



INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL –
MODALIDAD ESPECIAL

EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO
“TRANSMILENIO S.A.”

PERÍODO AUDITADO 2009

PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL - PAD 2010

CICLO II

SECTOR MOVILIDAD

Diciembre de 2010.



AUDITORÍA INTEGRAL A EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO
"TRANSMILENIO S.A."

Contralor de Bogotá	MIGUEL ÁNGEL MORALESRUSSI RUSSI
Contralor Auxiliar	VICTOR MANUEL ARMELLA VELÁSQUEZ
Director Sectorial	ALBERTO MARTÍNEZ MORALES
Subdirector de Fiscalización Infraestructura.	LUIS CARLOS GUARÍN LÓPEZ
Subdirector de Fiscalización Movilidad. (E)	JAIME NOY FONSECA
Asesor	GUSTAVO LONDOÑO GONZÁLEZ
Equipo de Auditoría	Líder LUIS FERNANDO BERDUGO MONTILLA CLAUDIA LILIANA FORERO NIÑO CARLOS JOSÉ GARAY CESAR ARTURO HOME CELIS OMAR EDUARDO ROMERO GUTIERREZ MARTHA LUCIA BARRERA CORONADO JOSÉ JAIME ÁVILA CASTRO



TABLA DE CONTENIDO

1. CONCEPTOS SOBRE LA GESTIÓN DEL PROCESO CONTRACTUAL	8
2. ANALISIS SECTORIAL	14
2.1. LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ COMUNICA HALLAZGO DE RESPONSABILIDAD FISCAL AL IDU, PORQUE DE LOS ESTUDIOS CONTRATADOS EN EL 2006, EN CUANTÍA DE \$9.117. MILLONES, PARA LA CONSTRUCCION DE LA TRONCAL CARRERA SEPTIMA, SOLO SE UTILIZARÁN \$1.351 MILLONES, ES DECIR QUE EL 85% DE LO QUE LE COSTÓ A LA CIUDAD EL DISEÑO DE LA TRONCAL CARRERA SEPTIMA, CON EL NUEVO PROYECTO NO SERÁN UTILIZADOS, LO CUAL SE CONSTITUYE EN UN DAÑO AL PATRIMONIO PÚBLICO POR VALOR DE \$7.765. MILLONES.	14
2.1.1. <i>Hallazgo Fiscal con incidencia Administrativa y Disciplinaria, porque los Estudios y Diseños de la troncal de la Carrera 7ª POR VALOR DE \$9.117 MILLONES, no se van a utilizar en su totalidad por la nueva adecuación al Sistema TransMilenio, lo que ha ocasionado un posible daño fiscal en la cuantía de \$7.765.771.467,39.</i>	14
2.1.1.1. <i>Acción Popular mediante la cual se pretende “Declarar la vulneración de los derechos colectivo (moralidad administrativa, defensa del patrimonio público, realización de las construcciones etc. dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes).</i>	18
2.1.1.2. <i>El Distrito tendrá que volver a pagar \$633 millones, por actualización de estudios y diseños, con los cuales se desmejora la movilidad.</i>	20
2.1.1.3. <i>Se concluye falta de planeación, improvisación, indecisión y cambios intempestivos de directrices, determinando que existe un posible detrimento patrimonial en la suma de \$7.765.771.467,</i>	29
2.2. AL MARGEN DE LOS EFECTOS NEGATIVOS QUE LE REPRESENTARÁ A LA CIUDAD, POR LAS IMPLICACIONES QUE EN EL DESARROLLO OPERACIONAL DEL SISTEMA TRANSMILENIO SE PUEDAN PRESENTAR, POR NO HABERSE ADQUIRIDO LA TOTALIDAD DEL PREDIO QUE EL DISEÑADOR HABIA DEFINIDO PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL PATIO PORTAL DE LA CALLE 26 CON AVENIDA CIUDAD DE CALI, Y EL IDU APROBADO ANTES DE CONTRATARSE LA CONSTRUCCIÓN DE LA FASE III DEL SISTEMA, LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ LE HA COMUNICADO AL IDU HALLAZGO FISCAL CON INCIDENCIA PENAL Y DISCIPLINARIA EN CUANTÍA DE \$3.651.MILLONES QUE COSTARON LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS QUE YA NO SERÁN UTILIZADOS POR HABERSE TENIDO QUE ADECUAR A UN ÁREA INFERIOR A LA REQUERIDA.	29
2.2.1. <i>El Instituto de Desarrollo Urbano – IDU - suscribió el contrato de factibilidad No. 187 de 2004 por valor de \$1.176.000.000 y el contrato de estudios y diseños No. 133 de 2005 con el objeto de ejecutar a precio global fijo los Estudios y Diseños de la Troncal, Calle 26, suscrito con Consorcio General el 20 de diciembre de 2005.</i>	30
2.2.2. <i>En octubre 19 de 2006, mediante oficio TTV-2337-2006 N° 2-2006-26897, la Subdirección de Infraestructura y Espacio Público del Departamento Administrativo de Planeación Distrital señala al Director de Proyectos de la firma CONSORCIO GENERAL, contrato de consultoría IDU -133 de 2005, lo siguiente:</i>	32
2.2.3. <i>La Contraloría de Bogotá al requerir al Instituto de Desarrollo Urbano respecto de la selección del predio de la urbanización Villa del Pinar, y de lo señalado en el oficio TTV-2337-2006 N° 2-2006-26897, contestó lo siguiente:</i>	32
2.2.4. <i>Cuando se presentó la tutela en contra del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, durante la negociación del predio de la urbanización Villa del Pinar, la Dirección Técnica de Construcciones presentó varias alternativas viables para la ubicación del patio portal – calle 26, así:</i>	33
2.2.5. <i>Mediante oficio IDU-43374 STED-3200 del 29 de junio de 2007 radicado ante la Secretaria Distrital de Planeación el 6 de julio de 2007, bajo la referencia 1-2007-27584 solicita emitir la Resolución de Reserva Vial para la Troncal Avenida Jorge Eliécer Gaitán</i>	

