril 30 de 2014 – SADE 143921 de Abril 30 de 2014.	1. Pliego de condiciones, definitivo 2. Adendos: No. 1.- Junio 29/93 No. 2.- Julio 21/93 No. 3.- Agosto 4/93 No. 4.- Septiembre 14/93 No. 5.- Septiembre 24/93 3. Acta Análisis del comité evaluador de las propuestas presentadas, que dio como resultado la selección de la propuesta de PISA 4. Diseño definitivo aprobado por el Departamento, a través de la Gerencia de Macroproyectos 5. Estados financieros del

<b>No. OFICIO</b>	<b>RESPUESTA</b>	<b>INFORMACION PENDIENTE</b>
		concesionario que hizo parte de la propuesta como requisito de los pliegos de condiciones 7. Modelo financiero tanto del concesionario, como de los estudios previos realizados por el Departamento
3138 de marzo 27 de 2014 – consecutivo 20699 marzo 28/14	142552 de abril 8. 143921 de abril 30. 146179 de mayo 30.	Contratos de interventoría externa con los respectivos soportes desde la etapa previa hasta la postcontractual debidamente foliados (INCOMPLETA)
5004 de mayo 20/14, consecutivo 35580	6084 de mayo 23 y SADE 1455802	Año 1999 y 2008 el cual está incompleto.
4983 de mayo 20/14, consecutivo 33386	6975 de mayo 28 y consecutivo SADE 145870. 193743 de abril 10.	Información incompleta
4477 de Mayo 6/14, consecutivo 29894 dirigido a PISA, con copia al Gobernador	6381 de mayo 30/14	1.Extractos del fideicomiso, (no se encuentra al detalle) 2. Rentabilidad de la Inversión 3. Programa y presupuesto de gastos del comité técnico del fideicomiso 4. Consolidado de los desembolsos realizados autorizados por el comité técnico indicando: fecha, conceptos, valores y beneficiarios.
Acta verificación documental de mayo 8/14		
148596 de Junio 27/14, dirigido la Dirección Fideicomisos - Corficolombiana	45576 de julio 3/14	Balances del fideicomiso convenio de pagos, Balances del Fideicomiso P.I.S.A., Balances Fideicomiso P.I.S.A prepago, informe de rendición de cuentas Fideicomiso P.I.S.A y P.I.S.A prepago, todo lo anterior desde 1994 a 2003
5799 de Junio 17/14, consecutivo 42029 Junio 1/14	7067 Junio 20/14, consecutivo 148174: Indican que están en la búsqueda de documentos soporte la información, los cuales no se han encontrado en los archivos	Certificación como esta contabilizada la vía Buga – Tuluá – La Paila. De conformidad con la cláusula sexta del contrato fue la financiación total del proyecto incluido los costos de interventoría, los cuales serían depositados por el concesionario en el fideicomiso, que control realizo el Departamento frente a estos depósitos y cuál fue el procedimiento para cancelar estas actividades.
6657 de julio 23/14 dirigido a la Dirección del Fideicomiso – Corficolombiana	8429 de julio 29/14	Programa y presupuesto de gastos anuales, Consolidado desembolsos anuales, los extractos no son claros.

Fuente: Papeles de Trabajo Comisión Auditora

Elaboró: Comisión Auditoría

La falta de información que sirviera de análisis y verificación para que el equipo auditor realizara en debida forma la labor de auditoria se vio afectada y por consiguiente se presenta

*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

una limitación al alcance, a pesar de requerir en varias oportunidades dicha documental sin obtener respuesta satisfactoria y oportuna.

#### 4.3. CONTROL FINANCIERO.

##### 4.3.1. Factores Evaluados.

La auditoria dentro de este componente, contiene el análisis realizado al factor Gestión Financiera, cuyo resultado se describen a continuación:

##### 4.3.1.1. Factor: Gestión Financiera.

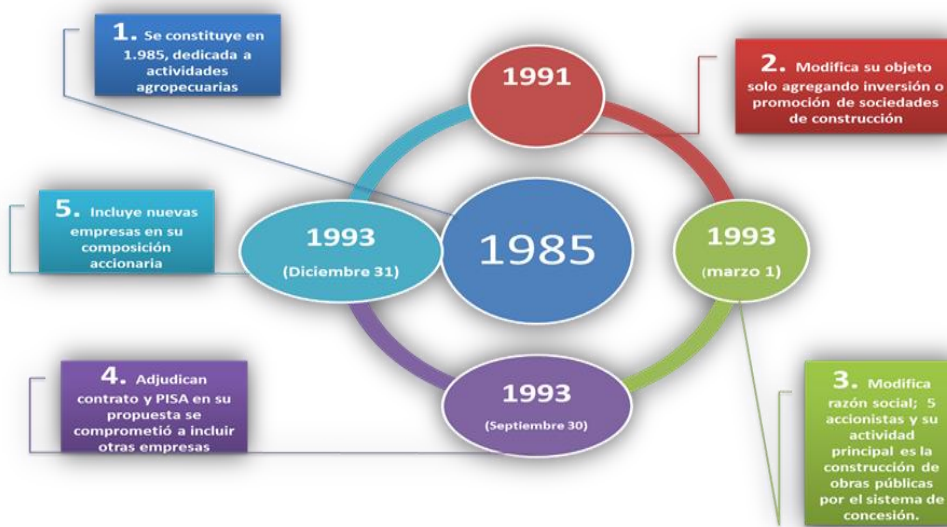
##### 4.3.1.1.1. CAPACIDAD FINANCIERA DEL CONCESIONARIO

##### ANTECEDENTES DE HACIENDA EL CARMEN LTDA HOY PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA SA (PISA)

Proyectos de infraestructura SA (PISA, fue seleccionado como concesionario entre cuatro oferentes que participaron en la licitación.

PISA tuvo cambios significativos en sus estatutos principalmente en la razón social, objeto social y en la adición de nuevos socios siete meses antes de la apertura del proceso licitatorio.

Gráfico No. 04  
Principales Modificaciones de Hacienda del Carmen LTDA



PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA SA (PISA), es una empresa que nace en el año 1985, bajo la razón social HACIENDA EL CARMEN LTDA, cuya actividad económica registrada en la escritura pública de constitución No. 893 de marzo 26 de 1985, indicaba que era una sociedad de responsabilidad limitada, de carácter agropecuario, industrial y comercial, la cual tenía por objeto explotar industrialmente la agricultura, la silvicultura<sup>37</sup> y los negocios que directamente se relacionen con ellas.

HACIENDA EL CARMEN LTDA, nace con los siguientes socios:

Grafico No.05



Fuente: Cámara de Comercio de Cali

Elaboró: Equipo Auditor.

<sup>37</sup> Diccionario Pequeño Lasousse. Ciencia que trata del cultivo de las selvas o bosques



*;Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

La CORPORACIÓN FINANCIERA DEL VALLE SA, era una empresa vigilada por la antigua Superintendencia Bancaria y que realizaba actividades propias del sector financiero.

Por su parte LA MERCED LTDA, fue una empresa fundada en 1.980 ocupada de explotar la industria de la construcción y en general todos los negocios y actividades relacionadas con finca raíz. La sociedad en mención (LA MERCED LTDA), tenía como socios a la Corporación Financiera del Valle SA y a Inversiones y Promociones LTDA, con porcentajes de participación del 94.5% y 5.5% respectivamente.

Es importante resaltar, que si bien uno de los socios de la empresa HACIENDA EL CARMEN LTDA en el año 1985, se dedicaba a la construcción, ésta tenía como fin específico las labores agropecuarias, tal como quedó expresado en sus estatutos de constitución.

En 1991 se realizó una reforma a los estatutos<sup>38</sup> de HACIENDA EL CARMEN LTDA, la cual modificó el objeto social de la empresa, así:

*“Explotar industrialmente la agricultura, la ganadería y la silvicultura; la inversión o promoción de sociedades agrícolas, ganaderas, forestales, agroindustriales, de construcción, inmobiliarias, comerciales e industriales, fiduciarias, comisionistas de bolsa y administradoras de fondos de pensiones y cesantías”.*

En este sentido HACIENDA EL CARMEN LTDA, agrega a su actividad económica la inversión y promoción de sociedades de construcción; para esa época, ya se hablaba en Colombia de las concesiones viales.

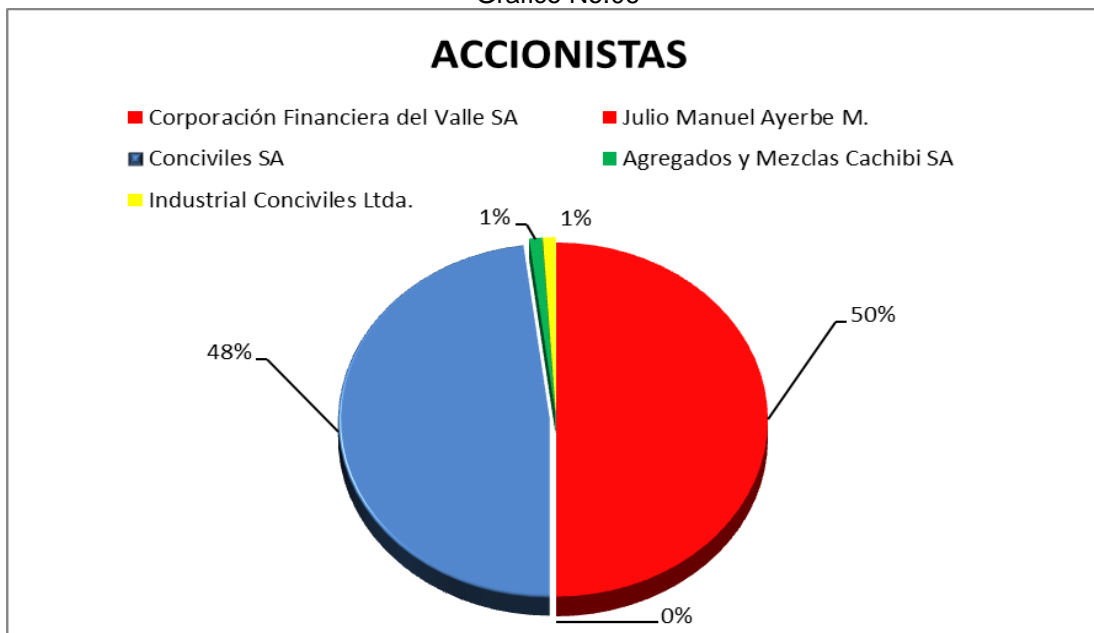
El 1 de marzo de 1993, HACIENDA EL CARMEN LTDA, reforma sus estatutos mediante escritura pública No. 562, en la cual presenta modificación a la razón social, convirtiéndose en sociedad anónima bajo el nombre de PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA SA. (PISA).

PISA, mediante esta reforma tiene una nueva composición accionaria, en la cual LA MERCED LTDA cede sus acciones a la CORPORACIÓN FINANCIERA DEL VALLE SA y donde también se incluyen otras personas naturales y jurídicas, quedando de la siguiente manera:

---

<sup>38</sup> Cámara de Comercio de Cali. Escritura Pública Número 1682 del 29 de Mayo de 1991

Grafico No.06



Fuente: Cámara de Comercio  
Elaboró: Comisión Auditora

Por lo anterior se evidencia que PISA, realizó modificación a sus estatutos, incluyendo en su composición accionaria empresas del sector de la construcción.

El número de acciones para cada socio quedó estipulado de la siguiente manera:

Cuadro No.23

Composición Accionaria de Proyectos de Infraestructura PISA S.A. (1 de marzo de 1993)

Nombre Accionista	Acciones	Valor	% de Participación
Corporación Financiera del Valle S.A.	49.999	\$ 49.999.000	49,999%
Conciviles S.A.	48.000	\$ 48.000.000	48,000%
Agregados y Mezclas Cachibi S.A.	1.000	\$ 1.000.000	1,000%
Industrial Conciviles LTDA	1.000	\$ 1.000.000	1,000%
Julio Manuel Ayerbe M.	1	\$ 1.000	0,001%
<b>Total</b>	<b>100.000</b>	<b>\$ 100.000.000</b>	<b>100%</b>

Fuente: Cámara de Comercio  
Elaboró: Comisión Auditora



*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

El patrimonio de PISA aumentó de manera considerable debido a la inyección de capital aportado por los nuevos accionistas (Conciviles SA, Agregados y Mezclas Cachibi SA e Industrial Conciviles LTDA), no obstante, PISA en las notas a sus estados financieros hasta febrero de 1993, no mostró evidencia de que los ingresos correspondieran al ejercicio de actividades relacionadas con la construcción.

Por lo anterior se concluye que PISA reformó su objeto social, consolidando su patrimonio al incluir empresas reconocidas en el sector financiero y de construcción, y de esta forma se afianzaba en el sector de la construcción como una potencial firma para competir en proyectos de gran envergadura.

PISA se proyectaba como una de las grandes empresas constructoras del país, ésta, no presenta experiencia en contratos de obra de ninguna índole, solo acreditó experiencias de los subcontratistas propuestos para la construcción de la obra.

Al respecto es importante recalcar que, otros oferentes (Consorcio Solarte y Agrupación Autopistas del Valle) de la licitación pública 01 – 93, si contaban con experiencia propia y tenían la experticia, capacidad e idoneidad técnica para ejecutar este tipo de proyectos.

Finalmente PISA, es escogida entre los otros tres proponentes, para lo cual se presenta a licitación con el respaldo de empresas reconocidas en el sector de la construcción y con la promesa de incluirlas patrimonialmente en su sociedad si es escogida como ganadora.

La nueva composición de PISA para el año 1993, según escritura pública No. 4181 de diciembre 31 de 1993, es:

Cuadro No. 24

ACCIONISTAS	No. ACCIONES	VALOR (\$)
•CONCIVILES SA	•18.000	•18.000.000
•MEZCLAS CACHIBI	•1.000	•1.000.000
•INDUSTRIA CONCIVILES LTDA	•1.000	•1.000.000
•CORPORACIÓN FINANCIERA DEL VALLE	•9.999	•19.999.000
•GRUPO FERROVIAL SA	•20.000	•20.000.000
•COMPAÑÍA CENTRAL DE SEGUROS SA	•20.000	•20.000.000
•INSTITUTO DE FOMENTO INDUSTRIAL	•15.000	•15.000.000
•THOMAS DE LA RUE DE COLOMBIA	•5.000	•5.000.000
•JULIO MANUEL AYERBE	•1	•1.000
<b>TOTAL</b>	<b>100.000</b>	<b>100.000.000</b>

Fuente: Cámara de Comercio  
Elaboró: Comisión Auditora

Gráfico No.07



Fuente: Cámara de Comercio  
Elaboró: Comisión Auditora

Empresas como CONCIVILES SA integraron accionariamente a PISA desde el año 1993 hasta 1997, fecha en la cual terminaba la etapa de construcción del sector Buga – Tuluá, y FERROVIAL que participaba desde 1993 hasta 1999 donde culminó la etapa de construcción del sector Tuluá – la Paila, y así, sucesivamente otras empresas se fueron retirando, hasta el año 2013, donde la participación se limita a CORPORACIÓN FINANCIERA DE COLOMBIA SA antes CORPORACIÓN FINANCIERA DEL VALLE SA con el 88.2%, SOCIEDAD OPERADORA DE VIAS SA (OPESA) con el 11.7% y otros con el 0,1%

De esta manera se refleja que para PISA era un negocio netamente financiero, pues las actividades de construcción fueron subcontratadas y para ellos se instaron para que estas empresas participaran de manera temporal en su patrimonio, pero que una vez terminadas sus labores propias en esta áreas, se reflejara entonces la realidad de PISA, la cual no es otra sino una sociedad que intrínsecamente actúa como motor en el desarrollo propio de CORFICOLOMBIANA SA.

