



CONTRALORIA

"Por un control fiscal efectivo y transparente"



80000-

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría General

Por favor al contestar cite este Nº

Fecha: 18-01-2013 Rad: 1-2013-1709
10:04 AM
Folios: 6 Anexos:
Medio: VENTANILLA
Destino: DIRECCION JURIDICA DISTRITAL
Cobro:

Doctor,
GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO
Alcalde Mayor de Bogotá D. C.
Carrera 8ª No. 10 - 65
Bogotá D. C.

ASUNTO: *Advertencia Fiscal por el grave riesgo de daño al patrimonio público, en cuantía indeterminada pero determinable, dado el no cumplimiento de los términos contractualmente pactados para la Fase de Implementación de todos los Componentes del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP.*

Respetado señor Alcalde Mayor:

La Contraloría de Bogotá D.C., en ejercicio de la función pública de control fiscal asignada en la Constitución Política y la Ley y conforme a los sistemas y principios que enmarcan la misma, ha venido adelantando seguimiento a través de la Dirección Sector Movilidad a la implementación del Sistema Integrado de Transporte, en adelante SITP.

Como resultado del ejercicio de la correspondiente acción de vigilancia, se detectaron deficiencias que ameritan la toma inmediata de acciones efectivas por parte de la Administración Distrital tendiente a corregir los riesgos de afectación del patrimonio público, en cuantía indeterminada pero determinable, que ameritan hacer uso de la función de advertencia prevista en el numeral 4º del artículo 5º del Acuerdo Distrital 519 de 26 de diciembre de 2012.

Falencias a las cuales haremos alusión en el acápite pertinente, a lo cual se procede no sin antes hacer referencia a los siguientes.

1. ANTECEDENTES

Ciertamente el proceso de planeación para implementar el SITP, inició a partir de 2006, y con la firma de los Contratos de Operación en la vigencia 2010 y de Recaudo en el 2011, se definió un horizonte de 16 meses, que no podrá ser superior a 24 meses, a partir del 27 de septiembre de 2011, fecha en la cual se dio



CONTRALORIA

"Par un control fiscal efectivo y transparente"

inicio al Contrato de Concesión 01 suscrito con la sociedad Recaudo Bogotá S. A. S., el que tiene por objeto "(...) otorgar en concesión el diseño, suministro, implementación, operación y mantenimiento del subsistema de recaudo, del subsistema de información y servicio al usuario y del subsistema de integración y consolidación de la información; el diseño, suministro, implementación, gestión y mantenimiento del subsistema de control de flota; el suministro de la conectividad; la integración entre el subsistema de recaudo, el subsistema de control de flota, el subsistema de información y servicio al usuario y el subsistema de integración y consolidación de la información, que conforman el SIRCI, para el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá, D. C."

Como resultado del seguimiento adelantado por este Organismo de Control al SITP, se encontró necesario formular advertencia fiscal por el riesgo de daño al patrimonio público, que eventualmente puede generarse por la no observancia de los cronogramas pactados para la Fase de Implementación de todos los componentes del Sistema Integrado de Transporte Público- SITP, documento que fue remitido al señor Alcalde Mayor de Bogotá D. C., mediante oficio radicado No. 2-2012-06488 el 20 de abril de 2012.

Igualmente a través del oficio radicado No. 2-2012-11454 del 27 de junio de 2012, se remitió al citado despacho un Pronunciamiento respecto del sistema tarifario de TRANSMILENIO S. A. y al sistema tarifario del Sistema Integrado de Transporte >Público – SITP.

2. RAZONES QUE AMERITAN LA ADVERTENCIA FISCAL

Para la implementación del SITP Fase II, se requiere de la coordinación de los componentes: Plan de implementación Troncal y Alimentadora, Sistema Integral de Recaudo, Control e Información, en adelante SIRCI-, Implantación Paraderos, Infraestructura, Adquisición de Predios para la adecuación de los patios garajes y la Divulgación y Capacitación a los Usuarios.

A pesar que esta Contraloría a través de la advertencia y el pronunciamiento antes citados, así como del Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Especial a la Contratación celebrada por TRANSMILENIO S. A., llevada a cabo en cumplimiento del Plan de Auditoría Distrital PAD 2012 Ciclo II, ha informado que el proceso de planeación del SITP aun presenta serias falencias que han generado retrasos y reprogramaciones en la Fase II, actualmente en ejecución y que corresponde a la implementación gradual del mismo, con las integraciones operativa, física, tecnológica y tarifaria.