(Calle 26) en el tramo comprendido entre la Avenida Carrera 3 y el Aeropuerto Internacional el Dorado en Bogotá, D.C.....	38
2.2.6. El 15 de diciembre de 2008 se expide la Resolución No 4797 por medio de la cual se determina la adquisición de un inmueble para la adecuación del Patio-Garaje de la calle 26 Fase III de Transmilenio, por el procedimiento de expropiación por vía administrativa y se formula una oferta de compra por valor de \$73.636.049.574 a la Sociedad Bienes y Comercio S.A. en donde dicha oferta se formula por un área de 95.362.97 metros cuadrados, discriminados así 69.953,621 m2 de la etapa 3 y 21.889,346m2 de la etapa 4 adicionalmente 3.520,37 de construcción); predios que comprende las siguientes matrículas inmobiliarias 50C-1658734, 50C-1670630, 50C-1670631, 50C-1670632, folios activos que corresponden a la Manzana 33 de la Etapa 3 de las Urbanización Villa del Pinar y las manzanas 37, 38 y 39 de la Etapa 4 de la misma Urbanización.	38
2.2.7. El IDU expide la Resolución No. 651 del 17 de marzo de 2009. “Por la cual se ordena una expropiación por vía administrativa” del Patio-Garaje de la Troncal Avenida Jorge Eliécer Gaitán (Calle 26), a los predios y áreas señaladas en la resolución 4797 de 2008. Con respecto al valor total de la oferta se adiciona la suma de \$264.081.808, por indemnización de daño emergente. En el Artículo Tercero FORMA DE PAGO, se establece para el beneficiario real de la Hipoteca BANCO DE BOGOTÁ la suma de \$31.808.000.000 y para BIENES Y COMERCIO S.A., titular del dominio la suma de \$42.092.131.382.	39
2.2.8. Los terrenos fueron adquiridos por el IDU, el 17 de noviembre de 2009 mediante escritura pública, como se señala a continuación:.....	42
2.2.9. El IDU a través de la Dirección Técnica de Construcciones envía el oficio No. IDU-069563 DTC-335 el 09 de octubre de 2009 a Transmilenio S.A., mediante el cual le solicita al Gerente de Transmilenio que dado que el área finalmente obtenida por parte del IDU fue menor a la inicialmente establecida en la etapa de diseños, se sirva entregar sus apreciaciones y datos técnicos a tener en cuenta para la actualización de diseños finales del patio garaje calle 26.	43
2.2.10. CORREOS ELECTRONICOS.....	72
2.2.11 Conclusión presunto Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, fiscal y penal por la negociación de compra de los predios del Patio Garaje.....	81
2.3. COMUNICACIÓN AL IDU, DE PRESUNTO HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA PENAL Y DISCIPLINARIA, POR LO QUE EL IDU DEBERÁ EXPLICAR, SUSTENTAR E INFORMAR QUE TIPO DE MOTIVACIONES EN DERECHO TUVO PARA MODIFICAR, A TRAVÉS DE MEMORANDOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL, LAS CONDICIONES PARA EL MANEJO DEL ANTICIPO ESTABLECIDAS EN EL MANUAL DE INTERVENTORÍA Y LA LEY, QUE PERMITIERON, FACILITARON Y ESTIMULARON ACTUACIONES IRREGULARES DE FUNCIONARIOS DEL IDU, INTERVENTORES Y CONTRATISTAS.	82
2.3.1. Contextualización.....	82
2.3.1.1. El 5 de marzo de 2009 se inician por parte del IDU, las actuaciones administrativas que flexibilizaron y permitieron el mal uso de los anticipos, así: primero con el oficio DTL-60000-1006, después con el DTL-60000-11094 del 12 de marzo de 2009, y finalmente con el oficio SGJ-405-23181 del 9 de junio de 2009.	84
2.3.1.2. De manera irregular, el IDU utiliza la solicitud de memorando de entendimiento de marzo 11 de 2009 enviado por la Contraloría de Bogotá a la directora del IDU, para emitir la directriz SGJ-405-23181 de junio 9 de 2009 con el cual flexibilizaron y permitieron el mal uso y manejo de los anticipos.....	89
2.3.1.3. Modificaciones irregulares al manual de interventoría que flexibilizaron y permitieron el mal uso y manejo de los anticipos.	90
2.3.1.4. Contratos afectados por la modificación irregular del manejo de inversión del anticipo.	92
2.3.1.4.1. Contratos de fase III suscritos a finales de diciembre de 2007, a los cuales se autorizó de manera irregular el manejo del anticipo. Primero con el oficio DTL-60000-10064 del 5 de marzo de 2009, después con el DTL-60000-11094 del 12 de marzo de 2009, y finalmente con el oficio SGJ-405-23181 del 9 de junio de 2009.	92