#### ESTADOS FINANCIEROS DE HACIENDA EL CARMEN LTDA SA HASTA FEBRERO 28 DE 1993

A continuación se presentan los Estados Financieros de HACIENDA EL CARMEN LTDA hoy PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA SA, comparativos desde 1985 hasta febrero 28 de 1993:

**HACIENDA EL CARMEN LTDA**

NIT. 890.327.996

**BALANCE GENERAL**

COMPARATIVO 1985 A FEBRERO 28 DE 1993

	1,985	1,986	1,987	1,988	1,989	1,990	1,991	1,992	1,993
<b>ACTIVO</b>									
Caja y bancos	0	91,042	0	28,980	70,192	199,374	62,528	8,729	8,243,689
Letras, documentos y cuentas por cobrar	3,162,402	1,193,391	493,011	118,611	380,785	110,372	103,372	796,979	0
Inversiones temporales	0	2,428,740	1,700,000	858,940	0	0	0	9,200,000	0
Cuentas por cobrar socios	0	0	62,475	0	0	0	0	0	0
<b>Total Activo Corriente</b>	<b>3,162,402</b>	<b>3,713,173</b>	<b>2,255,486</b>	<b>1,006,531</b>	<b>450,977</b>	<b>309,746.0</b>	<b>165,900</b>	<b>10,005,708</b>	<b>8,243,689</b>
<b>Inversiones permanentes (en sociedades)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>12,338,380</b>	<b>14,077,950</b>	<b>15,562,890</b>	<b>15,562,890</b>	<b>30,049,970</b>	<b>41,995,753</b>	<b>42,063,922</b>
Valorizaciones (Desvalorizaciones)	0	0	2,465,829	15,071,091	15,668,297	89,107,910	105,608,791	248,535,447	248,535,447
<b>Total Otros Activos</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>2,465,829</b>	<b>15,071,091</b>	<b>15,668,297</b>	<b>89,107,910</b>	<b>105,608,791</b>	<b>248,535,447</b>	<b>248,535,447</b>
<b>TOTAL ACTIVO</b>	<b>3,162,402</b>	<b>3,713,173</b>	<b>17,059,695</b>	<b>30,155,572</b>	<b>31,682,164</b>	<b>104,980,546</b>	<b>135,824,661</b>	<b>300,536,908</b>	<b>298,843,058</b>
<b>PASIVO</b>									
Obligaciones bancarias	0	0	520,113	0	0	0	0	27,034,486	24,234,486
Cuentas por pagar	65,870	1,449,161	1,167,936	0	13,501,657	1,706,906	3,960	0	5,311,582
Cesantías consolidadas	37,753	24,882	0	0	0	0	0	0	0
Impuestos por pagar	90,445	0	3,987	3,987	0	3,372	3,262	5,311,583	145,243
Cuentas por pagar compañías filiales	944,955	0	0	0	0	12,000,000	0	0	0
Cuentas por pagar socio	14,369	0	0	0	0	600	0	0	0
<b>Total Pasivo Corriente</b>	<b>1,153,392</b>	<b>1,474,043.0</b>	<b>1,692,036</b>	<b>3,987</b>	<b>13,501,657</b>	<b>13,710,878</b>	<b>7,222</b>	<b>32,346,069</b>	<b>29,691,311</b>
<b>Obligaciones a largo plazo</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>10,370,700</b>	<b>11,339,300</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>28,191,392</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL PASIVO</b>	<b>1,153,392</b>	<b>1,474,043.0</b>	<b>12,062,736</b>	<b>11,343,287</b>	<b>13,501,657</b>	<b>13,710,878</b>	<b>28,198,614</b>	<b>32,346,069</b>	<b>29,691,311</b>
<b>PATRIMONIO</b>									
Capital	2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000
Reserva Legal	0	10,413	23,913	315,913	2,525,977	1,525,977	1,741,194	17,256	1,525,977
Revalorización del patrimonio	0	0	0	0	0	0	0	506,331	0
Otras reservas	0	0	0	0	0	215,217	0	0	0
Resultado del ejercicio anteriores	0	93,717	215,217	215,217	215,216	-1,499,396	(1,579,436)	0	0

**HACIENDA EL CARMEN LTDA**

NIT. 890.327.996

**ESTADO DE RESULTADOS**

**COMPARATIVO DE 1985 A FEBRERO 28 DE 1993**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<b>INGRESOS OPERACIONALES</b>	<b>5,898,896</b>	<b>5,002,820</b>	<b>14,729,184</b>	<b>10,641,260</b>	<b>8,733,157</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>22,936,559</b>	<b>1,134,949</b>
<i>Ventas Netas</i>	<i>5,898,896</i>	<i>5,002,820</i>	<i>14,729,184</i>	<i>10,641,260</i>	<i>8,733,157</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>22,936,559</i>	<i>1,134,949</i>
<i>Costo de Ventas</i>	<i>3,853,591</i>	<i>4,801,505</i>	<i>14,284,482</i>	<i>9,113,795</i>	<i>9,889,060</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<b>UTILIDAD BRUTA EN VENTAS</b>	<b>2,045,305</b>	<b>201,315</b>	<b>444,702</b>	<b>1,527,465</b>	<b>-1,155,903</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>22,936,559</b>	<b>1,134,949</b>
<b>GASTOS OPERACIONALES</b>	<b>1,918,317</b>	<b>0</b>	<b>35,420</b>	<b>210,001</b>	<b>46,880</b>	<b>76,668</b>	<b>140,834</b>	<b>393,060</b>	<b>28,798</b>
Otros gastos	0	8,413	0	0	0	0	0	0	0
Otros ingresos	0	0	0	0	0	0	2,594	0	0
<b>UTILIDAD BRUTA OPERACIONAL</b>	<b>126,988</b>	<b>192,902</b>	<b>409,282</b>	<b>1,317,464</b>	<b>-1,202,783</b>	<b>-76,668</b>	<b>-138,240</b>	<b>22,543,499</b>	<b>1,106,151</b>
<b>PROVISIÓN IMPONIBLE</b>	<b>117,978</b>	<b>57,902</b>	<b>117,282</b>	<b>107,400</b>	<b>26,200</b>	<b>3,372</b>	<b>6,262</b>	<b>5,411,693</b>	<b>145,243</b>
<b>UTILIDAD NETA DEL EJERCICIO</b>	<b>9,010</b>	<b>135,000</b>	<b>292,000</b>	<b>1,210,064</b>	<b>-1,228,983</b>	<b>-80,040</b>	<b>-144,502</b>	<b>17,131,806</b>	<b>960,908</b>

*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

Como resultado de la revisión a los estados financieros anteriores, se evidenció que los ingresos de HACIENDA EL CARMEN LTDA, hasta febrero de 1993, resultan de rendimientos financieros producto de intereses en fondos comunes, inversión en compra de cartera, dividendos, entre otros.

Por otra parte, el Consorcio Solarte y Agrupación Autopistas del Valle, presentaron información de ingresos relacionada en el ramo de la construcción, debido a que sus consorciados contaban con dichos requisitos, a diferencia de ODINSA, la cual fue una empresa fundada en noviembre de 1992 y por tal razón no presenta ingresos, la experiencia que relaciona hace referencia a sus accionistas, los cuales si contaban con la mismas.

**RAZONES FINANCIERAS:** Se presentan dos indicadores con el fin de medir la capacidad que tenían las empresas de afrontar el proyecto de concesión vial, dejando claro, que éstos no fueron los criterios de selección por parte del Departamento del Valle del Cauca.

Cuadro No. 25  
Indicadores Financieros

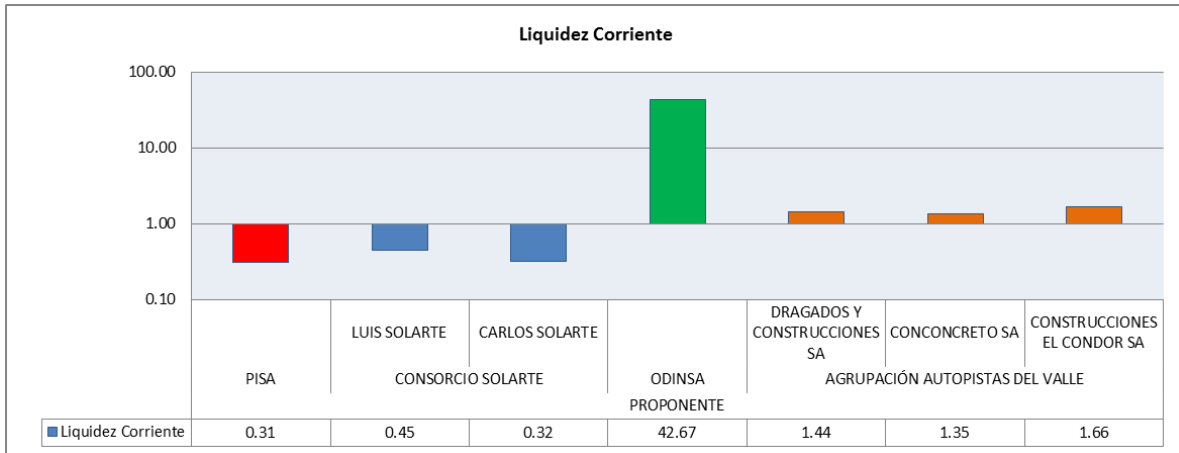
INDICADORES FINANCIEROS							
RAZONES FINANCIERAS	PROPONENTE						
	PISA	CONSORCIO SOLARTE		ODINSA	AGRUPACIÓN AUTOPISTAS DEL VALLE		
		LUIS SOLARTE	CARLOS SOLARTE		DRAGADOS Y CONSTRUCCIONES SA	CONCRETO SA	CONSTRUCCIONES EL CONDOR SA
Liquidez Corriente	0.31	0.45	0.32	42.67	1.44	1.35	1.66
Índice de Endeudamiento	10.8%	62.1%	56.7%	12.0%	100.0%	66.8%	71.7%

Fuente: Cámara de Comercio

Elaboró: Comisión Auditora

- La liquidez corriente verifica las disponibilidades de la empresa, a corto plazo, para afrontar sus compromisos. Por cada peso que la empresa debe en el corto plazo, cuenta con más pesos para respaldar la obligación. (ver cuadro No. 16).

Gráfica No.08

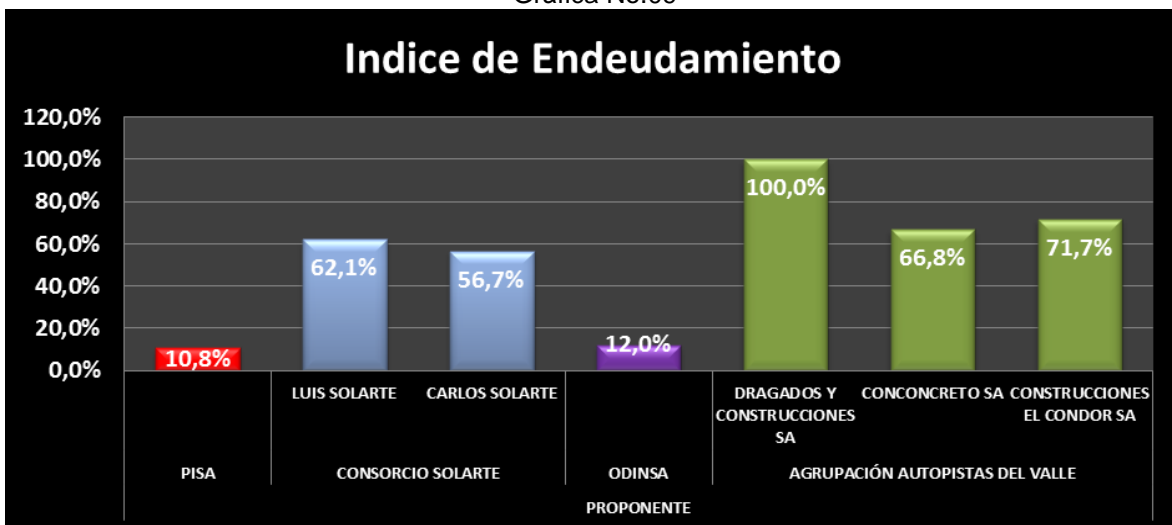


Fuente: Cajas 11, 12 y 15 y Caja Pisa – Propuestas económicas Archivo central  
Elaboró: Comisión Auditora.

En el caso concreto, quien estaba en mejores condiciones de afrontar compromisos, era ODINSA pues por cada peso adeudado a corto plazo, contaba con 42,67 pesos para respaldarlo. El Consorcio Solarte y PISA no contaban con respaldo para cubrir sus obligaciones en el corto plazo.

- El índice de endeudamiento, establece el porcentaje de participación de los acreedores de la empresa.

Gráfica No.09



Fuente: Cámara de Comercio  
Elaboró: Comisión Auditora.

Para PISA, por cada peso que tiene invertido en sus activos, 10,8% fueron financiados por sus acreedores.

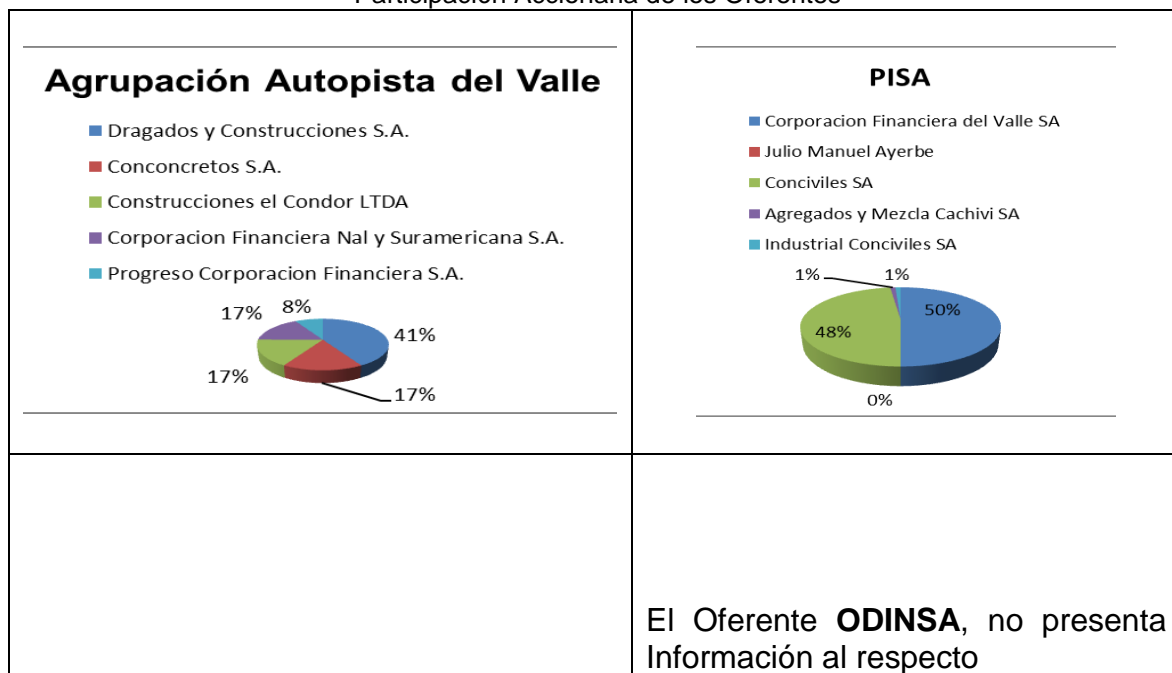
La Agrupación Autopistas del Valle y el Consorcio Solarte, presentan el mayor porcentaje para este índice, estas empresas se encontraban en un nivel de riesgo neurálgico, a causa de su alta deuda y la poca participación del aporte de los socios, mientras que ODINSA y PISA representan porcentajes menores.

#### 4.3.1.1.2. COMPARATIVO DE LAS PROPUESTAS

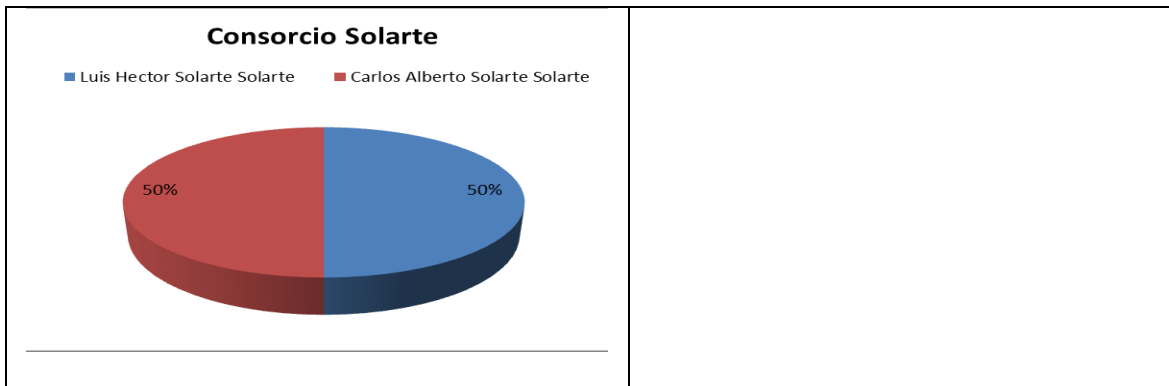
Se realizó un análisis de las cuatro propuestas presentadas al Departamento desde el punto de vista financiero, entre las cuales se encuentran los siguientes proponentes:

1. Proyectos de Infraestructura S.A.
2. ODINSA
3. Consorcio Solarte
4. Agrupación Autopista del Valle (Consorcio)

Gráfica No.10  
Participación Accionaria de los Oferentes



*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*



Fuente: Cajas 11, 12 y 15 y caja pisa – Propuestas económicas Archivo central  
Elaboró: Equipo Auditor.

