



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

31000 – 12656
8 de junio de 2005

Doctora
ASTRID MARTINEZ ORTÍZ
Gerente General
Empresa TRANSMILENIO S.A.
Ciudad.-

Asunto: Control Fiscal de Advertencia.

Respetada Doctora:

La Contraloría de Bogotá, D.C. en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales y en desarrollo de las actuaciones propias de la misión encomendada en ese sujeto de control, ha encontrado situaciones cuestionables que eventualmente ponen en riesgo el patrimonio publico distrital. Por lo tanto, en virtud de lo previsto en el numeral 8 del artículo 5, del Acuerdo 24 de 2001 y del numeral 17 del Artículo 3 de la Resolución Reglamentaria 051 del 30 de diciembre de 2004, me permito hacer uso del control Fiscal de Advertencia y prevenirla en relación con los hechos y situaciones que se exponen a continuación:

El Documento Conpes 3093 del 15 de noviembre de 2000, en su página 20 define: *“El Sistema Transmilenio comprende cuatro componentes: infraestructura, sistema de operación, sistema de recaudo y una empresa de gestión, control y planeación del sistema: la entidad pública Transmilenio S.A. La infraestructura, gestión, control y planeación del sistema son provistos por el Estado, mientras que la operación y el recaudo son contratados con el sector privado”.*

En consecuencia, la operación (troncal y alimentación) y el recaudo son contratados con el sector privado; el Estado tiene a cargo la gestión, el control y la planeación del Sistema.

En el Informe de Auditoría al 20 de Abril de 2004, a la Empresa Transmilenio S.A. vigencia 2003, folios 112 a 123, se estableció que los costos del Centro de Control están siendo asumidos por la mencionada empresa distrital, cuando el Centro de Control, no es un área funcional de Transmilenio S.A., sino parte de la operación



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

del Sistema, tal como fue confirmado en la respuesta presentada por la administración a las preguntas, relacionadas con la licitación No. 005 de 2003, *para otorgar en concesión la explotación económica del servicio público de transporte terrestre automotor ... sobre zonas de alimentación, operadores de alimentación.*

Con referencia a la pregunta No. 1, realizada por la Contraloría de Bogotá, mediante el oficio No. 31101-61 del 31 de marzo de 2004, se presentó la siguiente información:

1. *¿Con la Infraestructura que tiene actualmente el Centro de Control de Transmilenio S.A., se puede controlar también la Operación de los buses alimentadores de la Fase I, que continuarán prestando el servicio, y los alimentadores que fueron adjudicados con la Licitación Pública 05 /03 ?*

Si la respuesta es afirmativa, explique y anexe los estudios de costos, viabilidad, técnicos u otros que se realizaron para este efecto.

Si su respuesta es negativa indique cómo va Transmilenio S.A. a realizar el control de los buses alimentadores.

Respuesta: *“Teniendo en cuenta que ninguno de los operadores alimentadores a quienes se les adjudicó la concesión en virtud de la Licitación No. 005 de 2003 ha entrado en operación regular, TRANSMILENIO S.A. está evaluando si la disponibilidad actual de los recursos de software, hardware y de personal que puede cubrir el **control de la operación** de la alimentación o si es necesario ampliar estos recursos.”* (resaltado nuestro)

Igualmente en la pregunta No. 4, la Contraloría solicita se indique: *“¿Se necesita otro tipo de software diferente al que existe en este momento en el centro de control?. Si la respuesta es afirmativa indique cuál y su costo.*

La respuesta de la Empresa nuevamente ratifica:(...) *Es válido aclarar que el dispositivo de control (GPS transmisor) debe ser proveído por cada uno de los concesionarios de acuerdo a las especificaciones contenidas en la misma licitación, de conformidad con el numeral 7.7. de los contratos de alimentadores, que establecen en cabeza de los concesionarios la obligación de adquirir e instalar en los vehículos dicho dispositivo.*

De otra parte, en la Pregunta II, relacionada con el Centro de Control, se solicitó explicación a lo siguiente. *“II. Respecto al Centro de Control de Transmilenio S.A., implantado con el contrato 037 de 2000. “Contrato para la compraventa de equipos, aplicaciones computacionales e infraestructura, la prestación de servicios para el desarrollo, instalación, puesta en marcha, mantenimiento y soporte técnico del sistema de programación y control para la operación del Sistema Transmilenio y el suministro del servicio de comunicaciones”, define en el numeral 4.62: “el Sistema Transmilenio: “Es el*



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

conjunto de infraestructura, predios, bienes, equipos, instalaciones y sistemas de operación, recaudo y control, que conforman el sistema de transporte terrestre automotor masivo de pasajeros bajo la modalidad de autobuses en la ciudad de Santa Fe de Bogota D.C. y su zona de influencia”.