2.3.1.4.2. Contratos de valorización y otros suscritos en las vigencias 2009 y 2010 a los cuales se les incluyo en la cláusula de anticipo el oficio SGJ-405-23181 del 9 de junio de 2009 con el cual se autorizaba de manera irregular el manejo del anticipo.....	94
2.3.1.5. Marco jurídico de legalidad y conveniencia para el buen uso y manejo de los anticipos: ..	106
2.3.1.6. Transcripción de Normas enunciadas.....	111
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	115
3.1. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN AL PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA TMSA – LP-004-2009 – SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO - S.I.T.P.	115
3.1.1. Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria, por \$131.399.680 que fueron pagados por contratos de prestación de servicios para realizar objeto y actividades similares.....	115
3.1.1.1. Contrato de prestación de servicios profesionales No. 87 de 2009.....	115
3.1.1.2. Contrato de prestación de servicios profesionales No. 090 de 2009.....	115
3.1.1.3. Este ente de control considera que la entidad ha incurrido en falla administrativa por los motivos relacionados a continuación.....	116
3.1.1.4. Se estableció Hallazgo Fiscal al determinar detrimento que asciende a la suma de \$131.399.680, valor que hasta la fecha ha sido pagado, ya que pudo haberse realizado sólo la contratación por \$120.000.000 con la firma Valora Consultoría Empresarial, con su adición de \$60.000.000 como se hizo; y no haberse contratado a la firma Económica Consultores que costó \$150.000.000, lo que genera igualmente Incidencia disciplinaria y penal.....	117
3.1.2. Pronunciamiento de la Contraloría de Bogotá sobre el Plazo otorgado para la etapa de prepliegos de la licitación pública No. TMSA-LP-001 de 2010 – SIRCI.....	121
3.2. SE COMUNICAN 5 HALLAZGOS ADMINISTRATIVOS Y DISCIPLINARIOS DE LOS CUALES, UNO TIENE INCIDENCIA FISCAL Y OTRO INCIDENCIA PENAL PORQUE TRANSMILENIO S.A. ADICIONÓ EL CONTRATO DE CONCESION DE RECAUDO FASE II, EN LA CUANTÍA DE \$12.470, MILLONES, PARA ATENDER RECLAMACIÓN DE DESEQUILIBRIO ECONOMICO, LO CUAL TAL COMO SE DEMUESTRA POR PARTE DE LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ SE CONSTITUYE EN EL PAGO DE LO NO DEBIDO Y POR TANTO EN DAÑO FISCAL AL PATRIMONIO PÚBLICO.....	124
3.2.1. Hallazgo Fiscal con incidencia Administrativa y Disciplinaria, por que TRANSMILENIO en el proceso de negociación para la compensación en la reclamación de la firma UT Fase II por desequilibrio económico en cuantía de \$12.470.489.119, no considero los elementos que se requieren como fundamento para la existencia de la afectación de la ecuación contractual, ya que no tenía la obligación de garantizar, ni había acordado un nivel de utilidad, el acuerdo no podía hacerse sobre la base de garantizar un nivel de ingresos determinado, por que, el riesgo de demanda, el de retorno de su inversión y el de implantación del Sistema eran responsabilidad del concesionario según al esquema de distribución de riesgo previsto en el contrato.....	124
3.2.2. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria y penal por que TRANSMILENIO en el marco del proceso de negociación para la compensación de la reclamación de la firma UT Fase II por desequilibrio económico, suscribió la OS 123-09 el 11 de junio de 2009 con un experto economista, con posterioridad al desarrollo de actividades de asesoría y acompañamiento, obligaciones que afectaron el Presupuesto de Gastos, cuando no reunían los requisitos legales, lo que se constituye legalización de un hecho cumplido....	148
3.2.3. Hallazgo Administrativo y Disciplinario, porque en el modelo financiero aplicado por TRANSMILENIO se presentó un error en la elaboración de las fórmulas de proyección de la demanda, que sirvió como base para el cálculo del valor de compensación, en el acuerdo aprobado en la negociación para la compensación de la reclamación de la firma UT Fase II por desequilibrio económico con valor presente de \$12.470.5 millones, error que presenta un valor adicional de \$627.7 millones.....	155
3.2.4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por no cumplir la Dirección Financiera con lo establecido en el manual de funciones donde se especifica que debe ejercer el control, evaluación y análisis del desempeño financiero de los agentes del sistema, caso concreto el contrato de Concesión de Recaudo Fase II.....	161