El cuadro anterior refleja la participación accionaria de cada uno de los oferentes, ODINSA no presenta la relación de sus accionistas.

Se aclara que los pliegos de condiciones no exigían que los oferentes presentaran su composición accionaria.

En cada uno de los oferentes, participan ampliamente reconocidas empresas en el sector de la construcción, sin embargo, se precisa que el Consorcio Solarte y Agrupación Autopista del Valle acreditaron experiencia en construcción, en cambio, PISA y ODINSA no suministró experiencia alguna por no tenerla.

Cuadro No. 26  
Valores de las Ofertas

(Cifras en Millones)

OFERENTES	CONSORCIO SOLARTE	AGRUPACIÓN AUTOPISTA DEL VALLE	PISA	ODINSA
ETAPA	VALOR			
DISEÑO	1,334	1,519	942	1,328
CONSTRUCCIÓN	41,436	53,091	39,458	38,400
INTERVENTORÍA ETAPAS DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN	2,346	2,655	1,972	1,920
ADQUISICIÓN DE PREDIOS	3,453	3,140	3,579	3,140
IMPUESTOS	-	-	2,417	-
OPERACIÓN	-	-	-	-
COSTOS FINANCIEROS	45,160	7,750	-	1,383
<b>TOTAL</b>	<b>93,730</b>	<b>68,154</b>	<b>48,368</b>	<b>46,171</b>
<b>TIEMPO/MESES</b>	<b>241</b>	<b>192</b>	<b>180</b>	<b>180</b>

Fuente: Cajas 11, 12 y 15 y Caja Pisa – Propuestas Económicas Archivo Central.  
Elaboró: Comisión Auditora.

*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

De los proponentes el que ofrecía mayor valor era el Consorcio Solarte, sin embargo el 49,2% de esa inversión estaría destinada a costos financieros lo que no hace atractiva esta propuesta. Seguido, la Agrupación Autopista del Valle era el segundo en ofrecer mayor inversión, y este en las etapas del valor de su oferta el 79,8% era para la construcción.

La oferta de PISA fue contemplada por un valor de \$48.368, la cual a diferencia de los demás proponentes si proyecta pagos por concepto de impuesto.

De las propuestas, PISA fue la única que tuvo en cuenta costos financieros en que incurriría para cubrir la inversión.

Es de anotar que algunos de estos proponentes consideraron en su modelo financiero costos y gastos que no detallaron en la inversión total.

### ESQUEMA FINANCIERO DEL PROYECTO DE CONCESIÓN.

La estructura de financiamiento fue contemplada según documento Conpes 2597 de 1992, tal como se describe a continuación:

Gráfico No.11  
Estructura de Financiamiento de la Concesión Vial Buga – Tuluá – La Paila.



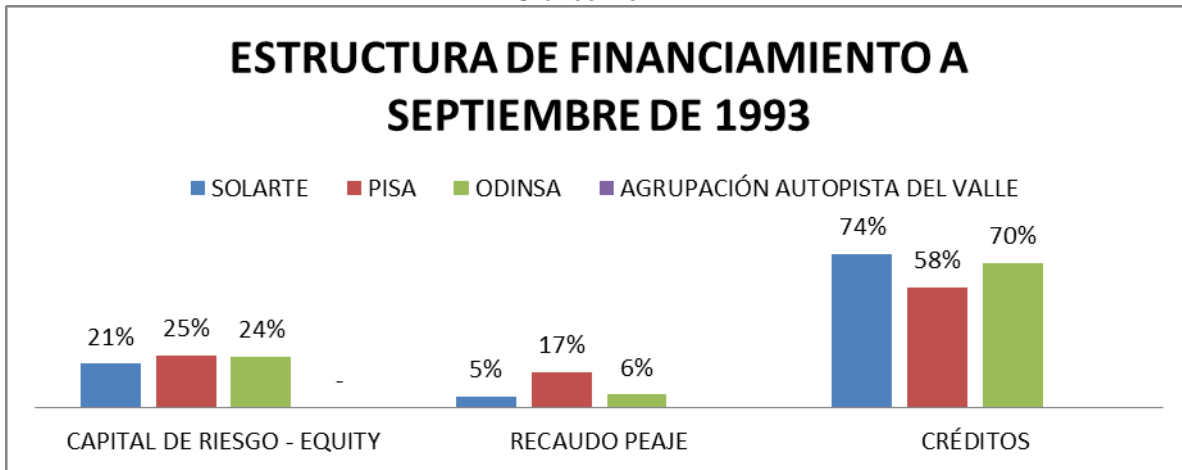
Fuente: Conpes 2597 de 1992  
Elaboró: Comisión Auditora.

**Capital de Riesgo:** Es el aporte inicial a cargo del concesionario, el cual en ningún caso puede ser inferior al 20% del total de la obra. Es este porcentaje con el que se debe aperturar el fideicomiso el cual garantiza y salvaguarda los dineros que serán invertidos en el contrato de obra por concesión.

**Recaudo de Peaje:** Los peajes hacen parte de los recursos tributarios del estado. En ese sentido la participación del estado en los contratos de concesión está dada por la cesión de los derechos patrimoniales de esos peajes, la cual no podrá ser superior al 30% del total del valor de la obra.

**Deuda:** Son los recursos del mercado de capitales puestos a disposición del concesionario que serán directamente consignados a la cuenta del fideicomiso y que generaran costos financieros, los cuales serán cargados al contrato de concesión.

Gráfico No.12



Fuente: Cajas 11, 12 y 15 y caja pisa – Propuestas económicas Archivo central  
Elaboró: Comisión Auditora.

La participación del Estado con los recaudos del peaje proyectado por PISA sería 3.4 y 2.8 veces mayores que las de SOLARTE y ODINSA respectivamente, sin embargo los oferentes están por debajo del 30% atendiendo el documento Conpes del año 1992.

Cuadro No. 27

ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO A SEPTIEMBRE DE 1993								
CONCEPTO	SOLARTE		PISA		ODINSA		AGRUPACIÓN AUTOPISTA DEL VALLE	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
CAPITAL DE RIESGO - EQUITY	\$ 19.683,33	21%	\$ 12.092,00	25%	\$ 11.197,00	24%	NO HAY DATOS	
RECAUDO PEAJE	\$ 4.686,51	5%	\$ 8.223,00	17%	\$ 2.773,00	6%		
CRÉDITOS	\$ 69.360,00	74%	\$ 28.053,00	58%	\$ 32.200,00	70%		
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 93.729,83</b>	<b>100%</b>	<b>\$ 48.368,00</b>	<b>100%</b>	<b>\$ 46.170,00</b>	<b>100%</b>		

Fuente: Cajas 11, 12 y 15 y Caja Pisa – Archivo de Gestión Macroproyectos de Infraestructura  
Elaboró: Comisión Auditora.

En lo concerniente al capital de riesgo, las ofertas se mantienen por encima del 20% mínimo establecido, dejando así el resto para el mercado de capitales.

Frente a las tarifas ofrecidas, PISA presentó menor valor que los demás oferentes, con un incremento en el IPC para los años siguientes, criterio tenido en cuenta por el comité evaluador de las propuestas para tomar la decisión de escoger al ganador, tal como se evidencia en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 28 -Tarifas Peajes**

Categorías	Descripción	Proponentes			
		Pisa	Consorcio Solarte	Agrupación Autopista del Valle	Odinsa
I	Automóviles, camperos y camionetas	\$ 880,85			
II	Buses	\$ 1.046			
III	Camiones de 2 Ejes	\$ 1.046			
IV	Camiones de 3 y 4 ejes	\$ 2.644			
V	Camiones de 5 ejes	\$ 3.525			
VI	Camiones de 6 ejes	\$ 3.911			
	Mas de 6 ejes, sobre la tarifa de la categoría V	\$ 1.760			
	Articulados que acarren uno o varios remolques sobre la tarifa de la categoría V	\$ 3.519			
I	Automóviles, camperos y camionetas		\$ 2.500		
IIA	Buses		\$ 3.000		
IIB	Camiones pequeños de 2 ejes		\$ 3.000		
IIC	Camiones grandes de 2 ejes		\$ 3.000		
III	Camiones de 3 y 4 ejes		\$ 9.000		
IV	Camiones de 5 ejes		\$ 9.000		
V	Camiones de 6 ejes		\$ 9.000		
	Mas de 6 ejes, sobre la tarifa de la categoría V		\$ 5.000		
	Articulados que acarren uno o varios remolques sobre la tarifa de la categoría V		\$ 10.000		
I	Automóviles, camperos y camionetas			\$ 1.260	
IIA	Buses			\$ 1.500	
IIB	Camiones pequeños de 2 ejes			\$ 1.500	
IIC	Camiones grandes de 2 ejes			\$ 1.800	
III	Camiones de 3 y 4 ejes			\$ 3.720	
IV	Camiones de 5 ejes			\$ 4.740	
V	Camiones de 6 ejes			\$ 5.040	
	Mas de 6 ejes, sobre la tarifa de la categoría V			\$ 2.490	
	Articulados que acarren uno o varios remolques sobre la tarifa de la categoría V			\$ 5.010	
C5	No tiene				\$ 1.000
B	No tiene				\$ 1.200
C27	No tiene				\$ 1.200
C26	No tiene				\$ 1.200
C34	No tiene				\$ 3.000
C5	No tiene				\$ 4.000
C6	No tiene				\$ 4.500

Fuente: Cajas 11, 12 y 15 y Caja Pisa – Archivo de Gestión Macroproyectos de Infraestructura

Elaboró: Comisión Auditora.

Todos los oferentes presentan cartas de solicitud de créditos, los cuales son avalados por dichas entidades financieras mediante cartas de compromiso. Para ellos los cupos de asignados son mayores a los requeridos en la estructura de financiación, es decir, tienen mayores valores sindicados de los que ofrecieron.

Cuadro No. 29  
Recursos de Entidades Financieras

ENTIDAD FINANCIERA	CONSORCIO SOLARTE	ODINSA	PISA	AGRUPACION AUTOPISTA DEL VALLE
	Valor	Valor	Valor	Valor
BANCO ANGLO COLOMBIANO NASSAU LTDA	15.934,12			
BANCO ANGLO COLOMBIANO (COL)	2.811,90			
BONOS	37.961			
TITULARIZACIÓN	12.654			
BANGO GANADERO		26.424		
CAJA AGRARIA		10.000		
COFINORTE		2.339		
BANCO TEQUENDEMA		2.000		
BANCO DEL ESTADO		8.000		
BANCO POPULAR		3.000		
CORPORACION FINANCIERA DEL NORTE		2.000		
BANCO DE COLOMBIA		10.000		
CORPORACIÓN FINANCIERA DEL VALLE SA			12.500	
CAJA DE CRÉDITO AGRARIO INDUSTRIAL Y MINERO			10.000	
CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO			16.193	
INSTITUTO DE FOMENTO INDUSTRIAL - IFI			7.044	
BANCO CENTRAL HIPOTECARIO			5.000	
CORPORACIÓN FINANCIERA DEL NORTE SA			1.466	
CORPORACIÓN FINANCIERA FES			1.900	
CORPORACIÓN FINANCIERA SANTANDER			710	
BANCO ANGLO COLOMBIANO NASSAU LTDA				49.085,00
<b>Total</b>	69.360,30	63.763,00	54.813,00	49.085,00

Fuente: Cajas 11, 12 y 15 y Caja Pisa – Propuestas Económicas Archivo Central

Elaboró: Comisión Auditora.

Los oferentes toman como referencia conteos históricos de los años 1968 a 1987 que realizó el Ministerio de Obras Públicas hoy Ministerio de Transporte. El Departamento del Valle del Cauca contrata a la firma Diconsultoría Ltda., para que realice los estudios de tráfico y proyecte dicho tráfico por los 20 años, tal como lo establece el pliego de condiciones, el cual determinó que en ningún caso el plazo de ejecución de la obra debía ser mayor a los años citados.

Cuadro No. 30

TPD PROYECTADO POR LOS OFERENTES																	
OFERENTES		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ODINSA	ESTACIÓN 253	10,416	10,728	11,050	11,382	11,723	12,075	12,437	12,810	13,195	13,591	13,998	14,418	14,851	15,296	15,755	0
	ESTACIÓN 251	7,962	8,201	8,447	8,700	8,961	9,230	9,507	9,792	10,086	10,389	10,700	11,021	11,352	11,692	12,043	0
	TOTAL	18,378	18,929	19,497	20,082	20,685	21,305	21,944	22,603	23,281	23,979	24,698	25,439	26,203	26,989	27,798	0
PISA	ESTACIÓN 253	10,892	11,189	11,104	11,001	10,551	10,868	11,194	11,530	11,876	12,232	12,599	12,977	13,366	13,767	14,180	
	ESTACIÓN 251	7,451	7,679	9,661	9,952	10,251	10,558	10,875	11,201	11,537	11,884	12,240	12,607	12,986	13,375	13,776	
	TOTAL	18,343	18,868	20,765	20,953	20,802	21,426	22,069	22,731	23,413	24,116	24,839	25,584	26,352	27,142	27,956	0
AUTOPISTA DEL VALLE	ESTACIÓN 253				11,382	11,723	12,075	12,437	12,811	13,195	13,591	13,998	14,418	14,851	15,296	15,755	16,228
	ESTACIÓN 251	7,962	8,201	8,447	8,079	8,321	8,571	8,828	9,093	9,366	9,647	9,936	10,234	10,541	10,858	11,183	11,519
	TOTAL	7,962	8,201	8,447	19,461	20,044	20,646	21,265	21,904	22,561	23,238	23,934	24,652	25,392	26,154	26,938	27,747

Fuente: Propuestas Oferentes  
Elaboró: Comisión Auditora.



*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

La estación 253 hace referencia al sector Buga Tuluá, la estación 251 tiene que ver con el sector Bugalagrande – La Uribe.

ODINSA y AGRUPACIÓN AUTOPISTA DEL VALLE, incrementan el tráfico en sus proyecciones en un 3% para cada año.

PISA proyecta su tráfico a 15 años con cálculos lineales.

No se encontró tráfico del Consorcio Solarte.

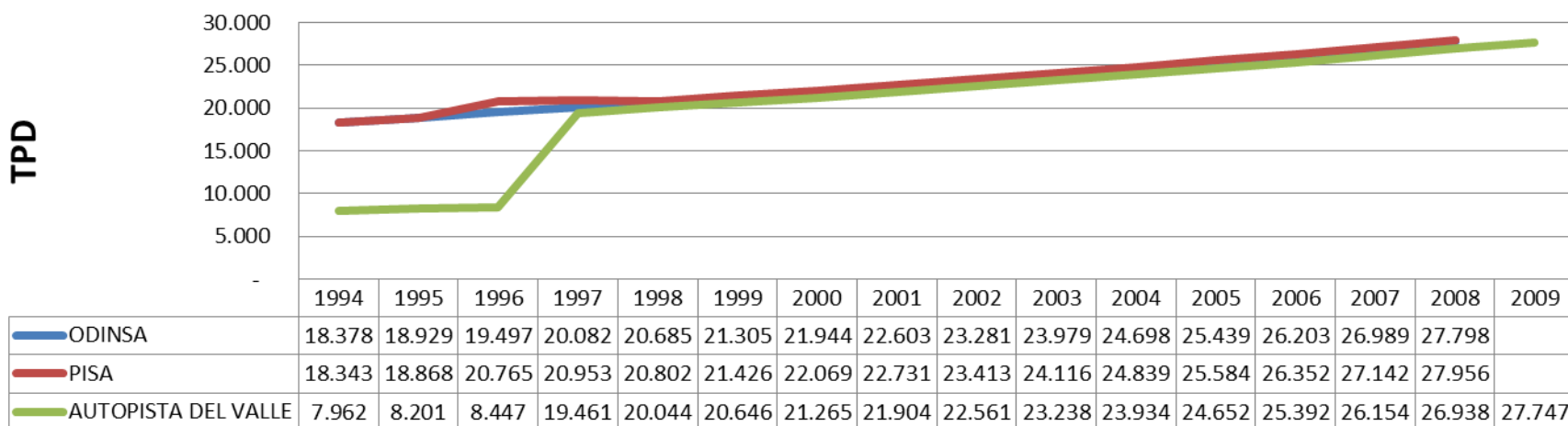


**CONTRALORIA  
DEPARTAMENTAL  
DEL VALLE DEL CAUCA**

*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

Gráfico No. 13

## TRAFICO PROMEDIO DIARIO OFERENTES



**Fuente:** Propuestas Oferentes

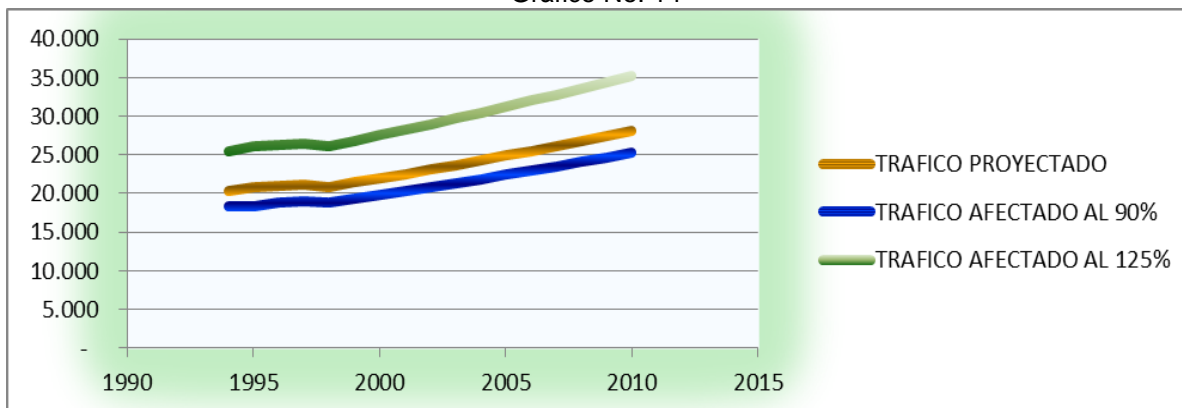
**Elaboró:** Comisión Auditora.