A su vez, en el contrato de Concesión Operación Troncal del Sistema Transmilenio, en el PREFACIO - DEFINICIONES, numeral 1.77, define el Sistema Transmilenio: *“Es el conjunto de Infraestructura, predios, bienes y equipos, instalaciones, y sistemas de operación y control, que conforman el sistema de transporte terrestre automotor masivo de pasajeros bajo la modalidad de autobuses de la ciudad de santa Fe de Bogota D.C.”*

En la pregunta No. 7, indica este Ente de Control: *¿Por qué Transmilenio S.A. asumió y continúa asumiendo los costos del desarrollo, instalación y puesta en marcha del Centro de Control?, cuando debería ser asumido por la totalidad de componentes que integran el Sistema Transmilenio.*

Para todas y cada una de las respuestas, por favor anexe los soportes necesarios”.

Respuesta: “El artículo 365 de la Constitución Política establece que "los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado" y es su deber "asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional". Igualmente, le corresponde a TRANSMILENIO S.A. como empresa gestora y titular del Sistema, el control, regulación y planeación de la actividad del transporte masivo en la ciudad de Bogotá, D.C.

A diferencia de como quedó estructurado en la Fase I, para la Fase II en los mismos pliegos de condiciones, se estableció que tanto el servicio de aseo, como el de vigilancia serían asumidos por los concesionarios de la operación troncal de acuerdo a lo estudiado en la estructuración financiera, teniendo en cuenta que en la remuneración realizada a los operadores de la fase" se incluía la prestación de estos servicios.

TRANSMILENIO S.A. obtiene el 4% de la bolsa total de Sistema, con la que cubre las actividades que le corresponden como ente gestor del Sistema, entre las cuales se cuenta el mantenimiento, vigilancia y aseo de la infraestructura de la Fase I y el control de la operación.

En esta segunda etapa y tomando la experiencia en estos tres (3) años de operación del Sistema, TRANSMILENIO S.A. haciendo uso de sus facultades de gestión, planeación y control, determinó delegar en los operadores de Fase II - las obligaciones de aseo y vigilancia de la infraestructura de esta Fase. De esta forma, TRANSMILENIO S.A. sigue manteniendo el control de estas actividades fundamentales para la continuidad de la prestación del servicio del transporte masivo y específicamente verificando los estándares



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

de calidad con que se han venido prestando estos servicios.

Los agentes que hacen parte del Sistema TransMilenio por su parte, son concesionarios a quienes en virtud de los contratos asumen la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio 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, es decir de TRANSMILENIO S.A.

A los operadores se les otorga en concesión la explotación de la actividad económica, no el control de la operación y por tanto los gastos de esta obligación deben ser asumidos por la empresa.

Adicionalmente el Acuerdo 6 de 1998 en el Capítulo IV, referente a Movilidad, en el literal c) del artículo 18 estipula expresamente: "Fortalecimiento del manejo del tráfico: Este programa busca ordenar y agilizar el flujo vehicular mediante acciones dirigidas a aumentar el cumplimiento de las normas básicas de tránsito y fortalecer tecnológicamente la administración y manejo de tráfico de la ciudad Para ello se conformarán centros de control de tráfico dotados de las herramientas necesarias para que los encargados de la operación de los mismos puedan tomar decisiones en tiempo real para atender las situaciones de tráfico urbano..."

TRANSMILENIO S.A. como titular y ente gestor de la operación del Sistema TransMilenio, desarrolló el Centro de Control para el ejercicio de sus funciones y por tanto no es posible imponer a los operadores cargas que no les corresponden.

Adicionalmente como se señaló desde un comienzo en el mismo documento Conpes 3093 del 15 de noviembre de 2000, donde expresamente contempla:

"...La infraestructura, gestión, control y Planeación del sistema son provistos por el Estado, mientras los sistemas de operación y recaudo son contratados con el sector privado" (lo subrayado es nuestro)...Por este motivo, el control, el cual lo ejerce entre otros a través de inspectores y por el Centro de Control, debe ser provisto por el Estado, en este caso por TRANSMILENIO S.A."