3.2.5. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por falencias en el seguimiento a la remuneración pactada por medio de la suscripción de la adición N° 3 del contrato de concesión de recaudo fase II, puesto que a la fecha no se conoce con certeza la erogación realizada en virtud del adicional.....	163
3.3. SE COMUNICAN (3) TRES HALLAZGOS CON INCIDENCIA FISCAL, ADMINISTRATIVA Y DISCIPLINARIA, PORQUE TRANSMILENIO S.A. ATENDIENDO EL FALLO EQUIVOCADO DE UN AMIGABLE COMPONEDOR, PAGO PUBLICIDAD COLGADA EN LOS MODULOS DEL SISTEMA, QUE SIENDO PUBLICIDAD INSTITUCIONAL DE MANERA EQUIVOCADA FUE DEFINIDA POR EL AMIGABLE COMPONEDOR COMO PUBLICIDAD NO INSTITUCIONAL, LO CUAL AFECTÓ EL PATRIMONIO PUBLICO DISTRITAL EN CUANTÍA DE \$3.816.MILLONES	165
3.3.1. Hallazgo Fiscal, con incidencia Administrativa y Disciplinaria, por que TRANSMILENIO pagará a PUBLIMILENIO, la suma de \$1.049.768.043, por concepto de indemnización por la privación de la explotación del negocio, durante los meses de mora en la entrega de los módulos y lugares destinados para tales efectos, en contravención al esquema de distribución de riesgo previsto en el contrato de concesión 316 de 2003. En efecto, las cláusulas 20, 21 y 23 del contrato de concesión 316 de 2003 señalan que estos riesgos estaban asignados al concesionario, en particular la Cláusula 21:.....	165
3.3.2. Hallazgo Fiscal con incidencias Administrativa y Disciplinaria, porque TRANSMILENIO pagará a PUBLIMILENIO \$2.680.280.667, pago que asumió, mediante el Otrosí No. 6 al Contrato de Concesión No. 316 de 2003, por concepto de publicidad no catalogada como institucional por la Amigable Componentora, no obstante, que los conceptos emitidos por la amigable componentora en cuanto al ámbito de la aplicación de las entidades que pueden desarrollar la publicidad institucional y por lo consiguiente la definición de que no es publicidad institucional cuando esta provenga de las entidades descentralizadas vinculadas al sector central, no se ajusta a lo acordado en el contrato donde no se estableció limitación contractual en la cláusula 13 al concepto de publicidad institucional, por lo cual TRANSMILENIO S.A. se encuentra facultada para solicitar la instalación de avisos temporales que contengan información institucional.....	169
3.3.3. Hallazgo Fiscal, con incidencia Administrativa y Disciplinaria, porque Transmilenio S.A., pagó a la Dra. Magnolia Valencia González, mediante contrato No 187 de 2008 la suma de \$43.127.408.00, cancelados por la orden de pago 2349 del 31-07-2009, utilizando la figura de la amigable composición, sin estar permitido por la Ley 446 de 1998, que en su artículo 130 prevé la amigable composición como un medio de solución de conflictos, por el cual dos o más particulares delegan en un tercero, denominado amigable componentor, la facultad de precisar, con fuerza vinculante para ellas, la forma de cumplimiento de un negocio jurídico particular, por lo tanto su autorización no está dada a las entidades estatales, pues sólo es aplicable a los particulares como mecanismo alternativo para dirimir conflictos.....	179
3.4. EVALUACIÓN DE LOS LITIGIOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS QUE CORRESPONDEN A LOS PROCESOS DE CARÁCTER CIVIL, LABORAL Y ADMINISTRATIVO.....	187
3.4.1. Hallazgo Administrativo con Incidencia Disciplinaria por inconsistencias en la información de los procesos judiciales rendida en la cuenta anual de la vigencia 2009....	187
3.4.2. Seguimiento registro contable de los procesos judiciales de conformidad con la información rendida en la cuenta anual de la vigencia 2009.	193
3.4.2.1. De conformidad con el Procedimiento para el Registro Contable de las Obligaciones Contingentes y Embargos Judiciales de la Dirección Distrital de Contabilidad de diciembre de 2009, se establecieron hallazgos de carácter administrativo.....	195
3.4.2.1.1. Hallazgo Administrativo por el deficiente registro y reconocimiento de las pretensiones.....	195
3.4.2.1.2. Hallazgo Administrativo por falta de conciliación periódica de la información correspondiente a Obligaciones Contingentes.....	196



3.4.2.1.3. Hallazgo Administrativo por deficiencias de revelación en revisión de Notas Contables de carácter específico.....	197
3.5. EVALUACIÓN DE LA TITULARIZACIÓN “TRANSMILENIO FASE III”.....	197
3.6. EVALUACIÓN CONTRATOS CON CARGO AL RUBRO GASTOS DE COMPUTADOR. 200	
3.6.1. Hallazgos administrativos con incidencia disciplinaria por deficiencias en el manejo documental de la información de los contratos y falencias en las actividades de interventoría.....	203
3.7. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.	206
3.7.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria al determinar que la Oficina de Control Interno participa en los procesos administrativos de la Entidad mediante la rubrica de documentos.....	206
3.7.2. Hallazgo administrativo por las observaciones realizadas en la Evaluación del Sistema de Control Interno.....	207
3.8. CONTEXTO DE INTERPRETACIÓN NORMATIVA Y FUNCIONAL DEL HALLAZGO DE LA EMPRESA SI 99 S.A. – PRESENTADO EN LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD REGULAR DEL PAD 2010 – CICLO I ESTABLECIENDO MAYOR VALOR EN CUANTÍA DE CINCO MIL QUINIENTOS TRES PUNTO TRES MILLONES (\$5.503.3 MILLONES).....	212
3.8.1.. El Contrato:.....	212
3.8.2. Componente Normativo.....	214
3.8.2.1. Resolución 1193 de 3 de Noviembre de 2000 - SECRETARIA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE BOGOTÁ.....	215
3.8.2.2. Decreto Distrital 440 de junio de 2001.....	218
3.8.2.3. Decreto Distrital 115 de 2003.....	218
3.8.2.4. Resolución 414 de Agosto 27 de 2003 - SECRETARIA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE BOGOTÁ.....	218
3.8.3. El Otrosí:.....	219
3.8.3.1. Cálculos Hallazgo Si 99 – 139 Buses faltantes por Chatarrizar.....	222
3.8.3.2. Cláusulas de inclusión de nuevas unidades a la flota y dotación de LED’s para los buses de la Fase I de la misma Empresa:.....	223
3.8.3.3. Cláusula de inversión en infraestructura:.....	223
3.8.4. Conclusión:.....	224
4. ANEXOS.....	225
ANEXO NO. 1	226
CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS	226



1. CONCEPTOSOBRE LA GESTIÓN DEL PROCESO CONTRACTUAL



Doctor

JAIRO FERNANDO PAEZ MENDIETA

Gerente

**EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO
"TRANSMILENIO S.A."**

Ciudad

Respetado Doctor:

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial a la **EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO "TRANSMILENIO S.A."** a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición, los resultados de su gestión, la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables y la evaluación al Sistema de Control Interno en las diferentes etapas del proceso contractual (precontractual, contractual y post contractual), con base en muestra selectiva de contratos.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por la administración de la entidad en lo referente a las diferentes etapas del proceso contractual, que incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales y la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno.,

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, deben ser corregidos por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización y por consiguiente en la eficiente y efectiva producción y/o prestación de bienes y/o servicios en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de Auditoría Gubernamental Colombianas compatibles con las de General Aceptación, así como con las políticas y los procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá; por lo tanto, requirió, acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporciona base razonable



para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe integral. El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión contractual de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno en el área objeto de evaluación.