#### 4.3.1.1.3. GARANTÍA MÍNIMA DE TRÁFICO PISA

Las concesiones de primera generación indicaban que la Nación o los entes territoriales, podían garantizarle al concesionario un tráfico mínimo esperado.

Esta garantía mínima quedó establecida en la cláusula decima séptima del contrato de concesión firmado por la Gobernación del Valle del Cauca y Proyectos de Infraestructura SA, en la cual queda determinado que dicha garantía será del 90% de los vehículos proyectados, es decir, cuando el tráfico real en un año determinado en la etapa de operación, sea menor al 90% del que se proyectó en el modelo financiero, la Gobernación del Valle del Cauca para efectos de garantizar el equilibrio financiero del proyecto, debería compensar al concesionario.

Gráfico No. 14



Fuente: Propuesta PISA,  
Elaboró: Comisión Auditora.

Debe tenerse en cuenta que el cálculo del tráfico proyectado será directamente afectado con las tarifas de peaje reales para cada caseta del respectivo año, lo anterior para efectos de liquidación de la garantía mínima, ejemplo:

#### Tráfico Promedio Diario Proyectado

Peaje la Uribe	
Año	2000
TPD <sup>39</sup> proyectado	5.000
Tarifa	\$.2000

<sup>39</sup> Tráfico Promedio Diario



*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

Ingresos = (TPD x Tarifa) x 365 días

Ingresos = (5.000 x 2.000) = \$10.000.000 x 365 = **\$3.650.000.000**, este valor que fue proyectado para el año 2000.

Este valor se afecta al 90% y se compara con los ingresos reales, de esta manera se liquida la garantía mínima.

Tráfico afectado al 90% es \$3.285.000.000.

Tráfico Promedio Diario Real

Peaje la Uribe

Año	2000
TPD <sup>40</sup> real	3.500
Tarifa	\$2.000

Ingresos = (TPD x Tarifa) x 365 días

Ingresos = (4.400 x 2.000) = \$8.800.000 x 365 = **\$3.212.000.000**, este valor es el ingreso real para el año 2000.

Este valor se compara con los ingresos proyectados, de esta manera se liquida la garantía mínima.

Garantía Mínima  $3.212.000.000 / 3.650.000.000 = 88\%$ .

Los cálculos utilizados por el concesionario para proyectar el tráfico promedio diario, fueron de manera lineal, resulta importante comentar que el concesionario propone un incremento en el porcentaje que el Departamento debe garantizar por ingresos proyectados por cobro de peaje, de acuerdo a las proyecciones del TPD.

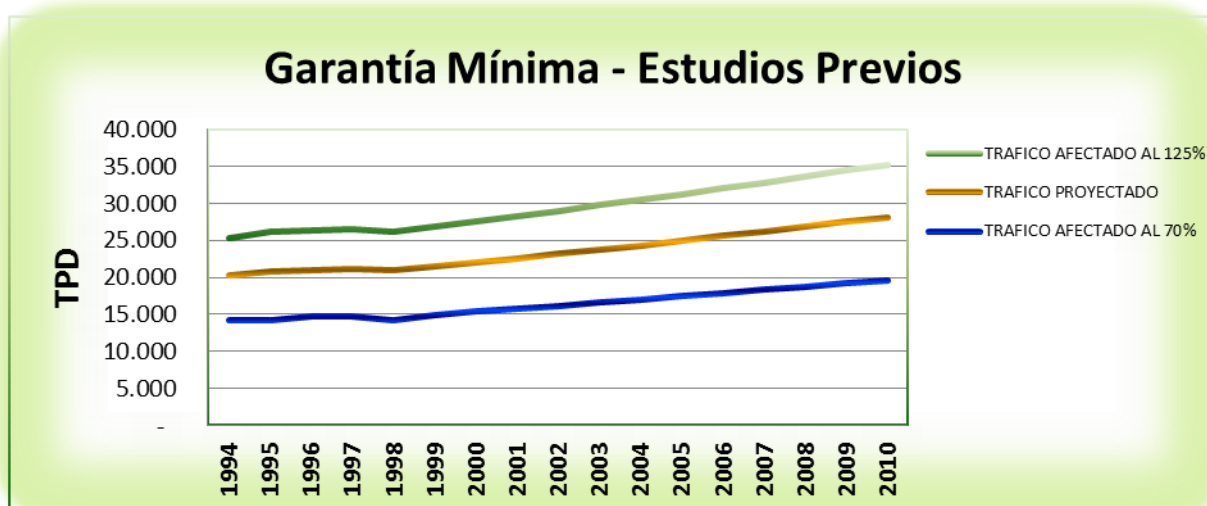
El Departamento del Valle del Cauca, contrató la firma Diconsultoría Ltda. (1992), experta para la ejecución de los estudios previos de la licitación pública, la cual entonces tenía la idoneidad y conocimiento suficiente en esta clase de proyectos, dicha firma genera un estudio financiero en la cual considera que dada las condiciones de la vía objeto de análisis, el porcentaje de la garantía mínima debía ser del 70%, sin embargo, los pliegos de condiciones establecieron que la garantía sería del 80% sin que para ello quedara explicación alguna de tal decisión.

---

<sup>40</sup> Tráfico Promedio Diario

PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PISA S.A., presenta en su propuesta una garantía mínima del 90%, la cual fue acogida por el Departamento del Valle del Cauca quedando establecida en el contrato de concesión, esto sin lugar a dudas generó una clara desventaja para el Departamento porque el margen de tráfico mínimo se redujo desde los estudios previos hasta la etapa contractual.

Gráfico No. 15



Fuente: Propuesta PISA,  
Elaboró: Comisión Auditora.

De acuerdo al acta modificatoria 003 del 12 de Marzo de 1996, la CLAUSULA DECIMA SEPTIMA del contrato de concesión quedo de la siguiente manera: *“INGRESO MINIMO ESPERADO POR PEAJE. Para cada año de operación del proyecto y para cada categoría vehicular, se determina en los pliegos de condiciones. El ingreso por peaje, mínimo esperado, para cada año de operación, es la suma de los productos del volumen esperado para cada categoría, multiplicado por el valor de la tarifa ajustada de acuerdo a los establecido en el parágrafo segundo de la cláusula 5, afectado del 90%. Si el ingreso total obtenido por concepto de peaje, durante un año determinado de operación...”*



*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

#### **4.3.1.1.4. ANALISIS DE LA PROPUESTA FINANCIERA DE PISA**

Para realizar este análisis se tomó como referencia el modelo presentado por PISA, el cual fue elaborado por Corfivalle y que hizo parte integral de la propuesta que finalmente fue aceptada por el Departamento para llevar a cabo la adjudicación del contrato.

Los parámetros de dicho modelo fueron los siguientes:

Cuadro No. 31  
PARÁMETROS GENERALES MODELO FINANCIERO PISA

**PARAMETROS GENERALES**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Inflacion Interna	25%	21%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%
Inflacion Externa	4%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
Devaluación	16,7%	14,0%	14,0%	14,0%	14,0%	14,0%	14,0%	14,0%	16,5%	16,5%	16,5%	16,5%	16,5%	16,5%	16,5%	16,5%	16,5%
Tasa de Cambio (Final de Año)	738	841	959	1.093	1.246	1.421	1.620	1.847	2.151	2.506	2.920	3.402	3.964	4.618	5.380	6.268	7.303
Tasa de Cambio Promedio		790	900	1.026	1.170	1.334	1.520	1.733	1.999	2.329	2.713	3.161	3.683	4.291	4.999	5.824	6.785
Delta Tasa de Cambio Promedio		103	111	126	144	164	187	213	266	330	384	448	522	608	708	825	961
TCC (t.a) final de Año		23,20%	21,30%	21,30%	21,30%	21,30%	21,30%	21,30%	21,30%	21,30%	21,30%	21,30%	21,30%	21,30%	21,30%	21,30%	21,30%
Tasa Pasiva (CDT Nominal)		22,50%	25,00%	25,00%	25,00%	25,00%	25,00%	25,00%	25,00%	25,00%	25,00%	25,00%	25,00%	25,00%	25,00%	25,00%	25,00%
Prime		6,50%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%
Libor		3,50%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%

**Tasa Activa**

Credito en Moneda Nacional (T.A)	TCC + 5,00%
Credito en Moneda Extranjera (E.A)	Libor + 5,00%

- 7 Años (T.A) DTF + 2,50 %

**PLAN DE INVERSION (\$MM)**

	Capital	R. Peaje	Deuda	Total
Costo de Construcción en 1993	12.093	8.258	28.019	48.370
Participacion (%)	25%	17%	58%	100%

**RESUMEN COSTO CONTRATO**

Construccion de Obras Civiles	39.458
Estudios de Ingenieria	942
<b>Total U.T.E.</b>	<b>40.400</b>
Interventoria	1.973
Adquisicion de zonas	3.580
Impuestos	2.417
<b>Total</b>	<b>48.370</b>

Fuente: Propuesta de PISA S.A.  
Elaboró: Comisión Auditora.

Cuadro No. 32  
**FLUJO DE CAJA MODELO FINANCIERO PISA 1993**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>CAJA INICIAL</b>	0	0	100	94	122	106	154	204	277	231	284	412	424	517	626	770
<b>INGRESOS</b>																
Recaudo de peajes	0	4.770	13.173	16.323	19.899	23.883	29.775	37.042	45.168	56.577	70.086	86.700	107.058	130.354	163.052	201.227
Ingresos financieros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Liquidación Inv. Temporales	0	0	0	0	0	0	2.849	4.117	4.429	26.866	58.304	76.726	101.066	184.855	287.162	399.011
Incremento Pasivos Financieros	0	7.427	27.958	12.975	37.612	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Capitalización	0	15.219	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL INGRESOS</b>	0	27.416	41.131	29.298	57.511	23.883	32.624	41.159	49.598	83.443	128.390	163.426	208.125	315.210	450.214	600.238
<b>EGRESOS</b>																
Costo de fiducia	0	48	132	163	199	239	298	370	452	566	701	867	1.071	1.304	1.631	2.012
Administración y cargos	0	1.588	84	101	121	146	175	210	252	302	362	435	522	626	751	902
Administración manejo peaje	0	627	1.874	2.023	1.622	1.947	2.388	2.928	3.547	4.368	5.345	6.536	7.985	9.670	11.916	14.560
Servicios usuarios	0	45	54	65	78	93	112	134	161	193	232	279	334	401	481	578
Seguros	0	75	70	71	37	54	71	95	78	94	135	135	163	196	235	283
Interventoría operación	0	0	0	445	413	1.117	1.738	2.777	884	1.078	2.855	1.589	1.928	2.327	2.839	3.446
Industria y comercio (3,3/1000 + 15%)	0	18	50	62	76	91	113	141	171	215	266	329	406	495	619	764
Impuesto de timbre (0,5%)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Intereses pagados	0	0	0	3.577	14.549	12.040	12.040	12.040	12.040	12.040	10.882	5.595	0	0	0	0
Gastos de mantenimiento	0	540	648	778	933	5.161	8.914	15.238	1.935	2.322	13.092	3.344	4.012	4.815	5.778	6.933
Egresos obra	0	24.375	36.511	1.162	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Activos fijos varios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Impuestos pagados	0	0	1.714	9.201	(4.258)	0	1.118	894	1.060	1.272	1.526	1.831	2.197	2.637	10.485	35.083
Amortización pasivos financieros	0	0	0	11.624	43.757	0	0	0	0	0	12.975	37.612	0	0	0	0
Inversiones temporales	0	0	0	0	0	2.849	4.117	4.429	26.866	58.304	76.726	101.066	184.855	287.162	399.011	481.733
Dividendos pagados	0	0	0	0	0	0	1.491	1.831	2.198	2.638	3.165	3.798	4.558	5.469	16.324	53.774
<b>TOTAL EGRESOS</b>	0	27.316	41.137	29.270	57.527	23.836	32.574	41.086	49.644	83.390	128.262	163.415	208.031	315.101	450.070	600.068
<b>CAJA FINAL</b>	0	100	94	122	106	154	204	277	231	284	412	424	517	626	770	939

Fuente: Propuesta de PISA S.A.

Elaboró: Comisión Auditora.

**Cuadro No. 33  
INDICADORES DE RESULTADOS MODELO FINANCIERO PISA 1993**

**DOBLE CALZADA "BUGA - LA PAILA"  
INDICADORES DE RESULTADOS**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ENDEUDAMIENTO (%)		32,55%	57,45%	53,47%	48,72%	43,93%	39,33%	35,10%	31,09%	27,36%	19,02%	0,37%	0,37%	1,77%	4,44%	2,92%
RELACION FLUJO CAJA LIBRE / DEUDA	n.c	n.c		0,13	0,35	1,24	1,23	1,18	3,04	3,83	1,91	1,65	n.c	n.c	n.c	n.c
RELACION FLUJO CAJA LIBRE / INTERESES	n.c	n.c		0,43	1,42	1,24	1,23	1,18	3,04	3,83	4,19	12,75	n.c	n.c	n.c	n.c
RELACION FLUJO CAJA LIBRE / PASIVO FIN.	n.c	n.c		0,04	0,41	0,30	0,29	0,28	0,72	0,91	1,21	n.c	n.c	n.c	n.c	n.c
INDICE DE LIQUIDEZ (Ingresos/Egresos)		0,0	0,0	0,0	0,0	1,09	1,07	1,05	1,48	1,59	1,28	1,25	2,10	2,49	3,96	3,06

**TASA INTERNA DE RETORNO**

Tasa Interna de Retorno sobre Flujo Libre

Calcular T.I.R.F (Si=1; No=0) 1

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Inversión inicial	0	15.219	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Flujo de caja disponible	0	0	0	0	0	2.849	2.759	2.143	24.635	34.075	21.587	28.138	88.347	107.776	128.173	136.496
Inversiones no recuperadas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	74
Impuesto último año	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	31.387
Total	0	-15.219	0	0	0	2.849	2.759	2.143	24.635	34.075	21.587	28.138	88.347	107.776	128.173	105.183
<b>Duración del contrato</b>																<b>15</b>
<b>T. real</b>																<b>14,46%</b>

**VALOR PRESENTE NETO**

		1993	1994	1995	1996		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Flujo		0		0	0	0	2.849	2.759	2.143	24.635	34.075	21.587	28.138	88.347	107.776	128.173	136.496
Tasa de descuento	37%																
Duración del contrato (años)	15																
Valor presente	15.571																
Valor presente neto	2.888																

Fuente: Propuesta de PISA S.A.  
Elaboró: Comisión Auditora.



*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

Del anterior modelo, se puede resumir lo siguiente expresado por PISA:

TIR Real del INVERSIONISTA 14,46%

Valor presente neto al 37% = 2.888 millones de pesos

### TASA INTERNA DE RETORNO

La Tasa Interna de Retorno (TIR), también llamada tasa de rendimiento de una inversión, corresponde al promedio geométrico de los rendimientos futuros esperados de la misma.