Según el cronograma definido en el Anexo No. 2 de la Licitación Pública LP-TM 04 de 2009, la Operación Troncal estaba prevista iniciar el 9 de junio de de 2012, entre tanto la Operación Zonal el 31 de julio del mismo año; situación ésta que todavía no ha sido cumplida en su totalidad.

Con ocasión del ejercicio de la referida acción de vigilancia, se detectó la persistencia de serias falencias que han incidido en la implementación gradual del SITP, veamos:

2.1 INFRAESTRUCTURA TRONCAL

A julio de 2012, de las 24 estaciones que conforman los corredores Calle 26 y Carrera 10ª, la mayoría ya se encontraban listas para que el concesionario del SIRCI iniciara el tendido de la fibra óptica y la instalación de equipos para lo cual TRANSMILENIO S. A. definió el siguiente cronograma de entrada en funcionamiento en siete grupos:

Cronograma de entrada de estaciones

No	Fecha de Entrada	No de Estaciones
1	30 de Junio	2
2	28 de julio	4
3	11 de agosto	4
4	18 de agosto	3
5	25 de agosto	4
6	1 de septiembre	4
7	8 de septiembre	2

Fuente Informe No. 10 Logit - Logitrans.

De acuerdo con el seguimiento realizado por este ente de control¹, se evidenció que el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU, no ha definido la fecha ni la entrega de las estaciones Bicentenario y San Victorino del corredor Carrera Décima al ente gestor.

Sobre este particular, cabe señalar que para la construcción de la Calle Sexta, en el tramo comprendido entre las troncales Caracas y NQS, incluida la intersección Calle Sexta que forma parte del Contrato de Obra Pública 044 de 2010, celebrado entre el Instituto de Desarrollo Urbano- IDU y la firma ICEIN, se tiene que sólo hasta el mes de octubre de 2012, se dio inicio a su construcción, con una duración aproximada de 12 meses.

¹ Acta de visita fiscal, Noviembre 01 de 2012.

Lo anterior imposibilita la integración física que debe darse entre el Sistema TRANSMILENIO y el SITP.

2.2 PLAN DE IMPLEMENTACIÓN TRONCAL Y ALIMENTADOR

La implementación de la operación fue prevista de manera gradual, teniendo en cuenta la entrega oportuna de las obras por parte del Instituto de Desarrollo Urbano-IDU a TRANSMILENIO S. A. para así dar inicio al proceso de adecuación de las estaciones por parte del Concesionario Recaudo Bogotá S. A. S.

Para esta etapa inicial de implementación TRANSMILENIO S. A. programó una solicitud de flota de 133 vehículos, así:

SOLICITUD DE FLOTA TRONCAL

CONCESIONARIO	ZONA	SOLICITUD FLOTA TRONCAL		FECHA VINCULACION DE FLOTA	FECHA SOLICITUD A PROVEEDOR	BIARTICULADOS	ARTICULADOS	TOTAL
		Inicial	14-sep-11					
Consortio Express	San Cristóbal y Usaquén	Inicial	14-sep-11	17-mar-12	12-dic-11	22	10	32
Consortio Express	San Cristóbal y Usaquén	Inicial	14-sep-11	19-may-12	12-dic-11	6	10	18
Consortio Express	San Cristóbal y Usaquén	Inicial	14-sep-11	16-jun-12	12-dic-11	7	10	17
Gmovil S.A.S	Engativá	Inicial	14-sep-11	17-mar-12	30-sep-11	9	5	14
Gmovil S.A.S	Engativá	Inicial	14-sep-11	19-may-12	30-sep-11	3	7	10
Gmovil S.A.S	Engativá	Inicial	14-sep-11	16-jun-12	30-sep-11	3	6	9
Coobus S.A.S.	Fontibón	Inicial	14-sep-11	17-mar-12	19-sep-11	9	5	14
Coobus S.A.S.	Fontibón	Inicial	14-sep-11	19-may-12	19-sep-11	3	6	9
Coobus S.A.S.	Fontibón	Inicial	14-sep-11	16-jun-12	19-sep-11	3	7	10
Coobus S.A.S.	Fontibón	Prórroga	3-feb-12	19-may-12	19-sep-11	12	11	23
Coobus S.A.S.	Fontibón	Prórroga	3-feb-12	16-jun-12	19-sep-11	3	7	10
TOTAL SOLICITUD DE FLOTA								133

Fuente. TRANSMILENIO S. A.