En desarrollo de la auditoría, se establecieron los hallazgos que a continuación se resumen y de conformidad con su valoración permitieron determinar la evaluación y calificación del sistema de control interno y soportar el concepto referente al manejo contractual por parte de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio- Transmilenio S.A.

- En los contratos firmados por la Entidad para validación del modelo económico del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP, se determinó hallazgo fiscal con incidencia disciplinaria por cuantía de (\$131.399.680.00), valor que fue pagado a la fecha, por los contratos de Prestación de Servicios No. 087 y 090 de 2009, y sobre el cual se establece detrimento en razón a que era suficiente la contratación por \$120.000.000.00 con la firma Valora Consultoría Empresarial y su adición de \$60.000.000.00 como en efecto se hizo y no haberse contratado a la firma Económica Consultores que costó \$150.000.000.00.
- En la ejecución del Contrato de Concesión de Recaudo Fase II, se celebró Adicional N° 3 aprobando el pago de \$12.470.489.119.00, razón por la cual se establecieron los siguientes hallazgos:
 1. Hallazgo Fiscal con incidencia Administrativa y Disciplinaria, por que TRANSMILENIO en el proceso de negociación para la compensación en la reclamación de la firma UT Fase II por desequilibrio económico en cuantía de \$12.470.489.119, no considero los elementos que se requieren como fundamento para la existencia de la afectación de la ecuación contractual, ya que no tenía la obligación de garantizar, ni había acordado un nivel de utilidad. El acuerdo no podía hacerse sobre la base de garantizar un nivel de ingresos determinado, por que, el riesgo de demanda, el de retorno de su inversión y el de implantación del Sistema eran responsabilidad del concesionario según al esquema de distribución de riesgo previsto en el contrato
 2. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria y penal por que TRANSMILENIO en el marco del proceso de negociación para la compensación de la reclamación de la firma UT Fase II por desequilibrio económico, suscribió la OS 123-09 el 11 de junio de 2009 con un experto economista, con posterioridad al desarrollo de actividades de asesoría y acompañamiento, obligaciones que afectaron el Presupuesto de Gastos,



- cuando no reunían los requisitos legales, lo que se constituye legalización de un hecho cumplido
3. Hallazgo Administrativo y Disciplinario, porque se presentó error en la aplicación de las fórmulas de proyección de la demanda en el modelo financiero desarrollado, que sirvió de base para el cálculo del valor de compensación, en el acuerdo aprobado en la negociación para la compensación de la reclamación de la firma UT Fase II por desequilibrio económico por valor presente de \$12.470.5 millones, error que presenta un valor adicional de \$627.7 millones.
 4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por no cumplir la Dirección Financiera con lo establecido en el manual de funciones donde se especifica que debe ejercer el control, evaluación y análisis del desempeño financiero de los agentes del sistema, caso concreto el contrato de Concesión de Recaudo Fase II
 5. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por falencias en el seguimiento a la remuneración pactada por medio de la suscripción de la adición N° 3 del contrato de concesión de recaudo fase II, puesto que a la fecha no se conoce con certeza la erogación realizada en virtud del adicional en comentario
- La Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A. atendiendo fallo equivocado de un amigable componedor se comprometió al pago de publicidad que siendo institucional de manera equivocada fue definida por el amigable componedor como publicidad no institucional afectando el patrimonio público distrital en cuantía de \$3.816.303.547.00, hecho por el cual se generan los siguientes hallazgos:
 1. Hallazgo Fiscal, con incidencia Administrativa y Disciplinaria, por que TRANSMILENIO pagará a PUBLIMILENIO, la suma de \$1.049.768.043, por concepto de indemnización por la privación de la explotación del negocio, durante los meses de mora en la entrega de los módulos y lugares destinados para tales efectos, en contravención al esquema de distribución de riesgo previsto en el contrato de concesión 316 de 2003. En efecto, las cláusulas 20, 21 y 23 del contrato mencionado señala que estos riesgos estaban asignados al concesionario, en particular en la Cláusula 21:
 2. Hallazgo Fiscal con incidencias Administrativa y Disciplinaria, porque TRANSMILENIO pagará a PUBLIMILENIO \$2.680.280.667, pago que asumió, mediante el Otrosí No. 6 al Contrato de Concesión No. 316 de 2003, por concepto de publicidad no catalogada como institucional por la Amigable Componedora, no obstante, que los conceptos emitidos por la amigable componedora en cuanto al ámbito de la aplicación de las entidades que pueden desarrollar la publicidad institucional y por lo consiguiente la definición de que no es publicidad institucional cuando esta provenga de las entidades descentralizadas vinculadas al sector



central, no se ajusta a lo acordado en el contrato donde no se estableció limitación contractual en la cláusula 13 al concepto de publicidad institucional, por lo cual TRANSMILENIO S.A. se encuentra facultada para solicitar la instalación de avisos temporales que contengan información institucional.