La TIR se utiliza como indicador de la rentabilidad de un proyecto, existiendo una relación directa: a mayor TIR, mayor rentabilidad. Debido a esto, la TIR se utiliza como uno de los criterios válidos de decisión en la aceptación o rechazo de proyectos de inversión.

**¿Cómo funciona?** La TIR se compara con una tasa mínima o tasa de rentabilidad mínima aceptada por el inversionista (TMRR)<sup>41</sup>, (esta tasa depende del riesgo de la inversión, si la inversión no tiene riesgo, la tasa que se utiliza usualmente para comparar la TIR será la tasa de rentabilidad libre de riesgo que para el caso de Colombia suele ser la DTF).

Si la TIR del proyecto supera o es igual a la TMRR, se acepta la inversión; en caso contrario, se rechaza. Gráficamente:

TIR > TMRR Se acepta el proyecto

TIR = TMRR Se acepta el proyecto

TIR < TMRR Se rechaza el proyecto

### **TIR REAL**

Cuando se hace referencia a tipos de interés, se suele distinguir entre tipos de interés nominales y reales

**Un Tipo de interés Nominal.** Es el tanto por ciento en concepto de interés acordado entre el acreedor y el tomador de un préstamo, y que el tomador debe adicionar al devolver el capital. El tipo de interés nominal comprende la tasa de inflación esperada y el tipo de interés real.

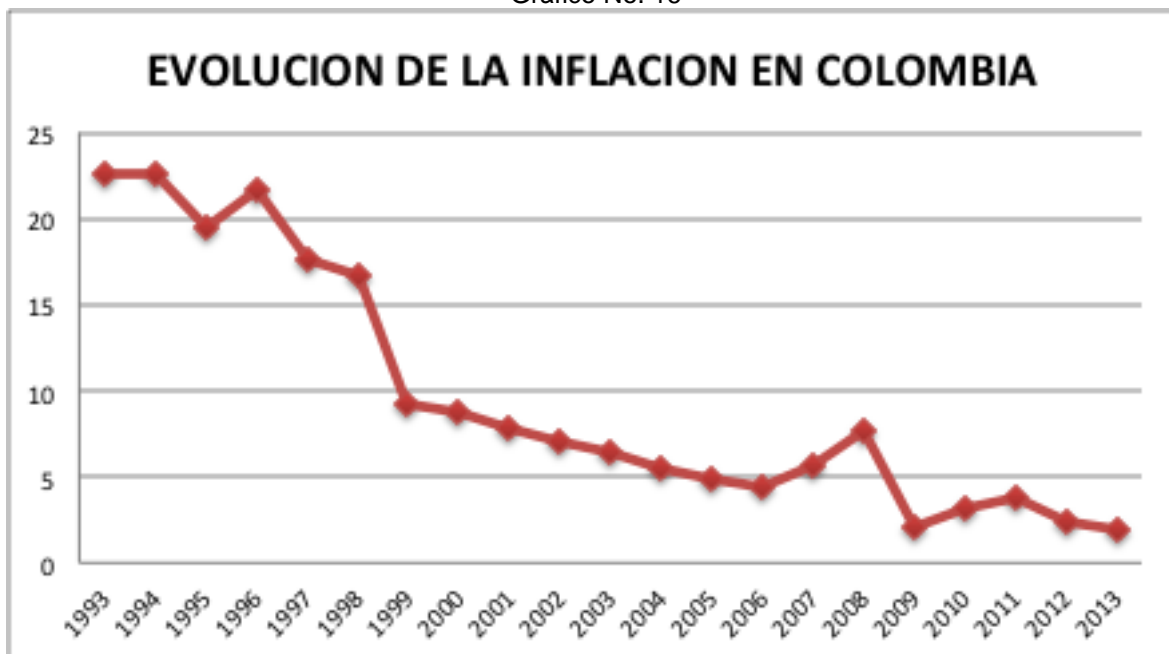
---

<sup>41</sup> TMRR Tasa Mínima de Rendimiento Requerida. En algunos casos a esta tasa se le denomina costo de oportunidad

**Tipo de interés Real.** Es la verdadera rentabilidad que percibe un inversionista o prestamista por su dinero, matemáticamente corresponde a la diferencia entre el tipo de interés nominal y la inflación.

Durante la década anterior a la elaboración del proyecto, el País tuvo en promedio una inflación del 24,1% en un rango comprendido entre el 16,6% y el 32,4%, el comportamiento de esta variable presentaba en aquel entonces una incipiente tendencia a la baja, lo cual explica el porqué los analistas que realizaron el modelo determinaron que el comportamiento de esta variable se estabilizaría en un 20%.

Gráfico No. 16



Elaboró: Comisión Auditora.

En el modelo financiero en estudio la TIR real para el inversionista se estableció en un 14.46% lo cual nos permite decir que la TIR nominal de este proyecto con una inflación esperada del 20% es del 37,35%<sup>42</sup>

### VALOR PRESENTE NETO.

El valor presente neto (VPN) es uno de los criterios más aceptados a la hora de seleccionar proyectos de inversión. Normalmente se utiliza una tasa de descuento

<sup>42</sup> Tasa tir nominal =  $(1 + \text{inflación})(1 + \text{Tir real}) - 1$

*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

con la cual se miden todos los flujos de fondos y la regla de decisión es simple: si el proyecto obtiene un valor presente en el positivo entonces es viable y debe aceptarse, igualmente ocurre si el valor presente es cero y si el valor presente neto es negativo, El proyecto deberá rechazarse.

Lo interesante del valor presente neto, es que tiene en cuenta el valor del dinero en el tiempo.

Lo que hace este método, básicamente, es traer al valor presente todos los flujos del proyecto (tanto los de ingreso Como los de salida) utilizando la misma tasa de descuento para luego proceder a restarlos.

En el caso en mención, el valor presente neto suma \$15,571 millones y el valor presente neto suma \$2.888 millones de pesos. Esto implica que el valor de la inversión es de \$12.683 millones.

## LA INVERSION

Según el plan de inversión propuesto en el modelo inicial. Esta se compone de la siguiente manera:

Cuadro No. 39  
Plan de Inversión

### **PLAN DE INVERSION (\$MM)**

	<b>Capital</b>	<b>R. Peaje</b>	<b>Deuda</b>	<b>Total</b>
Costo de Construcción en 1993	12.093	8.258	28.019	48.370
Participación (%)	25%	17%	58%	100%

Fuente: Modelo financiero presentado por PISA  
Elaboró: Comisión Auditora.

En la anterior tabla se constata que la participación inicial del departamento a través del recaudo del peaje de La Uribe era equivalente a 8,258 millones de pesos del año 1993, los cuales correspondían al 17% del valor total de las inversiones del proyecto.

Respecto a la participación del Estado como inversionista en proyectos de infraestructura bajo la modalidad de concesión, el documento CONPES 2597 de 1992 establece lo siguiente: *“la concesión podrá contemplar la participación del*

*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

Estado con recursos que concurren a la ejecución de la obra, con lo cual, por consiguiente, la remuneración o utilidad que se reconozca al concesionario se establecerá únicamente en función del capital aportado por el concesionario. La participación de este capital podrá ser establecida en los pliegos de conclusiones, o podrá ser una de las variables de decisión del propio concesionario en su propuesta. En cualquier caso, **la participación del Estado no podrá ser superior al 30% del total del valor de la obra....**” (Subrayado y resaltados propios)

La tabla siguiente presenta el cálculo del valor de inversión real del departamento en la concesión vial. Para dichos cálculos se tomaron los valores recaudados en el peaje de la Uribe durante el periodo comprendido entre el 8 de febrero de 1994 y el 30 de noviembre de 1999 fecha en que se terminó dicho tramo.

Cuadro No. 34

CÁLCULO DE INVERSIÓN DEL DEPARTAMENTO							
CIFRAS EN 1993 (COP) MILLONES							
	0	1	2	3	4	5	6
		1994	1995	1996	1997	1998	1999
Recaudo de peaje en pesos corrientes		4.058	5.886	8.676	10.925	13.359	12.939
Inflación	23%	22,6%	19,5%	21,6%	17,7%	16,7%	9,2%
Factor de descuento		0,8157	0,6827	0,5613	0,4769	0,4087	0,3742
Valor presente		3.310	4.018	4.870	5.210	5.460	4.841
<b>TOTAL EN PESOS DE 1993</b>		<b>27.709</b>					
Valor inversión total según el contrato		48.370					
Inversión del departamento en VP		27.709					
<b>Inversión del departamento</b>		<b>57,29%</b>					

Fuente: Actas de Tráfico del Concesionario.

Elaboró: Comisión Auditoría

Tomando como base la información que se resume en la tabla anterior, la participación del departamento en la concesión fue de 55,832 millones de pesos corrientes, los cuales al expresarse en pesos de 1993 corresponden a 27,709 millones de pesos, suma esta que representa el **57.29% del valor total de la inversión**, y que a su vez equivale al 190% del límite del 30% establecido en el documento CONPES citado anteriormente.

Si se tiene en cuenta que el contrato tuvo una adición en el año de 1996 la cual implicó el incremento del plazo de la concesión en cinco años, al igual que la adición en el valor de la inversión en 3,741 millones de pesos, los cuales se justificaron en su momento, la inversión total del mismo quedó establecida en

52,111 millones de pesos, tal como consta en el acta modificatoria No. 03 de marzo 12 de 1996.

Sin embargo el modelo financiero presentado en aquel entonces por el concesionario no contempló dicho incremento de inversión (ver documento “anexo número uno al acta modificatoria del contrato de concesión número 03 de marzo 12 de 1996”). Dicho documento en su primera página, la cual contiene los parámetros generales del modelo, el concesionario calcula la inversión total y la determina en 48,370 millones de pesos cifra similar a la del modelo inicial.

Llama la atención que en dicho cálculo elaborado dos años después de haber iniciado la concesión, el plan de inversión contempla por recaudo de peajes la suma de 28,655 millones de pesos la cual representa un 59% del valor total de la inversión (28,655/48,370).

Esta situación evidencia el conocimiento de las partes en relación con la violación del tope establecido para la inversión del departamento en dicha concesión.

En la siguiente tabla se calcula el valor del exceso de inversión por parte del departamento en la citada Concesión. Como se observa, en el monto al que se hace referencia corresponde a 19,451 millones de pesos en cifras de 1993. Indexando<sup>43</sup> este valor a pesos de Julio de 2014 corresponde a una cifra en pesos de 106,790 millones.

Cuadro No. 35

<b>DIFERENCIA ENTRE EL VALOR APORTADO Y EL MODELO CIFRAS EN 1993 COP MILLONES*</b>		
	<b>INVERSION 1993</b>	<b>INVERSION 1996</b>
<b>VALOR INVERSION TOTAL SEGÚN CONTRATO</b>	48.370	52.111
	17%	17%
<b>INVERSION DEPARTAMENTO SEGUN MODELO INICIAL</b>	8.258	8.897
<b>INVERSION REAL DEL DEPARTAMENTO</b>	<b>27.709</b>	<b>27.709</b>
<b>DIFERENCIAL</b>	<b>19.451</b>	<b>18.813</b>
<b>VALOR ACTUALIZADO A JULIO 2014</b>	<b>106.790</b>	<b>103.284</b>

<sup>43</sup> Para dicha indexación se utilizó el índice de precios al consumidor certificado por el DANE

Otra forma de abordar el análisis es desde el punto de vista del impacto según la inversión máxima permitida al departamento frente a la inversión estimada para el proyecto. El cuadro siguiente, muestra los resultados asumiendo los cambios en el monto total de la inversión por una parte y por otra tomando como inversión del departamento la máxima permitida (30%). El resultado es que en el entendido de que la gobernación hubiese aportado la máxima cantidad de dinero permitida aún así se presentaría un exceso de inversión que en pesos de hoy corresponde a 66,299 millones de pesos

Cuadro No. 36

<b>DIFERENCIA ENTRE EL VALOR APORTADO Y EL TOPE MÁXIMO</b>			
<b>CIFRAS EN 1993 COP MILLONES*</b>			
		<b>INVERSION 1993</b>	<b>INVERSION 1996</b>
<b>VALOR INVERSIÓN TOTAL SEGÚN MODELO</b>		48.370	52.111
<b>VALOR INVERSIÓN MÁXIMA PERMITIDA</b>	30%	14.511	15.633
<b>INVERSIÓN DEL DEPARTAMENTO</b>		<b>27.709</b>	<b>27.709</b>
<b>DIFERENCIAL</b>		<b>13.198</b>	<b>12.076</b>
<b>VALOR ACTUALIZADO A JULIO 2014</b>		<b>72.460</b>	<b>66.299</b>

\*Salvo el valor actualizado que se encuentra en Pesos de 2014

Elaboró: Comisión Auditoría

#### Observación con Incidencia Administrativa No. 14

La participación del departamento en la concesión fue de 55,832 millones de pesos corrientes, los cuales al expresarse en pesos de 1993 corresponden a 27,709 millones de pesos, suma esta que representa el **57.29% del valor total de la inversión**, que es superior al 30% de lo establecido en el documento CONPES 2597 de 1992 y en la propuesta de PISA, presuntamente por la falta de control y seguimiento por el Departamento del Valle del Cauca, generando unas condiciones desfavorables para el departamento en la estructura de financiación del modelo.

## EQUILIBRIO FINANCIERO DEL CONTRATO

Éste es uno de los principios que rigen la relación contractual entre el estado y los particulares y consiste en la equivalencia que debe existir en una relación contractual entre lo que recibe la entidad estatal y lo que paga por ello. Este principio tiene por objeto evitar el enriquecimiento sin causa de alguna de las partes a costa del empobrecimiento correlativo de la otra, que de haber conocido las circunstancias previamente no hubiese celebrado el contrato o lo hubiese celebrado en condiciones diferentes.

Si bien, las partes deben sujeción a los términos contractuales, esta no llega hasta el punto que implique para una de las partes una carga desmedida que bajo ninguna circunstancia estaría dispuesta a sobrellevar.

La ley 80 de 1993 en su artículo 27 trata el tema de la ecuación contractual en los siguientes términos:

*“...ARTICULO 27. DE LA ECUACION CONTRACTUAL. En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento.....”*

*Igualmente, al respecto ha sostenido el Consejo de Estado lo siguiente<sup>44</sup>: “Este enfoque del equilibrio financiero del contrato permite concebir esa institución **como un derecho que tienen, en igual medida, las dos partes de la relación contractual.***

*Al aproximar, con esa perspectiva el fundamento del equilibrio económico de los contratos estatales resulta posible identificar una doble dimensión, la primera relacionada con la equivalencia objetiva de las prestaciones y la segunda referida al respeto de las condiciones que las partes tuvieron en cuenta al momento de su celebración.” (resaltado y subrayados propios)*

*“Las orientaciones jurisprudenciales precedentes permiten concluir que el verdadero contenido y alcance de las prestaciones a las cuales se encuentran obligadas las partes, se obtiene no solo del contrato formalizado entre ellas, sino fundamentalmente del pliego de condiciones, de los términos de referencia o de las bases de la contratación directa.*

---

<sup>44</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez, Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil siete (2007) Radicación número: 25000-23-26-000-1996-02098-01(15475)



*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

*En efecto, el pliego de condiciones tiene una doble e importante finalidad: de una parte constituye el fundamento de la oferta presentada por el contratista, quien debe acogerse estrictamente a sus reglas para proponer los costos del proyecto, los plazos de su ejecución, pero también, como resulta obvio, para calcular su utilidad o remuneración que, en últimas constituye el móvil que lo lleva a contratar y, de otra, en él se encuentran inmersas las condiciones de la futura contratación, toda vez que muchas de sus precisiones y previsiones se convierten en verdaderas cláusulas contractuales, las cuales permiten determinar los aspectos que llevaron a las partes a formalizar el acuerdo de voluntades y, sobre todo, han de ser útiles al momento de establecer el alcance de sus obligaciones o prestaciones, incluyendo los aspectos de índole técnico, económico y financiero...”*

Es claro, entonces que el concepto de equilibrio financiero es de doble vía y para el caso en comento, como queda evidenciado en las tablas precedentes, el departamento superó no solamente lo que era su participación estimada del proyecto si no que también superó el tope máximo permitido para este tipo de contrato. Al sobrepasar el departamento los topes de inversión planteados en las condiciones iniciales del contrato se ha generado en favor del concesionario un desequilibrio financiero, el cual como consecuencia ocasionó un enriquecimiento injustificado en virtud a la menor inversión de éste en el proyecto sin sacrificar ingresos ni tiempo.