Es así como de los 133 buses solicitados inicialmente para la operación troncal fueron puestos a disposición del concesionario SIRCI solamente 100 (dado que la flota requerida al operador COOBUS (15 biarticulados y 18 articulados) no ha sido suministrada a TRANSMILENIO S. A., aunado a lo cual, a éstos no les ha sido instalados los equipos de comunicación de voz, todo con incumplimiento de la CLÁUSULA 75 del Contrato de Concesión 05 de 2010, relativa a la provisión de vehículos y del Anexo 2, numeral 2.1.1 del Contrato de Concesión 01 de 2011, suscrito con Recaudo Bogotá S. A. S., respectivamente. Situaciones con respecto a las cuales la Administración a la fecha no ha tomado las decisiones de fondo que en derecho correspondan.

2.3 PLAN DE IMPLEMENTACIÓN ZONAL

Contractualmente estaba previsto en el plan de implementación que el componente zonal debía iniciarse el 9 de junio de 2012 con 13 de las 420 rutas definidas (alimentadoras, complementarias, especiales y urbanas) integradas por un total de 249 vehículos; no obstante esta Contraloría constató que la operación zonal fue puesta en servicio el pasado 29 de septiembre con sólo 2 rutas zonales para las localidades de Engativá y San Cristóbal y con una flota de apenas 28 buses con capacidad de 50 pasajeros por vehículo.

Lo ocurrido en razón a las reprogramaciones y ajustes de que ha sido objeto la implementación zonal, como consecuencia de la falta de definición del plan de integración que se debe adoptar para la unificación del SITP.

2.4 IMPLANTACIÓN PARADEROS DEL SITP

Son los puntos autorizados para recoger y dejar pasajeros para la operación zonal. Al respecto encontró esta Contraloría que han tenido lugar tres reprogramaciones para la puesta en funcionamiento de la operación zonal, debido a deficiencias en la instalación y señalización de los 307 módulos de paraderos con las respectivas señales informativas contractualmente previstas.

Ahora bien, preocupa a este ente de control, que a dos meses de haberse implementado tan sólo 13 rutas zonales, con la señalética y demarcación determinadas, éstas ya han sido objeto de deterioro por efectos del vandalismo y las mismas acusan escasa movilización de usuarios.

2.5 Deficiencias en la Divulgación y Capacitación a los usuarios

Esta Contraloría corroboró la existencia de serias deficiencias en materia de socialización y divulgación del proyecto SITP a la comunidad, en atención a que para la implementación aún no se ha logrado hacer extensivo el conocimiento del mismo a todos sus potenciales usuarios, en materia del lugar de adquisición de las tarjetas, recarga de éstas para poder acceder al Sistema, así como el recorrido y periodicidad de la respectiva ruta, lo que ha conllevado a un bajo nivel de ocupación de los vehículos que prestan el servicio tanto en horas pico como en horas valle.

2.6 SISTEMA INTEGRAL DE RECAUDO, CONTROL E INFORMACIÓN-SIRCI

Este sistema lo conforman básicamente el Control de Flota (troncal, alimentador y zonal), la Implementación Tecnológica y Capacitación al Usuario y la Divulgación del Sistema; subsistemas, con respecto a los cuales se encontraron las siguientes falencias:

- Plan de Integración de las Fases I y II y el SIRCI.

El contrato 01 de 2011, celebrado entre TRANSMILENIO S. A. y Recaudo Bogotá S. A. S., el cual en la Cláusula 11. ETAPA PREOPERATIVA, estableció que el concesionario deberá cumplir como mínimo con las siguientes obligaciones:

"(...) 11.4 Adelantar reuniones con los Concesionarios del Sistema de Recaudo existente y concertar al Plan de Integración de las fases I y II y el SIRCI.