3. Hallazgo Fiscal, con incidencia Administrativa y Disciplinaria, porque Transmilenio S.A., pagó a la Dra. Magnolia Valencia González, mediante contrato No 187 de 2008 la suma de \$43.127.408.00 utilizando la figura de la amigable composición, sin estar permitido por la Ley 446 de 1998, que en su artículo 130 prevé la amigable composición como un medio de solución de conflictos, por el cual dos o más particulares delegan en un tercero, denominado amigable componedor, la facultad de precisar, con fuerza vinculante para ellas, la forma de cumplimiento de un negocio jurídico particular, por lo tanto su autorización no está dada a las entidades estatales, pues sólo es aplicable a los particulares como mecanismo alternativo para dirimir conflictos. Situación y valor que se podría considerar irrelevante frente al perjuicio grave para los intereses del distrito que generan las decisiones equivocadamente adoptadas por el amigable componedor, representadas en el valor reconocido de \$3.816 millones y lo más grave en las modificaciones realizadas a la concesión, lesivas para el patrimonio distrital.
- En la evaluación de los litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos que corresponden a los procesos judiciales de carácter civil, laboral y administrativo se determinaron los siguientes hallazgos:
 1. Hallazgo Administrativo con Incidencia Disciplinaria por inconsistencias en la información rendida en la cuenta anual de la vigencia 2009, en lo pertinente al contingente judicial.
 2. En el procedimiento de registro contable de las Obligaciones Contingentes y Embargos Judiciales se determinaron Hallazgos Administrativos en lo referente a deficiente registro y reconocimiento de las pretensiones, falta de conciliación periódica de la información correspondiente a Obligaciones Contingentes y deficiencias de revelación en revisión de Notas Contables de carácter específico
 - En la evaluación de los contratos suscritos con cargo al Rubro Gastos de Computador se estableció Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por deficiencias en el manejo documental de la información de los contratos y falencias en las actividades de interventoría.
 - En lo referente a la Evaluación del Sistema de Control Interno se estableció Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria al determinar que la Oficina de Control Interno participa en los procesos administrativos de la



Entidad mediante la rubrica de documentos así como Hallazgo administrativo por observaciones realizadas en la Evaluación del Sistema en el área evaluada.

Los resultados del examen nos permiten conceptuar que la gestión adelantada por la administración de la entidad, excepto por las deficiencias identificadas en desarrollo del proceso auditor e incluidas en el presente informe de auditoría, se acatan las disposiciones que regulan sus actividades y relaciones, está soportada en su Sistema de Control Interno reflejando un adecuado manejo de los recursos puestos a su disposición, empleando en su administración acertados criterios de economía, eficiencia y equidad, lo cual le permitió cumplir, en los planes y programas desarrollados, con las metas y objetivos propuestos.

Consolidación de Hallazgos

En desarrollo de la presente auditoría tal como se detalla en el Anexo No. 1, se establecieron dieciséis (16) hallazgos administrativos, de los cuales cinco (5) de ellos corresponden a hallazgos con alcance fiscal en cuantía de \$16.375,06 millones, que se trasladaran a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, doce (12) tienen alcance disciplinario los cuales se trasladaran a la Personería Distrital y uno (1) con alcance penal que se trasladará a la Fiscalía General de la Nación.

A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan actividades de mejoramiento de la gestión pública, la entidad debe diseñar un Plan de Mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas, en el menor tiempo posible, documento que se presentará únicamente a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF, el cual se encuentra disponible en la pagina WEB de la Contraloría de Bogotá www.contraloriabogota.gov.co dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al recibo del presente informe.

El Plan de Mejoramiento debe detallar las medidas que se tomarán respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que implementarán los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución.

Bogotá, D. C, Diciembre de 2010.

ALBERTO MARTÍNEZ MORALES
Director Técnico Sector Movilidad

2. ANALISIS SECTORIAL

2.1. LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ COMUNICA HALLAZGO DE RESPONSABILIDAD FISCAL AL IDU, PORQUE DE LOS ESTUDIOS CONTRATADOS EN EL 2006, EN CUANTÍA DE \$9.117. MILLONES, PARA LA CONSTRUCCION DE LA TRONCAL CARRERA SEPTIMA, SOLO SE UTILIZARÁN \$1.351 MILLONES, ES DECIR QUE EL 85% DE LO QUE LE COSTÓ A LA CIUDAD EL DISEÑO DE LA TRONCAL CARRERA SEPTIMA, CON EL NUEVO PROYECTO NO SERÁN UTILIZADOS, LO CUAL SE CONSTITUYE EN UN DAÑO AL PATRIMONIO PÚBLICO POR VALOR DE \$7.765. MILLONES.

2.1.1. Hallazgo Fiscal con incidencia Administrativa y Disciplinaria, porque los Estudios y Diseños de la troncal de la Carrera 7ª POR VALOR DE \$9.117 MILLONES, no se van a utilizar en su totalidad por la nueva adecuación al Sistema TransMilenio, lo que ha ocasionado un posible daño fiscal en la cuantía de \$7.765.771.467,39.