Es importante resaltar que si bien, el exceso de inversión ha sido actualizado mediante el proceso de indexación, no se ha tenido en cuenta en dicho valor el costo financiero de los recursos el cual como mínimo debería ser actualizado utilizando como referencia la tasa DTF.

#### ADICIONES AL CONTRATO

La Tabla que se presenta a continuación muestra las dos variaciones al contrato inicial.

Cuadro No. 37

<b>CAMBIOSENELCONTRATO</b>			
<b>CIFRASEN1993COPMILLONES*</b>			
	<b>1993</b>	<b>1996</b>	<b>2006</b>
	CONTRATO 001/93	ACTA MODIFICATORIA #3 12/03/1996	ACTA MODIFICATORIA #7 07/11/2006*
VALOR CONTRATO	48.369	52.111	35.353
AÑOS	15	20	19
KILOMETROS	60	60	20
FINALIZA	2008	2014	2033
COSTO POR KM	806	869	1.768

\*ddmmaaaa

Elaboró: Comisión Auditoría

Como se lee en la tabla anterior, el contrato ha presentado dos modificaciones las cuales se han traducido en el incremento del tiempo de duración de la concesión.

Para el caso de la primera modificación presentada en el año de 1996 la inversión sufrió un incremento de 3742 millones de pesos (7.73%) lo que llevó a una ampliación de cinco años en el plazo de la concesión (33.3%).

En el año 2006 cuando se realiza la segunda modificación al contrato en la cual se contempla una inversión de 35,353 millones de pesos<sup>45</sup> (cifra esta que comparada con la inversión inicial equivale al 67.8% de la misma), además se amplió el plazo de la concesión por 19 años, que equivale al 95% del tiempo inicialmente pactado.

En criterio de esta auditoría las cifras aquí presentadas siguen ratificando una ventaja desproporcionada e injustificada a favor del concesionario. A continuación se realizará en análisis de la última modificación

<sup>45</sup> Todos estas cifras están expresadas en pesos de 1993



*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

### LA ADICIÓN DEL AÑO 2006

Las tablas siguientes corresponden a la información del modelo financiero presentado por el concesionario.

Cuadro No. 38

	\$MM
Concepto	1993
Obra	31.321
Mitigación Social y Ambiental	2.000
Predios	1.382
Interventoria	650
<b>Total Inversión</b>	<b>35.353</b>

INVERSIÓN EN OBRA			
\$MM 1993	2.006	2007	2008
Avance Obra	30%	50%	20%
Obra	9.396	15.661	6.264
Mitigación Social y Ambiental	600	1.000	400
Predios	415	691	276
Interventoria	195	325	130
<b>Total Inversión</b>	<b>10.606</b>	<b>17.677</b>	<b>7.070</b>

FLUJO DE VALORACION \$MM 1993	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Inversión	-10.606	-17.677	-7.071	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Flujo de Caja Libre	0	0	0	0	0	0	0	0	9.121	9.297	11.975	11.191	11.484	10.474	10.815	13.703	12.994	13.338	12.326	12.696	15.701	15.099	15.490	14.573	15.096	18.357	19.292
Costos de PLV	0	0	-112	-225	-225	-225	-225	-225	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ahorro Tributario y mort	0	186	495	619	619	619	619	650	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mantenimiento Periódico PLV	0	0	0	0	0	0	-1.102	-1.102	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total Flujo</b>	<b>-10.606</b>	<b>-17.491</b>	<b>-6.688</b>	<b>394</b>	<b>394</b>	<b>394</b>	<b>-708</b>	<b>-677</b>	<b>9.121</b>	<b>9.297</b>	<b>11.975</b>	<b>11.191</b>	<b>11.484</b>	<b>10.474</b>	<b>10.815</b>	<b>13.703</b>	<b>12.994</b>	<b>13.338</b>	<b>12.326</b>	<b>12.696</b>	<b>15.701</b>	<b>15.099</b>	<b>15.490</b>	<b>14.573</b>	<b>15.096</b>	<b>18.357</b>	<b>19.292</b>

TIR (3,95% WAAC) 13,95%

Fuente: Modelo financiero entregado por PISA  
Elaboró: Comisión Auditoría

Al revisar este modelo, se observa que el concesionario ha calculado una rentabilidad del 13,95%. Esto se debe a que en el modelo se parte del supuesto de que los flujos de caja originados durante los años 2006 a 2013 no se tienen en cuenta en virtud que el concesionario ya tendría derecho a ellos debido a que estaban incluidos en la adición anterior que se hizo al contrato.

Lo anterior desde una perspectiva eminentemente financiera parece razonable, sin embargo, es necesario tener en cuenta la posición del concesionario dentro del contrato a fin de hacer un análisis equilibrado la situación. Si se utiliza el concepto del Payback<sup>46</sup> o período de recuperación, veremos que los 35,353 millones de pesos A los que hace referencia el contrato se recuperan en nueve años esta vez en el año 2017.

Sin embargo si se considera un escenario en el cual una empresa diferente, o el mismo concesionario se comprometiera a hacer las inversiones necesarias para esta obra, a sabiendas de que sus ingresos iniciarían a partir del 2014 sería razonable inferir que estas arrancarían en el 2010 para terminar en el 2013 A fin de coincidir el final de las obras con el inicio del recaudo de los peaje. Esto en virtud a que sería un mal negocio para el estado tener que compensar la rentabilidad del inversionista durante el período muerto. La siguiente tabla nos presenta dicho escenario.

---

<sup>46</sup> El Payback hace referencia al tiempo que demora un inversionista en recuperar la inversión realizada en un proyecto

Cuadro No. 39

<b>FLUJO DE VALORACION</b>																						
Cifras en COP millones de 1993																						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Inversión	-10.606	-17.677	-7.071	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Flujo de Caja Libre	0	0	0	9.121	9.297	11.975	11.191	11.484	10.474	10.815	13.703	12.994	13.338	12.326	12.696	15.701	15.099	15.490	14.573	15.096	18.357	19.292
Costos PLV			-112	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ahorro Tributario Mort			186	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mantenimiento Periodico PLV				0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total Flujo</b>	<b>-10.606</b>	<b>-17.677</b>	<b>-6.997</b>	<b>9.121</b>	<b>9.297</b>	<b>11.975</b>	<b>11.191</b>	<b>11.484</b>	<b>10.474</b>	<b>10.815</b>	<b>13.703</b>	<b>12.994</b>	<b>13.338</b>	<b>12.326</b>	<b>12.696</b>	<b>15.701</b>	<b>15.099</b>	<b>15.490</b>	<b>14.573</b>	<b>15.096</b>	<b>18.357</b>	<b>19.292</b>
flujo de caja acumulado				9.121	18.418	30.393	41.584	53.068	63.542	74.357	88.060	101.054	114.392	126.718	139.414	155.115	170.214	185.704	200.277	215.373	233.730	253.022
<b>RESUMEN FINANCIERO:</b>																						
Inversión	35.280																					
PAYBACK	4 Años																					
TIR	24,11%																					

Elaboró: Comisión Auditoría

Como se observa bajo los parámetros analizados. Estamos ante un negocio radicalmente diferente en términos de rentabilidad Y recuperación de la inversión. En relación con la primera, esta pasa el 13.95 por ciento al 24.11 por ciento presentando un incremento del 72.8%. Y en el caso del Payback, este pasa de nueve (9) a cuatro (4) años.

El anterior análisis tiene como objeto demostrar que en realidad el negocio es mucho más atractivo para el inversionista concesionario de lo que se presenta en el modelo financiero.

Adicionalmente es necesario validar la inversión en mitigación social la cual corresponde a 2000 millones de pesos de 1993 los cuales para efectos de cálculo de rentabilidad debieron invertirse Durante el periodo en mención.

El análisis anterior conlleva a las siguientes preguntas:

1. Es razonable la rentabilidad que tiene el inversionista concesionario en este proyecto?
2. Realmente era necesario otorgar 19 años de explotación para compensar adecuadamente al concesionario?

Si se analizan las anteriores preguntas a la luz de la teoría del equilibrio financiero la respuesta es evidente para ambas preguntas NO.

### LA RENTABILIDAD DEL CONCESIONARIO

1. El modelo considera unas inversiones temporales a partir de 1998, sobre las cuales no calcula rendimientos financieros con lo cual se disminuye la rentabilidad del proyecto. La tabla siguiente calcula el impacto de dicha omisión.

Cuadro No. 40

RENDIMIENTO INVERSIONES TEMPORALES											
CIFRAS EN COP MILLONES											
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Inversiones temporales	22.849	22.268	22.112	22.437	21.438	22.422	24.340	23.789	22.306	21.849	22.722
DTF PROMEDIO	22.2,3	22.1,6	22.2,2	22.2,5	22.0,0	22.0,8	22.0,8	22.0,1	22.0,2	22.0,9	22.0,7
INTERESES	22.20	22.73	22.8	22.799	22.840	22.435	22.898	22.928	22.393	22.881	22.007
INGRESO NETO	22.544	22.91	22.27	22.960	22.988	22.005	22.329	22.149	22.475	22.217	22.605

Elaboró: Comisión Auditoría

*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

Para el cálculo del ingreso neto se aplicó a dichas inversiones la tasa DTF promedio, luego, el valor de los intereses fue descontado en su defecto impositivo asumiendo una tasa de impuesto de renta del 30% que es la utilizada en el modelo.

Para efectos de este cálculo no se tuvo en cuenta la reinversión de dichos intereses ni la deducción tributaria por efecto de componente estacionario de los intereses, de las cuales combinadas incrementarían el valor ingreso neto.

2. El ajuste por inflación se calculó hasta el 2006, por tal razón a partir de ahí no hay lugar a corrección monetaria.

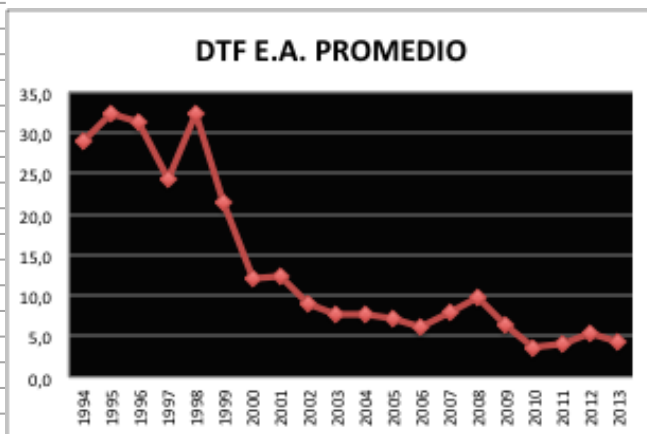
3. la tasa de interés que se utilizó en el modelo para calcular el endeudamiento fue del 23.8%, sin embargo la inflación y consecuentemente las tasas de interés iniciaron una tendencia descendente a partir del año 1999 tal como lo demuestra la tabla adjunta.

Gráfico No. 17

**DTF EFECTIVO ANUAL**

*CIFRAS EN PORCENTAJES*

	PROMEDIO	MAXIMO	MINIMO
1994	29,0	38,7	25,1
1995	32,4	38,1	28,7
1996	31,3	33,7	28,0
1997	24,2	27,9	22,8
1998	32,3	37,6	24,3
1999	21,6	34,1	15,8
2000	12,2	15,4	10,0
2001	12,5	13,5	11,3
2002	9,0	11,5	7,7
2003	7,8	8,0	7,6
2004	7,8	8,0	7,6
2005	7,1	7,8	6,3
2006	6,2	6,8	5,9
2007	7,9	9,0	6,6
2008	9,7	10,3	8,5
2009	6,3	9,8	4,1
2010	3,7	4,1	3,4
2011	4,1	5,4	3,4
2012	5,3	5,8	5,0
2013	4,3	5,3	3,9



Elaboró: Comisión Auditoría

El impacto de esta situación corresponde a una disminución en el costo del pasivo financiero durante los periodos 1996 a 2003 tal como se aprecia en las tablas siguientes:

Cuadro No. 41

<b>SITUACION MODELO INICIAL TASA 23,8%</b>									
<b>Bonos</b>									
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total Amortizacion	7.612	7.612	7.612	7.612	7.612	7.612	7.612	7.612	7.612
Total Intereses	2.316	2.802	2.040	2.040	2.040	2.040	2.040	2.882	2.595
Saldo de Capital	2.975	5.587	5.587	5.587	5.587	5.587	5.587	7.612	7.612
Prepagos	7.612	7.612	7.612	7.612	7.612	7.612	7.612	7.612	7.612

<b>SITUACION RECALCULANDO CON DTF PROMEDIO</b>									
<b>Bonos</b>									
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total Amortizacion	7.612	7.612	7.612	7.612	7.612	7.612	7.612	7.612	7.612
Total Intereses	2.042	2.977	2.341	2.098	2.166	2.312	2.569	2.941	2.933
Saldo de Capital	2.975	5.587	5.587	5.587	5.587	5.587	5.587	7.612	7.612
Prepagos	7.612	7.612	7.612	7.612	7.612	7.612	7.612	7.612	7.612

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>DIFERENCIA EN INTERESES</b>	<b>-26</b>	<b>-175</b>	<b>-302</b>	<b>1.132</b>	<b>5.873</b>	<b>5.728</b>	<b>7.471</b>	<b>5.941</b>	<b>2.661</b>

Elaboró: Comisión Auditoría



**CONTRALORIA  
DEPARTAMENTAL  
DEL VALLE DEL CAUCA**

*¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!*

## **5. ANEXOS**

## 5.1. CUADRO DE OBSERVACIONES

**AUDITORIA CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL CONTRATO DE CONCESION GM 001 DE DICIEMBRE 30 DE 1993  
DEPTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA (SECRETARIA DE MACROPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE)  
Vigencias 1993-2013**

No.	OBSERVACIONES	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					
				A	S	D	P	F	DAÑO PATRIMONIAL
	<b>Factor: Planes Programa y Proyectos</b>								
1	<p>En el ejercicio del control de gestión no se evidencia la aplicación de herramientas básicas como planes operativos de actividades o proyectos, cronogramas, presupuestos, evaluación de legalidad, la evaluación financiera, la evaluación de impacto, y la más generalizada, la evaluación de la gestión a través de indicadores de eficacia y eficiencia, en los periodos institucionales anteriormente mencionados, lo que generó que el Departamento del Valle del Cauca no realice medición de resultados en lo referente a la Concesión Vial Buga – Tuluá – La Paila – La Victoria.</p> <p>Dado lo anterior el Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación del Valle del Cauca, no realiza ningún seguimiento y control al proyecto de infraestructura vial más importante del Departamento del Valle del Cauca.</p>	<p>En cuanto a la presunta no evidencia de aplicación de herramientas básicas como planes operativos de actividades o proyectos, cronogramas, presupuestos, evaluaciones de legalidad, financiera, de impacto, gestión, mediante indicadores de eficacia y eficiencia.</p> <p>Es pertinente aclarar, que el Contrato GM-001 de 1993 de obra pública para la construcción por el sistema de concesión del proyecto para la construcción y mantenimiento de una nueva calzada, mejoramiento y mantenimiento de la calzada existente de la carretera Buga – Tuluá – La paila, en el sector comprendido entre la abscisa K 67+100 y la abscisa K-128+100 y su modificatoria, Acta de Modificación y Adición de Noviembre 7 de 2006, en el parágrafo segundo de la cláusula vigésima cuarta referente a la conservación y mantenimiento del proyecto "NIVEL DE SERVICIO DURANTE LA ETAPA DE OPERACIÓN", la operación del proyecto se ajusta a lo establecido en el Reglamento para la Operación de Carreteras Concesionadas, obligando al concesionario a mantener el proyecto con un nivel de servicio que alcance una calificación mínima de 4.0 puntos, según especial exigencia para las concesiones</p>	<p>De acuerdo a la respuesta presentada por el ente de control, este no desvirtúa el hallazgo.</p> <p>El ente de control aporta actas de comités donde él mismo, la interventoría y el concesionario son integrantes. En ella se discuten temas de calificación de la vía y toda su infraestructura, mas no hay un esquema definido donde se cuenten con herramientas de control que se pueda evidenciar el impacto y los beneficios que trae el proyecto para el departamento, no existen informes de gestión que se demuestren, avances indicadores de eficacia y eficiencia con el fin de medir sus resultados y de esta manera detectar fallas o mejoras para así efectuar revisión de cuentas por la ciudadanía y los órganos de control</p>	X					

## 5.1. CUADRO DE OBSERVACIONES

**AUDITORIA CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL CONTRATO DE CONCESION GM 001 DE DICEMBRE 30 DE 1993  
DEPTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA (SECRETARIA DE MACROPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE)  
Vigencias 1993-2013**