Según información, enviada con oficio del 2 de marzo de 2004 por la Dirección de Operaciones de la Empresa Transmilenio S.A., los pagos realizados del Contrato 037 de 2000 ejecutados por Transmilenio S.A. a Diciembre 31 de 2003, fueron los siguientes:

"De acuerdo al compromiso adquirido con usted en la reunión efectuada el día jueves 26 de febrero del año en curso, anexo al presente me permito enviar la relación de pagos y saldos disponibles referente al contratista ELECTRONIC TRAFIC S.A. - ETRA S.A. Contrato No. 037 de 2000"



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

TABLA 1
RELACION DE PAGOS Y SALDOS DISPONIBLES
CONTRATISTA ELECTRONIC TRAFIC ETRA S.A.

ORDEN DE PAGO	FECHA	VALOR	CONCEPTO
OP-51200	AG/16/00	1,441,249,540.00	15% Pago anticipado Num. 39,1,1 Contr. 037 / 00
OP-807-O1	JUN/8/01	480,416,514.00	5% Numeral 39,3,1 Contrato 037 de 2000
OP-874-O1	JUN/21/01	113,093,208.00	Comunicaciones
OP-916-O1	JUN/29/01	480,416,514.00	5% Numeral 39,3,2 Contrato 037 de 2000
OP-1092-O1	AGI2J01	41,389,650.00	Comunicaciones
OP-1196-O1	AG/22/01	45,984,222.00	Comunicaciones
OP-1470-O1	OCT/2/01	46,547,699.00	Comunicaciones
OP-1574-O1	24-Oct-01	51,560,595.00	Comunicaciones
OP-1649-O1	NOV/2/01	16,809,244.00	Comunicaciones
OP-1676-O1	Nov18/01	480,416,514.00	5% Numeral 39,2 Contrato 037 de 2000
OP-1677-O1	Nov18/01	1,441,249,541.00	15% Numeral 39,6 Contrato 037 de 2000
OP-1884-O1	DI C/6/0 1	322,756,761.00	Comunicaciones
OP-1913-O1	DIC/12/01	1,921,666,054.00	10% Numeral 39,5 Contrato 037 de 2000
OP-1998-O1	DIC/20/01	960,833,027.00	10% Numeral 39,4 Contrato 037 de 2000
OP-266-O2	FEB/14/02	260,920,451.00	Comunicaciones
OP-622-O2	AS/2/02	138,707,546.00	Comunicaciones
OP-992-O2	MY/24/02	401,441,103.00	Comunicaciones
OP-1205-O2	JUN/21/02	280,398,099.00	Comunicaciones
OP-14/07-O2	JUL2/02	687,655.00	Comunicaciones
OP-1408-O2	JUL12/02	135,974,632.00	Comunicaciones
OP-1426-O2	JUL19/02	46,261,936.00	Comunicaciones
OP-1662-O2	AG/16/02	103,935,012.34	Comunicaciones
OP-1714-O2	AG/23/02	2,402,082,568.00	25% Numeral 39,7,1 Contrato 037 de 2000
OP-1788-O2	SEP/6/02	103,935,012.34	Comunicaciones
OP-207 4-O2	OCT/10/02	453,335,861.00	Comunicaciones
OP-2075-O2	OCT/10/02	10,427,399.00	Comunicaciones
OP-2076-O2	OCT/10/02	51,967,506.17	Comunicaciones
OP-2253-O2	NOV/5/02	146,222,385.00	Comunicaciones
OP-2254-O2	NOV/5/02	3,400,238.40	Comunicaciones
OP-2783-O2	DIC/24/02	103,935,012.34	Comunicaciones
OP-2850-O2	DIC/27/02	364,736,000.10	Comunicaciones
OP-411-O3	MAR/11/03	416,978,572.52	Comunicaciones
OP-666-O3	AB/2/03	141,842,871.00	Comunicaciones
OP-869-O3	ABI22103	51,967,506.17	Comunicaciones
OP-945-O3	AB129/03	158,118,773.40	Comunicaciones
OP-1 058-O3	MY/13/03	51,967,506.17	Comunicaciones
OP-2089-O3	MY/27/03	148,072,463.16	Comunicaciones
OP-2130-O3	JUN/3/03	5,099,156.30	Comunicaciones
OP2383-O3	JUN/21/03	153,008,211.93	Comunicaciones