En el Plan de Desarrollo 2004 - 2008, *“Bogotá sin Indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”* se estableció como una meta la construcción de 20 Km. de troncales. Para dar cumplimiento a lo anterior, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, efectuó los contratos 188 y 199 de 2004 correspondientes a factibilidad e Interventoría de la troncal Carrera 7ª y 10ª por un valor total de **\$1.839 millones**, del cual se puede obtener el valor correspondiente a la carrera 7ª así:

CUADRO No. 1
VALOR DE LOS CONTRATOS DE FACTIBILIDAD DE LA TRONCAL CARRERA 7

Valor en \$

CONTRATO No.	OBJETO	CONTRATISTA	VALOR			
			ESTUDIOS Y DISEÑOS (23 Km.)	VALOR KM	CARRERA 7a (16 Km.)	CARRERA 10a (7 Km.)
188-2004	AFOROS, ESTUDIO DE TRÁNSITO Y ESTUDIO DE FACTIBILIDAD PARA LA TRONCAL CARRERA 7 (CALLE 26-CALLE 170) Y CARRERA 10 (AVENIDA VILLAVICENCIO - CALLE 26), EN BOGOTÁ D.C.	CONSORCIO DIN-SEDEC	1.420.089.881,00	61.743.038,30	987.888.612,87	432.201.268,13
199-2004	EL INTERVENTOR SE OBLIGA PARA CON EL IDU A LLEVAR A CABO A PRECIO GLOBAL FIJO LA INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, AMBIENTAL PARA LOS AFOROS, ESTUDIO DE TRÁNSITO Y ESTUDIO DE FACTIBILIDAD TÉCNICA PARA LA TRONCAL CARRERA 7ª (CALLE 26 - CALLE 170) Y CARRERA 10ª (AV. VILLAVICENCIO - CALLE 26), EN BOGOTÁ D.C.	CONSORCIO JASEN - E.D.L. LTDA.	419.251.415,00	18.228.322,39	291.653.158,26	127.598.256,74
TOTAL			1.839.341.296,00		1.279.541.771,13	559.799.524,87

Fuente: Información IDU - Elaboró: Dirección Sector Movilidad – Contraloría de Bogotá

Así mismo, en el año 2006 se efectuaron los contratos No. 025 y 048, con el fin de elaborar los estudios y diseños de la Troncal de la Carrera 7ª, por un valor de **\$7.837 millones**, (incluyendo el valor de la Interventoría), lo cual da como resultado que en los estudios y diseños de la troncal de la Carrera 7ª, se invirtieron un total de **\$9.117 millones** como se relaciona a continuación:

CUADRO No. 2
EN LOS ESTUDIOS DE LA CARRERA 7ª SE INVIRTIERON UN TOTAL DE \$9.117 MILLONES

Valor en \$

CONTRATO No.	OBJETO	CONTRATISTA	VALOR	
			ESTUDIOS Y DISEÑOS	INTERVENTORÍA
188-2004	AFOROS, ESTUDIO DE TRÁNSITO Y ESTUDIO DE FACTIBILIDAD PARA LA TRONCAL CARRERA 7 (CALLE 26-CALLE 170) Y CARRERA 10 (AVENIDA VILLAVICENCIO – CALLE 26), EN BOGOTÁ D.C.	CONSORCIO DIN-SEDC	987.888.612,87	
199-2004	INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, AMBIENTAL PARA LOS AFOROS, ESTUDIO DE TRÁNSITO Y ESTUDIO DE FACTIBILIDAD TÉCNICA PARA LA TRONCAL CARRERA 7ª (CALLE 26 - CALLE 170) Y CARRERA 10ª (AV. VILLAVICENCIO - CALLE 26), EN BOGOTÁ D.C.	CONSORCIO JASEN - E.D.L. LTDA.		291.653.158,26
025-2006	ESTUDIOS Y DISEÑOS A PRECIO GLOBAL FIJO SIN REAJUSTES, DE LA TRONCAL CARRERA 7 DE LA CALLE 34 A LA CALLE 170 Y TRAMO DE LA CALLE 72 DE CARRERA 7 A AVENIDA CARACAS EN BOGOTÁ D. C.	CONSORCIO TRONCAL CARRERA 7	6.375.273.769,00	
048-2006	INTERVENTORIA TECNICA, AMBIENTAL, SOCIAL, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA Y LEGAL DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS, A PRECIO GLOBAL FIJO SIN REAJUSTES, DE LA TRONCAL CARRERA 7 ENTRE CALLE 34 Y CALLE 170 Y TRAMO DE LA CALLE 72 ENTRE CARRERA 7 Y AVENIDA CARACAS EN BOGOTÁ D. C.	HMV INGENIEROS		1.462.410.079,00
TOTAL			7.363.162.381,87	1.754.063.237,26
VALOR TOTAL ESTUDIOS TRONCAL CARRERA 7a			9.117.225.619,13	

Fuente: Información IDU

Elaboró: Dirección Sector Movilidad – Contraloría de Bogotá

Bajo el contrato 025 de 2006, se desarrollaron los estudios y diseños de la Troncal de la Carrera 7ª en el tramo comprendido entre la Calle 34 y la Calle 170, y el tramo de la Calle 72 entre la Carrera 7ª y la Troncal de la Caracas, contrato que dio como resultado un total de 14 áreas y 106 productos como se relacionan en la siguiente tabla:

CUADRO No. 3
\$6.375 MILLONES COSTARON LOS 106 PRODUCTOS ELABORADOS BAJO EL CONTRATO 025 DE 2006

No.	ÁREA	No.	PRODUCTO
1	TOPOGRAFÍA	1	Topografía Portal Calle 170 y Estación Intermedia Calle 100.
		2	Levantamiento topográfico en planta, con curvas de nivel (Carteras Físicas y/o Digitales).
2	ESTUDIO DE	3	Propuestas de estudios de tránsito puntuales.