No.	OBSERVACIONES	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					
				A	S	D	P	F	DAÑO PATRIMONIAL
		<p>viales establecidas por el Ministerio del Transporte, conforme a las normas para calificar el estado físico de una carretera, siendo el instrumento para determinar los indicadores de eficiencia y calidad de las obras realizadas en la vía, los cuales se califican dos veces en año con un índice de estado de la vía que debe ser superior a cuatro (4).</p> <p>Los rangos definidos contractualmente en el índice de estado hacen relación entre otros a: Estado de la calzada; Estructura de drenaje y estructura viales; Evaluación de las zonas laterales, señalización, las cuales conforme al registro histórico de calificaciones su promedio desde julio de 1994 a mayo 14 de 2014 están muy por encima de lo exigido.</p> <p>Es por ello que el Departamento del valle del Cauca realiza seguimiento y control al proyecto de concesión vial que actualmente se encuentra en etapa de operación y mantenimiento a través del interventor contratado por el Departamento, para lo cual se anexa los soportes técnicos, los cuales ya habían sido adjuntados al ente fiscalizador para su cotejo y verificación.</p> <p>Adicionalmente para el seguimiento del proyecto vial se realizan periódicamente Comités Técnicos Operativos cuyo objeto</p>							

## 5.1. CUADRO DE OBSERVACIONES

**AUDITORIA CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL CONTRATO DE CONCESION GM 001 DE DICEMBRE 30 DE 1993  
DEPTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA (SECRETARIA DE MACROPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE)  
Vigencias 1993-2013**

No.	OBSERVACIONES	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					
				A	S	D	P	F	DAÑO PATRIMONIAL
		es el seguimiento a las obligaciones contractuales tanto del concesionario como de la interventoría.  Se anexan actas de comité técnico operativos vigencias 2001 al 2014.							
	<b>Factor: Gestión Contractual</b>								
2	El Departamento del Valle del Cauca no realizó entrega al equipo auditor los adendos que hacían parte de los pliegos de condiciones, con el fin de establecer si fueron tenidos en cuenta para los pliegos definitivos. De igual forma no se evidenció el acta de evaluación del comité que permitiera verificar la calificación realizada a cada una de las propuestas, que diera como resultado la selección de la mejor oferta para los intereses del Departamento, por parte de los integrantes del mismo. Lo anterior denota desorganización en el archivo de la etapa precontractual del contrato de concesión GM001 de 1993.	Como se ha manifestado en oficios anteriores, dado que la información solicitada data de más de 20 años siendo voluminosa y se encuentra dispersa, teniendo en cuenta que en la reforma administrativa de 1999 la Gerencia para Macroproyectos Estratégicos de Infraestructura desapareció como dependencia de la Gobernación del Valle del Cauca y toda la documentación que manejaba fue remitida al archivo central quien hasta la fecha tomó la custodia de tales documentos.  Por lo anterior teniendo en cuenta que se requiere hacer una labor minuciosa de inspección física al archivo central, como le consta al equipo auditor, se solicita al ente fiscalizador otorgar un término de diez (10) días hábiles con el propósito de poder revisar nuevamente carpeta por carpeta.  Adicionalmente hemos realizado las gestiones necesarias de búsqueda solicitando la colaboración de las	En la respuesta no allegan la información requerida para que fuera desvirtuada, adicionalmente y de acuerdo a las actas que fueron firmadas con la administración tuvieron suficiente tiempo para recopilar la información requerida por la Contraloría Departamental, desde el inicio de la auditoria. Por lo tanto queda en firme.	X					

## 5.1. CUADRO DE OBSERVACIONES

**AUDITORIA CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL CONTRATO DE CONCESION GM 001 DE DICIEMBRE 30 DE 1993  
DEPTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA (SECRETARIA DE MACROPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE)  
Vigencias 1993-2013**

No.	OBSERVACIONES	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					
				A	S	D	P	F	DAÑO PATRIMONIAL
		entidades que participaron en el proceso contractual como el concesionario PISA y la interventoría DI CONSULTORÍA S.A, sin resultados positivos a la fecha.							
3	En el acta se reconocieron sobrecostos de \$3.719.500.774, sin embargo, no se evidencian los cálculos realizados, que dieron origen a dicho reconocimiento, como tampoco los oficios citados en lo que indican fueron aprobados, presuntamente por falta de control y desorden en sus archivos, lo que genera incertidumbre en la justificación a este reconocimiento.	<p>En el acta número 14 del 20 de diciembre de 1995 denominada "Documento de Acuerdo sobre los Alcances y costos de las obras pendientes de formalizar" (anexa), el Departamento reconoce un sobrecosto por valor de \$3.719.500.774, causados por el fraccionamiento del cronograma inicial de obra por motivos de la licencia ambiental conforme al oficio AGM-0158-95 de julio 12 de 1995 expedido por la Gerencia de Macroproyectos donde se incluye el concepto de la interventoría.</p> <p>La mencionada acta tiene como anexo el cálculo realizado por las partes.</p>	Debido a que en el derecho de contradicción la gobernación del Valle del Cauca, únicamente se limita a reiterar lo enunciado en el folio 5 del acta No. 14 de 20 de diciembre de 1995, DOCUMENTO DE ACUERDO SOBRE LOS ALCANCES Y COSTOS DE LAS OBRAS PENDIENTES DE FORMALIZAR, el cual estableció lo siguiente: "...La Gobernación reconoce un sobrecosto de \$3.719.500.774 (pesos de 30/09/93) por todos los efectos causados por el fraccionamiento del cronograma inicial de obra por motivo de la licencia Medio Ambiental, según el contenido de la carta de la Gerencia de Macroproyectos de fecha 12 de julio de 1995 (oficio AGM-0158-95) que incluye el concepto de la Interventoría de fecha 5 de julio de 1995 (oficio DC-0492-95)", adjuntando el ANEXO No. 1 AL ACUERDO DEL ACTA No. 14, en el cual relacionó los valores globales entre ellos los SOBRECOSTOS TULUA-LA PAILA por valor de \$3.719.500.744.	X					

## 5.1. CUADRO DE OBSERVACIONES

**AUDITORIA CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL CONTRATO DE CONCESION GM 001 DE DICIEMBRE 30 DE 1993  
DEPTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA (SECRETARIA DE MACROPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE)  
Vigencias 1993-2013**

No.	OBSERVACIONES	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					
				A	S	D	P	F	DAÑO PATRIMONIAL
			Por lo tanto, la observación QUEDA EN FIRME, debido a que la gobernación del Valle del Cauca, no aportó los cálculos que dieron soporte a los sobrecostos reconocidos al Concesionario, ni se aportaron los mencionados oficios tanto el expedido por la Gerencia de Macroproyectos como el de la Interventoría						
4	En el análisis documental realizado a los archivos puestos a disposición del equipo auditor, no fue posible obtener los presupuestos de las diferentes obras ejecutadas con cargo a los rubros de obras complementarias para obras subterráneas por \$1.556 millones (precios septiembre de 1993), obras de impacto ambiental por \$830 millones y \$500 millones (precios septiembre de 1993) y obras de impacto social por \$2.000 millones (precios 30 de septiembre de 1993), con el fin establecer si lo presupuestado correspondió efectivamente a las cantidades ejecutadas y los valores unitarios acordados, constituyendo en un obstáculo para el ejercicio del control fiscal.	Conforme a las observaciones planteadas, se anexan con relación a las obras de impacto social por valor de \$2.000.000.000 las actas de acuerdo y presupuesto para las obras sociales.  En relación a las obras de impacto ambiental por valor de \$500.000.000, se anexa un cuadro de "Resumen de los costos ambientales" aportado por el concesionario, quien actualmente se encuentra en proceso de elaboración de un informe en el cual se refleje las inversiones realizadas con el tema ambiental. Igualmente, en relación a los \$830.000.000 el concesionario está trabajando en la elaboración y consolidación de un informe en el cual se determine la ejecución de los recursos. Con relación al rubro de obras subterráneas por \$1.556.000.000 (precios sept. de 1993), respetuosamente solicitamos se nos aclare a qué tipo de	Lo expuesto por la gobernación del Valle del Cauca, no desvirtúa la observación, toda vez que lo que estableció y solicitó el equipo auditor, fue que no se evidenciaron ni se aportaron los presupuestos con los cuales se calcularon los valores unitarios y las cantidades de obra de cada una de las obras para mitigación de obras de impacto social por valor de \$2.000.000.000, para obras de mitigación de impacto ambiental por \$500.000.000 y \$830.000.000 y para obras complementarias subterráneas por \$1.556.000.000, acordadas en las actas de acuerdo y ratificadas en las actas modificatorias al Contrato de Concesión GM001/93, por lo tanto la observación QUEDA EN FIRME.	X					

## 5.1. CUADRO DE OBSERVACIONES

**AUDITORIA CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL CONTRATO DE CONCESION GM 001 DE DICIMEMBRE 30 DE 1993  
DEPTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA (SECRETARIA DE MACROPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE)  
Vigencias 1993-2013**

No.	OBSERVACIONES	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					
				A	S	D	P	F	DAÑO PATRIMONIAL
		obras hacen referencia.							
5	Respecto al rubro de \$500.000.000 (pesos del 30 de septiembre de 1993), acordado para las obras de mitigación ambiental del Acta de Modificación y Adición de noviembre 7 de 2006, no se encontró información alguna que permita establecer su utilización, por lo anterior se ADVIERTE que si estos dineros no han sido utilizados se deberá informar al Departamento del Valle del Cauca, para que los pueda destinar de acuerdo con lo reglamentado en el parágrafo de la cláusula decima cuarta del contrato de concesión.	Como se mencionó anteriormente, el concesionario está elaborando un informe pormenorizado que refleje las inversiones realizadas con el tema ambiental, los cuales serán aportados una vez sean allegados por el concesionario	Lo expuesto por la gobernación del Valle del Cauca con relación a esta observación, corrobora lo manifestado a lo largo del informe en el cual se evidenció la ausencia de controles por parte del concedente, y ratifica el estado de desorden y desconocimiento de los archivos del contrato de concesión, no obstante que el contrato GM001/93 se encuentra vigente hasta el año 2033, por lo tanto la observación QUEDA EN FIRME.	X					
6	En cuanto a la contratación de las interventorías, puede observarse que en el periodo que comprende los meses de octubre de 1999 y noviembre de 2000 no se relaciona los contratos que permita inferir que fueron suscritos para realizar el seguimiento y control del contrato de concesión. En el periodo de 19 de agosto de 2012 al 27 de mayo de 2013 no se contó con servicios de Interventoría, se evidencia un lapso que estuvo desprovisto de seguimiento tal como se describe en el Cuadro No. 14.	En relación a la interventoría de los meses de octubre de 1999 y noviembre del año 2000, a la fecha, en el archivo central no hemos podido encontrar documentación relacionada al tema.  Respecto al periodo comprendido entre el 19 de agosto de 2012 y el 27 de mayo de 2013, dado que en aquel periodo el Departamento atravesó por una crisis de gobernabilidad cuando el Gobernador de turno fue destituido por la Procuraduría General de la Nación, que condujo al nombramiento de gobernadores encargados y elecciones atípicas, no se pudo culminar el proceso contractual	La respuesta no desvirtúa la observación de auditoría, por cuanto el contrato de concesión estuvo desprovisto de interventoría en dicho periodo, Respecto a la vigencia 1999 a 2000, la acción ya esta caduca, por consiguiente únicamente quedaría el hallazgo en el periodo de agosto 19 de 2012 al 27 de mayo de 2013, habiendo transcurrido mas de nueve meses, teniendo en cuenta que el Concesionario debería cubrir este gasto con cargo al contrato y no hubo seguimiento externo a las actividades y obligaciones que	X		X			

## 5.1. CUADRO DE OBSERVACIONES

**AUDITORIA CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL CONTRATO DE CONCESION GM 001 DE DICIEMBRE 30 DE 1993  
DEPTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA (SECRETARIA DE MACROPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE)  
Vigencias 1993-2013**

No.	OBSERVACIONES	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					
				A	S	D	P	F	DAÑO PATRIMONIAL
		respectivo, por lo tanto, con la elección en propiedad del actual gobernador se tomó la decisión de asumir por parte de la Secretaría de Macroproyectos de Infraestructura y del Transporte, la supervisión técnica, administrativa, operativa y financiera, para lo cual se anexa el informe especial del periodo septiembre 2012 a julio 2013, el cual se realizó basado en la información suministrada por el concesionario, la fiducia y recorridos de inspección de la vía, mientras se realizaba el nuevo concurso.	debía cumplir el contratista. Por lo tanto queda en firme.						
7	Contrato de consultoría No. 94-04-0001 del 25 de enero de 1994. En los documentos puestos a disposición del equipo auditor y verificados en las cajas del archivo central del Departamento, no se evidencia ningún soporte que demuestre el proceso de selección del concurso de méritos realizado en la etapa precontractual que diera como resultado la escogencia del interventor, en este caso la firma Diconsultoria, solo en la caja No. 23 aparecen los informes de Interventoría del 1 al 6 – Enero a Septiembre de 1994, emitidos por dicha firma. Así mismo, el proceso contractual y de ejecución, no se evidencio ningún documento, por falta de organización y control en la	Como se ha manifestado en oficios anteriores, dado que la información solicitada data de más de 20 años siendo voluminosa y se encuentra dispersa, teniendo en cuenta que la Gobernación en la reforma administrativa de 1999, la Gerencia para Macroproyectos Estratégicos de Infraestructura desapareció como dependencia y toda la documentación que manejaba fue remitida al archivo central quien hasta la fecha tomó la custodia de tales documentos.  Por lo anterior teniendo en cuenta que se requiere hacer una labor minuciosa de inspección al archivo central, como le consta al equipo auditor, se solicita al ente fiscalizador otorgar un término de diez (10) días hábiles con el propósito de	La respuesta no desvirtúa la observación de auditoría, toda vez que durante el proceso auditor fue solicitada la información y esta no fue puesta a disposición del equipo auditor, como tampoco en la respuesta, por lo tanto queda en firme.	X					

## 5.1. CUADRO DE OBSERVACIONES

**AUDITORIA CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL CONTRATO DE CONCESION GM 001 DE DICIEMBRE 30 DE 1993  
DEPTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA (SECRETARIA DE MACROPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE)  
Vigencias 1993-2013**

No.	OBSERVACIONES	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					
				A	S	D	P	F	DAÑO PATRIMONIAL
	custodia de sus archivos.	poder revisar nuevamente carpeta por carpeta.							
8	<p>Contrato de consultoría No. GV-001 el 22 de noviembre de 2000, Se llevó a cabo mediante concurso de méritos CM-SI-001, sin embargo en la documental puesta a disposición del equipo auditor existen documentos sueltos sin que se evidencie el desarrollo y requisitos necesarios para su adjudicación, tales como: acto de apertura del proceso de concurso de méritos, estudios previos, pliego de condiciones con los diferentes adendos y el definitivo, póliza de seriedad de la oferta, evaluación del comité para seleccionar al interventor y acto administrativo de adjudicación.</p> <p>Así mismo con que equipo de trabajo contaba la firma seleccionada como interventora para hacer seguimiento al contrato de concesión y que cumpliera con los requisitos exigidos de experiencia.</p> <p>En la minuta contractual no se establece quien es la persona o el profesional designado por el Departamento del Valle, para realizar la supervisión al presente contrato, quedando desprovisto de cualquier control y seguimiento con las obligaciones descritas, en tal sentido de igual forma no se evidencia los</p>	<p>Como se ha manifestado en oficios anteriores, dado que la información solicitada es voluminosa y se encuentra dispersa, seguiremos en la búsqueda de la información solicitada, la cual será aportada a la mayor brevedad posible en el hipotético evento de encontrarla.</p> <p>Para lo cual se han dado las instrucciones pertinentes al personal encargado del archivo en esta dependencia.</p>	<p>La respuesta no desvirtúa la observación, no obstante la etapa precontractual se llevo a cabo durante la vigencia del 2000, que habiendo transcurrido cerca de 14 años, la acción esta caduca, por lo tanto se deja como administrativo.</p>	X					

## 5.1. CUADRO DE OBSERVACIONES

**AUDITORIA CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL CONTRATO DE CONCESION GM 001 DE DICEMBRE 30 DE 1993  
DEPTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA (SECRETARIA DE MACROPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE)  
Vigencias 1993-2013**