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

ORDEN DE PAGO	FECHA	VALOR	CONCEPTO
OP2461-03	JUN8/03	5,631,645.35	Comunicaciones
OP-2653-03	AG/5/03	150,786,906.50	Comunicaciones
OP-2845-03	AG/12/03.	3,404,070.39	Comunicaciones
OP-2976-03	SEP/1/03	163,185,964.55	Comunicaciones
OP-3438-03	OCT/2/03	159,330,676.09	Comunicaciones
OP-3592-03	OCT/17/03	68,762,964.41	Comunicaciones
OP-3708-03	OCT/21/03	29,290,745.43	Comunicaciones
OP-3800-03	NOV/4/03	154,765,838.84	Comunicaciones
OP-4032-03	NOV/11/03	68,762,964.41	Comunicaciones
OP-4210-03	NOV/21/03	160,889,797.05	Comunicaciones
OP-4726-03	DIC/22/03	68,762,964.41	Comunicaciones
OP-4912-03	DIC/26/03	223,867,618.50	Comunicaciones
TOTAL A DICIEMBRE DE 2003		15.237.254.716.27	

Fuente: Transmilenio S.A., Dirección de Operaciones, Oficio del 2 de marzo de 2004,

TABLA 2
PRESUPUESTO ETRA S.A.

VIGENCIA	CDP	CRP	SALDO A DICIEMBRE 2003	VALOR
2003	531	494	83,794,467.93	
2003	205	180	822,950,815.80	
2003	305	284	1,500,000,000.00	2,406,745,283.73
2004			1,500,000,000.00	
2004	2952		6,084,280,409.00	7,584,280,409.00
2005			1,091,274,537.00	1,091,274,537.00

Fuente: Transmilenio S.A. Dirección de Operaciones

A partir de las respuestas dadas por la Empresa, este ente de control concluye que debido a la errónea interpretación que Transmilenio S.A. ha dado al concepto del "Sistema" se ha generado un detrimento fiscal por un monto de \$29.865.019.243.87 ocasionado por la asunción con recursos públicos, de los emolumentos derivados del desarrollo, instalación y puesta en marcha del centro de control, cuando estos costos debieron ser asumidos a prorrata por los componentes del sistema de acuerdo a su participación en la tarifa técnica así; a) Sistema de Operación (troncales y alimentadores) y b) Sistema de Recaudo



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

(Recaudos) lo cual constituye un enriquecimiento sin causa de los agentes privados del sistema.

Pero en tanto en cuanto, actualmente se encuentran en ejecución los contratos que se indican a continuación: 1)037/00 celebrado con ETRA S.A. y 2)Contrato No 235 del 2003, suscrito con la Unión Temporal ETRA S.A. y Anditel Network On Line, en relación con los cuales queda un saldo insoluto de \$10.921.786.329, suma que no puede cancelarse con recursos públicos de Transmilenio S.A. , pues de hacerlo incurrirá en conducta perseguible fiscalmente a título de dolo si se procediera a la cancelación de dicha suma, dado que en razón a este Control de Advertencia se actuaría a sabiendas de la ilicitud del pago; y se estructuraría a partir de ésta un nuevo detrimento patrimonial radicado en cabeza de los actuales directivos de la Empresa Transmilenio S.A.

Con fundamento en las anteriores alertas, este Órgano de Control le solicita informar sobre las actuaciones que adelantará la Entidad respecto a cada una de las deficiencias identificadas en el presente informe, señalando el tiempo requerido para implementar los correctivos necesarios, sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de nuestra acción fiscalizadora, conforme lo establece el artículo 5º, Numeral 8 del Acuerdo 24 de 2001. De no estar de acuerdo con las observaciones, indicar las razones mencionando las evidencias y demás pruebas en las que se apoye.

Dicha información deberá ser remitida a este despacho a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente.

Cordialmente.

ERNESTO TUTA ALARCÓN
Contralor de Bogotá D.C A.F.

Proyectó y Elaboró: Gladis Corredor de Alfonso
Revisó: Nydia Consuegra Rodriguez
R. Myriam Villamil Ricaurte
Eduardo Merlano Morales



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Aprobó: Dr. Inocencio Meléndez Julio