11.5. Iniciar las pruebas de integración tecnológica necesarias en las estaciones de las fases 1, 2 y 3."

No obstante, se conoció que TRANSMILENIO S. A., a pesar de haber realizado varias reuniones y mesas de trabajo con los recaudadores de la Fase I "Angelcom" y Fase II "UT Fase II", y el SIRCI, para dar cumplimiento a las obligaciones mencionadas, se tiene que no obstante haber transcurrido más de 15 meses, a la fecha no se ha definido el plan de integración que se adoptará para la unificación del SITP, cuando inicialmente el plazo previsto para el efecto era de tan sólo 3 meses.

Situación esta que en la práctica ha venido impidiendo que el usuario pueda acceder a la utilización del sistema en forma eficiente, por cuanto debe incurrir en mayor tiempo para su desplazamiento, lo que genera congestión en las horas pico en las estaciones de mayor demanda y la utilización de dos tarjetas para poder acceder al servicio; adicional a lo cual, están las falencias en materia de integración física y tecnológica existentes con respecto al medio único de pago previsto.

En razón de lo anteriormente expresado, encuentra esta contraloría la necesidad de advertir a su despacho sobre las graves deficiencias que se continúan presentando en la puesta en operación SITP, lo cual no se compadece con el plazo inicialmente definido para su implementación (entre 16 y 24 meses), así como, con los cuantiosos recursos invertidos por el Distrito Capital, conforme lo ilustra el siguiente cuadro:



"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Tipos de Contratos	Valor Comprometido
Contratos de consultoría (Estudios e Interventorías)	\$ 17.070.704.829
Contratos para la culminación de la estructuración del proyecto y Gerencia	\$ 3.615.927.468
Contratos de prestación de servicios otras actividades	\$ 841.678.585
Acuerdos de asociación	\$ 3.622.000.000
Contrato Construcción paraderos	\$7.277.681.777
Contratos demarcación y señalización paraderos-movilidad	\$618.000.000
Inversión TRANSMILENIO S.A.	\$12.900.000.000
Total	\$45.945.992.569

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad.

A noviembre 30 de 2012, la Administración Distrital ha ejecutado recursos en los procesos de planeación e implementación del sistema, en cuantía de \$33.076.0 millones, a lo cual ha de agregarse lo erogado por TRANSMILENIO S. A., en cuantía de \$12.900.0 millones, para un valor total de \$45.946.0 millones,

Es preciso reiterar que, en tratándose de un sistema integrado como en efecto lo es el SITP, exige que todos y cada uno de los componentes que lo conforman tengan lugar de manera coordinada y articulada, en atención a que todo tipo de reprogramación o retardo implicaría necesariamente que el sistema no opere en las condiciones previstas, con lo cual se aboca a la administración a la toma de decisiones y medidas improvisadas, con los riesgos asociados a la causación de daño al patrimonio público distrital, en cuantía que a la fecha si bien es indeterminada, en el momento de ocurrir los mismos sería ciertamente determinable.

Con fundamento en las razones anteriormente expresadas, respetando la plena autonomía que tiene la Administración a su cargo en la toma de decisiones y sin perjuicio de las acciones consolidadas que puedan derivarse del ejercicio de nuestra competencia, pongo en conocimiento los señalados hechos, con el ineludible propósito que la Administración a su cargo adopte medidas efectivas que garanticen la pronta puesta en marcha del SITP.

En el presente caso, encuentra necesario esta Contraloría hacer uso de la función de advertencia, en el entendido que el fin último del ejercicio de la función pública Constitucional de Control Fiscal lo constituye, coadyuvar al mejoramiento continuo de la Administración, en procura de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, con mayor razón si se tiene en cuenta que el tema de la movilidad afecta gravemente la

competitividad de la ciudad e induce a la proliferación de otros medios de transporte. De no estar de acuerdo con las observaciones, indicar las razones mencionando las evidencias y demás pruebas en las que se apoye.

La anterior información así como las acciones que considere su despacho necesarias adelantar para conjurar las falencias señaladas, respetuosamente le solicito se sirva darlas a conocer a esta Contraloría dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo de la presente comunicación.

Cordialmente,



DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá D. C.

Proyectó: Dagoberto Correa Pá - Profesional Universitario.

Revisión Técnica: Clemencia Giraldo Gutiérrez - Directora Sector Movilidad
Luz Stella Higuera Fandiño - Asesor.

Revisó y ajustó: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesor.