No.	OBSERVACIONES	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					
				A	S	D	P	F	DAÑO PATRIMONIAL
	informes de seguimiento y que en los mismos se registre que el contratista cumplió con las obligaciones de seguridad social y parafiscales, como tampoco se evidencian los soportes que así lo demuestren.								
9	En los documentos anexos a las AZ puestas a disposición del equipo auditor, no se evidencia el seguimiento por parte de la supervisión del Departamento del Valle del Cauca y la relación del pago al personal, como tampoco se indica el cumplimiento al sistema de seguridad social, por parte de PISA.	Es de aclarar que el seguimiento de la supervisión es realizada a través de los Comités de obra que se realizan periódicamente, se anexan copias. Con respecto al sistema de seguridad social se adjuntan informe del revisor fiscal de la sociedad PISA S.A. correspondiente a las vigencias 2008 a 2013 en el cual se certifica que la compañía no se encuentra en mora por concepto de aportes al sistema de seguridad social integral.  Se anexan además constancias de pago de seguridad social expedidas por la Universidad del Valle de septiembre 4 y 8 de 2008 y 29 de agosto de 2014.  Respecto al acta de terminación, nos permitimos adjuntar copia de acta de liquidación.	Allegan los documentos relacionados en la respuesta, no obstante, respecto al seguimiento de por parte del supervisor no se evidencia un informe que detalle cada una de las actividades que consolide mes a mes el avance y se indique el cumplimiento del pago al sistema de seguridad social, por consiguiente queda en firme solo lo correspondiente al seguimiento de supervisión.	X					
10	No se evidenció la liquidación del contrato, como tampoco se evidencia informes de supervisión y acta de terminación, teniendo en cuenta que el término o plazo venció el 18 de agosto de 2012.	Respecto a este punto, se anexa copia de acta de liquidación, informe final de supervisión y copia de actas de los comités operativos realizados por el supervisor.  Es pertinente aclarar que en las actas de los comités operativos realizados por el	El acta de liquidación allegado en la respuesta no está firmada por el Gobernador del valle del Cauca como Representante Legal del Departamento, por lo tanto no se desvirtúa esta observación, en cuanto a los informes de supervisión allegan las actas de	X					

## 5.1. CUADRO DE OBSERVACIONES

**AUDITORIA CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL CONTRATO DE CONCESION GM 001 DE DICEMBRE 30 DE 1993  
DEPTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA (SECRETARIA DE MACROPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE)  
Vigencias 1993-2013**

No.	OBSERVACIONES	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					
				A	S	D	P	F	DAÑO PATRIMONIAL
		supervisor, se realiza el seguimiento tanto al concesionario como al contrato de interventoría correspondiente.	comité, por lo tanto únicamente queda en firma lo relativo al acta de liquidación del contrato. El hallazgo quedara así: No se evidenció la liquidación del contrato, y acta de terminación, teniendo en cuenta que el término o plazo venció el 18 de agosto de 2012.						
11	Contrato de consultoría No. 550 del 28 de mayo de 2013, De acuerdo con el concepto jurídico No. 140-940 del 14 de abril de 2014, fue aprobado por valor de \$778.286.400 amparado en la disponibilidad certificada por PISA y por un término de cinco (5) meses, sin embargo esta adición fue firmada por \$1.701.281.520 y por 15 meses y tener en consideración ningún documento que demuestre la justificación de modificación, análisis de conveniencia y análisis de precios que diera como resultado el valor a cancelar al interventor.	Respecto a este punto, nos permitimos aclarar que esta administración acató lo enunciado en el concepto jurídico No. 140-940 de abril 14 de 2014 con respecto al valor y plazo ahí enunciado.  La interpretación del otrosí deberá entenderse así:  Si el valor inicial del contrato de consultoría fue por la suma de \$1.131.689.040 y por el término de nueve (9) meses, y el otrosí de fecha 14 de abril de 2014 fue por valor de \$778.286.400 y por el término de seis (6) meses más, quiere decir lo anterior que sumados estos dos valores el TOTAL del valor convenido es de <u>\$1.701.281.520</u> y el término TOTAL del contrato sería entonces de <u>quince (15) meses</u> . (subrayado es nuestro).  En virtud de lo anterior, la administración dio alcance al concepto jurídico mencionado por ustedes en cuanto a valores y plazo.	De acuerdo a la respuesta no coinciden los documentos citados, por consiguiente no quedo claro y ajustados a lo suscrito en el otrosí, adicionalmente la administración dio alcance al concepto jurídico, por lo tanto queda en firme para que a futuro no se preste para interpretaciones si no que por el contrario haya claridad, se hará seguimiento en el plan de mejoramiento.	X					

## 5.1. CUADRO DE OBSERVACIONES

**AUDITORIA CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL CONTRATO DE CONCESION GM 001 DE DICIEMBRE 30 DE 1993  
DEPTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA (SECRETARIA DE MACROPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE)  
Vigencias 1993-2013**

No.	OBSERVACIONES	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					
				A	S	D	P	F	DAÑO PATRIMONIAL
		Se anexa otrosí.							
12	Revisados los contratos objeto de la muestra de auditoria, se evidenció lo siguiente: Desorganización en el archivo central y de gestión del Departamento del Valle del Cauca, el cual no conserva organización de acuerdo a la fase o etapas contractuales, sin orden cronológico, carencia de foliatura, no se encontró la totalidad de los documentos que pertenecen a la etapa precontractual, tal como se indicó en el informe; lo anterior generó una limitación al alcance para el equipo auditor y para el Departamento del Valle del Cauca la falta de control y custodia, en la información del contrato de concesión, el cual a la fecha se encuentra en ejecución. La falta de control y presunta inobservancia de los preceptos normativos de la Ley 594 del 2000 en su artículo 11, facilita la adición, modificación o extracción de la documentación.	Con relación a la observación, la Gobernación iniciará un plan de mejoramiento con el objeto de tener la documentación acorde a los preceptos normativos de la Ley 594 de 2000.	La entidad acepta la observación para plan de mejoramiento, el cual estará sujeto a su seguimiento en el mismo. Por lo tanto queda en firme.	X		X			
13	El Departamento del Valle del Cauca, no puso a disposición del equipo auditor de la información completa, causando dificultad en la entrega de la documentación así tal como se describe en las pags. 67 y 68 del informe.	El Departamento ha puesto en disposición del ente fiscalizador la documentación existente en el archivo central y el archivo de la Secretaría de Macroproyectos de Infraestructura y del Transporte que se ha logrado obtener, dado que la misma ha estado dispersa	La entidad acepta la observación para plan de mejoramiento, el cual estará sujeto a su seguimiento en el mismo. Por lo tanto queda en firme. Adicionalmente es pertinente indicar que durante la ejecución de	X	X				

## 5.1. CUADRO DE OBSERVACIONES

**AUDITORIA CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL CONTRATO DE CONCESION GM 001 DE DICIEMBRE 30 DE 1993  
DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA (SECRETARIA DE MACROPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE)  
Vigencias 1993-2013**

No.	OBSERVACIONES	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					
				A	S	D	P	F	DAÑO PATRIMONIAL
	La falta de información que sirviera de análisis y verificación para que el equipo auditor realizara en debida forma la labor de auditoria se vio afectada y por consiguiente se presenta una limitación al alcance, a pesar de requerir en varias oportunidades dicha documental sin obtener respuesta satisfactoria y oportuna.	para lo cual se está proponiendo el plan de mejoramiento.	la auditoria, no fue posible adelantar en debida forma la auditoria, por cuanto no tuvo disponible todos los documentos que sirviera de soporte, presentándose una limitación al alcance.						
	<b>Factor: Gestión Financiera</b>								
14	La participación del departamento en la concesión fue de 55,832 millones de pesos corrientes, los cuales al expresarse en pesos de 1993 corresponden a 27,709 millones de pesos, suma esta que representa el 57.29% del valor total de la inversión, que es superior al 30% de lo establecido en el documento CONPES 2597 de 1992 y en la propuesta de PISA, presuntamente por la falta de control y seguimiento por el Departamento del Valle del Cauca, generando unas condiciones desfavorables para el departamento en la estructura de financiación del modelo.	En primer lugar vale la pena recordar que el valor mencionado en el informe de la Contraloría Departamental correspondiente a la participación del Departamento del Valle del Cauca en el proyecto, hace referencia a la cesión del recaudo de peajes de la estación existente en Uribe, contabilizando los recaudos de peaje desde el inicio del contrato hasta finales del año 1999, momento en el cual finalizaron las obras de construcción del tramo Tuluá – La Paila, pero en ningún momento corresponde a aportes directos de efectivo realizados por el Departamento al proyecto (tipo vigencias futuras o similares).  En este punto es importante mencionar que entre la adjudicación de la licitación y la firma del contrato, fue decretada y entró en vigencia la Ley 99 de 1993 o ley	Sin lugar a dudas, la respuesta del Departamento del Valle del Cauca contribuye a reforzar y es una evidencia más, para poner en contexto la falta de supervisión y atención al contrato de Concesión No. 001 de 1993, las actuaciones previstas a lo largo de los veinte (20) años que lleva la Concesión, van a suponer un gran impulso en aras del mejoramiento continuo y mayor dedicación al ejercicio interventor riguroso y exhaustivo.  Hacemos especial mención a las directrices impartidas, mediante documento CONPES de Julio 15 de 1992, el cual es específico para obras de construcción de carreteras por el sistema de concesión y que identifica taxativamente las áreas de aplicación, haciendo referencia	X					

### 5.1. CUADRO DE OBSERVACIONES

**AUDITORIA CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL CONTRATO DE CONCESION GM 001 DE DICIEMBRE 30 DE 1993  
DEPTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA (SECRETARIA DE MACROPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE)  
Vigencias 1993-2013**

No.	OBSERVACIONES	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					
				A	S	D	P	F	DAÑO PATRIMONIAL
		<p>del Medio Ambiente (22-dic-1993), la cual modificó de manera estructural la programación y ejecución de los proyectos de infraestructura en el país.</p> <p>Específicamente para la concesión Buga – Tuluá – La Paila (hoy Buga – Tuluá – La Paila – La Victoria) la nueva normativa implicó la ejecución de la obra en dos tramos, a saber Buga – Tuluá (Tramo 1) y Tuluá – La Paila (Tramo 2).</p> <p>Las obras del tramo Buga – Tuluá iniciaron en abril de 1994 y culminaron en julio de 1995, respetando el diseño y trazado original, por otro lado, la ejecución de las obras correspondientes al tramo Tuluá – La Paila fueron suspendidas indefinidamente por orden de la autoridad ambiental y quedaron condicionadas a la expedición de una nueva licencia ambiental, previa concertación con la comunidad y previo cumplimiento de nuevos requisitos.</p> <p>El Ministerio de Ambiente otorgó licencia ambiental para el sector Tuluá – La Paila imponiéndole una serie de obligaciones ambientales y cambios sustanciales al trazado respecto de lo previsto en la licitación. Como consecuencia de lo anterior, el trazado de este tramo tuvo que ser modificado y la ejecución de las obras solo se pudieron iniciar hacia</p>	<p>entre otras a la segunda calzada Buga – Tuluá – La Paila.</p> <p>Las reglas de juego y desarrollo de, en ese entonces, concesiones de primera generación, quedan establecidas en la estrategia o esquema financiero propuesto en el CONPES, en el que se presenta una combinación de capital de riesgo privado con fondos del Estado, los cuales junto con recursos del sistema financiero permitan llevar a cabo los proyectos.</p> <p>Conforme está establecido entonces, se contempló la participación del Estado desde un principio, dada las consideraciones del documento CONPES y es así donde se condiciona que la participación del Estado en ningún caso podrá exceder el 30% del inversión total.</p> <p>Contractualmente queda establecido y el concesionario PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA SA, presenta en su propuesta “modelo financiero” la estructura de financiación de la siguiente manera:</p>						

## 5.1. CUADRO DE OBSERVACIONES

**AUDITORIA CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL CONTRATO DE CONCESION GM 001 DE DICIEMBRE 30 DE 1993  
DEPTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA (SECRETARIA DE MACROPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE)  
Vigencias 1993-2013**

No.	OBSERVACIONES	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					
				A	S	D	P	F	DAÑO PATRIMONIAL
		<p> finales del año 1996, finalizando su construcción en el año 1999.</p> <p>Debido a lo anteriormente expuesto, la ejecución de las obras correspondientes al tramo Tuluá – La Paila tuvo que ser desplazada en el tiempo por motivos no atribuibles ni al Concesionario ni al Concedente, quedando condicionada a la autorización de la entidad ambiental competente, lo cual también le implicó sobrecostos al Concesionario.</p> <p>También vale la pena mencionar que el Concesionario entró en etapa de operación apenas finalizaron las obras del tramo Buga –Tuluá (jul-1995), y desde entonces ha estado operando y manteniendo la vía en su longitud total (incluyendo el tramo Tuluá – La Paila), cumpliendo de manera satisfactoria con los índices de calificación establecidos contractualmente.</p>	<p>CAPITAL DE RIESGO PRIVADO 25%</p> <p>CAPITAL ESTATAL – PEAJES 17%</p> <p>CRÉDITOS 58%</p> <p>Así mismo, es importante recalcar que el citado documento CONPES, indica que el capital con el cual el Estado concurrirá a la ejecución de la obra puede provenir de diferentes fuentes:</p> <p>a) Lo recursos ordinarios del presupuesto.</p> <p>b) Los recursos de peaje durante el periodo de construcción en las casetas existentes de los proyectos.</p> <p>c) Los recursos de crédito con la banca internacional, cuya contrapartida nacional serán los aportes del concesionario y de la entidad financiera al fideicomiso.</p> <p>d) Recursos por valorización,</p>						

## 5.1. CUADRO DE OBSERVACIONES

**AUDITORIA CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL CONTRATO DE CONCESION GM 001 DE DICIMEBRE 30 DE 1993  
DEPTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA (SECRETARIA DE MACROPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE)  
Vigencias 1993-2013**

No.	OBSERVACIONES	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					
				A	S	D	P	F	DAÑO PATRIMONIAL
			<p>que deberán ser obtenidos por parte del fondo de valorización del Ministerio de Obras durante el periodo de construcción o durante la concesión.</p> <p>e) Aportes de los gobiernos locales. Departamentales o Municipales.</p> <p>f) Aportes de entidades descentralizadas que se benefician con el proyecto.</p> <p>Los peajes hacen parte de los recursos tributarios de la Nación, pues son considerados como tasas, al INVIAS entregar la vía al Departamento del Valle para su administración, cede todos los derechos de la misma, esto quiere decir, que el Departamento del Valle del Cauca participa en la concesión vial con recursos de peaje durante la etapa de construcción de la caseta existente al momento de iniciar el contrato, dicha caseta es la de "La Uribe" la cual empieza a recaudar a partir del</p>						

### 5.1. CUADRO DE OBSERVACIONES

**AUDITORIA CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL CONTRATO DE CONCESION GM 001 DE DICIMEBRE 30 DE 1993  
DEPTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA (SECRETARIA DE MACROPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE)  
Vigencias 1993-2013**

No.	OBSERVACIONES	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					
				A	S	D	P	F	DAÑO PATRIMONIAL
			<p>08 de abril de 1994, como consta en el informe No. 1 de interventoría. Los recaudos de la caseta de "La Uribe" fueron cedidos por el Departamento del Valle del Cauca al concesionario, tal como lo expresa el contrato de concesión vial GM-001 de 1993, el cual en su Clausula 5 dice:</p> <p><i>"CLAUSULA QUINTA. FORMA DE PAGO: El pago del valor total del contrato, incluido el costo del diseño, el costo de construcción, el costo financiero durante la construcción, el costo de la interventorías durante las etapas de diseño y de construcción y el costo de adquisición de predios para el derecho a la vía, y se efectuara a través de:</i></p> <p><i>a) La Cesión de los derechos patrimoniales del peaje existente de la caseta localizada en La Uribe....."</i></p> <p>La observación se mantiene por cuanto los soportes no cumplen con los argumentos suficientes para desvirtuar el hallazgo, quedando connotación de tipo administrativo, debido a que los hechos que evidencia el incremento</p>						

### 5.1. CUADRO DE OBSERVACIONES

**AUDITORIA CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL CONTRATO DE CONCESION GM 001 DE DICIEMBRE 30 DE 1993  
DEPTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA (SECRETARIA DE MACROPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE)  
Vigencias 1993-2013**

No.	OBSERVACIONES	RESPUESTA DE LA ENTIDAD	CONCLUSIÓN AUDITORIA	TIPO DE HALLAZGO					
				A	S	D	P	F	DAÑO PATRIMONIAL
			en la participación del Departamento del Valle del Cauca en contravía con el documento CONPES 2597 de 1992 en la estructura de financiamiento son con corte al año 1999, para lo cual a la fecha ha caducado la acción disciplinaria.						
	<b>TOTAL</b>			<b>14</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>\$0,00</b>