No.	ÁREA	No.	PRODUCTO		
	TRANSITO Y TRANSPORTE	4	Estimación TPD para pavimentos.		
		5	Informe final de tránsito.		
		6	Señalización, semaforización y PGMT.		
3	SUELOS, GEOTECNIA Y PAVIMENTOS	7	Informe ejecutivo suelos y fundaciones.		
		8	Caracterización Geotécnica Suelos y fundaciones.		
		9	Definición de parámetros de diseño Geotécnico Suelos y Fundaciones.		
		10	Alternativas de cimentación y recomendaciones de cimentación - Suelos y Fundaciones.		
		11	Caracterización y parámetros de diseño geotécnico, pasos deprimidos calle 72 entre Carrera 7.		
		12	Alternativas de cimentación pasos deprimidos Conexión Calle 72 entre Carrera 7 y avenida Caracas Suelos y Fundaciones.		
		13	Alternativas de cimentación deprimido Calle 94 con Carrera 7.		
		14	Diseño túnel vial Calle 94 con Carrera 7.		
		15	Caracterización y Parámetros de Diseño Calle 94 con Carrera 7.		
		16	Diseños geotécnicos deprimidos y túnel Calle 94.		
		17	Definición de parámetros de diseño de pavimentos .		
		18	Caracterización Geotécnica de pavimentos .		
		19	Alternativas de diseño de pavimento - <i>Cuatro alternativas (Método Shell para pavimentos flexibles con comprobación método AASHTO, Método PCA para pavimentos rígidos con comprobación método AASHTO).</i>		
		20	Pavimentos - Diseño final.		
		21	Modulación de Losas del Corredor.		
		4	DISEÑO GEOMÉTRICO	22	Reserva vial del corredor.
				23	Secciones transversales.
24	Diseño geométrico horizontal.				
25	Diseño geométrico vertical.				
26	Cotas de pavimento Patio Portal, Corredor.				
27	Diseño geométrico empalmes bocacalles, intersecciones y calle 170.				
28	Informe de Diseños Geométrico Definitivo.				
29	Registros topográficos y estudio de títulos.				
5	ESTUDIOS PEDIALES	30	Tira Topográfica.		
6	REDES HIDRO-SANITARIAS	31	Informe de diagnóstico sobre redes de alcantarillado.		
		32	Informe de diagnóstico sobre redes de acueducto.		
		33	Entrega Informe investigación CCTV.		
		34	Entrega final de redes de acueducto		
		35	Entrega final redes de alcantarillado .		
		36	Estructuras especiales de alcantarillado .		
		37	Redes matrices de acueducto (incluye anclajes y estructuras varias).		
		38	Redes hidráulicas y sanitarias Estación Intermedia Calle 100 y Portal Calle 170.		
7	REDES ELÉCTRICAS Y TELEFÓNICAS	39	Informe de diagnóstico sobre redes de alumbrado y energía.		
		40	Informe de diagnóstico sobre redes de telefonía y otras (ETB, EPM, COLOMBIATEL, EMTELCO, ETC.).		
		41	Redes Telemáticas IMPSAT, SUPERCABLE, FONDO DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA y TELMEX.		
		42	Redes de alumbrado y energía (CODENSA) - Entrega final.		
		43	Redes de telefonía y otras (TELECOM).		
		44	Redes de telefonía y otras (ETB).		
		45	Redes de telefonía y otras (EPM).		
		46	Redes existentes y proyectadas (EMTELCO).		
		47	Redes de Voz y Datos.		
		48	Solicitud de Factibilidad del Servicio Estaciones Intermedias y Portal.		
8	REDES DE GAS	49	Informe de diagnóstico sobre redes de gas.		
		50	Diseño de las redes de gas.		
9	ESTUDIOS AMBIENTALES	51	Inventario Forestal.		
		52	Plan de Manejo Ambiental.		
		53	Informe final Gestión Ambiental		

No.	ÁREA	No.	PRODUCTO
		54	Manual de demolición.
		55	Estudio de Impacto Ambiental. (incluye monitoreos ambientales, apéndices de construcción y de mantenimiento con listas de chequeo).
		56	Plan de implantación Estaciones Intermedias Patio Portal (componente ambiental y componente tránsito).
10	ESTUDIOS SOCIALES (ESTUDIOS Y DISEÑOS)	57	Gestión social obra - Propuesta metodológica.
		58	Gestión social obra - Documento área de influencia.
		59	Gestión social obra - Directorio institucional.
		60	Gestión social obra - Documento diagnóstico de la población a intervenir por la obra.
		61	Gestión social obra - Planos de georeferenciación por sectores sociales identificados.
		62	Gestión social obra - Matriz de identificación y evaluación de impactos.
		63	Gestión social obra - Documento de manejo de los impactos identificados - Análisis y evaluación.
		64	Gestión social obra - Pliegos.
		65	Gestión social obra - Informe Final
		66	Gestión social predial - Propuesta metodológica.
		67	Gestión social predios - Documento de identificación y evaluación de impactos.
		68	Gestión social predios - base de datos de las unidades sociales identificadas.
		69	Plan de gestión social predial.
		70	Gestión social predial - Información georreferenciada.
71	Gestión social predial - documentos adicionales.		
72	Gestión social predial - Informe final.		
73	Gestión social predial - expedientes unidades sociales identificadas.		
11	ESTUDIOS Y DISEÑOS URBANÍSTICOS, PAISAJÍSTICOS Y ARQUITECTÓNICOS	74	Informes de urbanismo.
		75	Arquitectura Estación Intermedia Calle 100.
		76	Diseño Arquitectónico Portal Calle 170.
		77	Diseño Arquitectónico Estación Calle 72.
		78	Espacio público y diseño de urbanismo.
		79	Diseño arquitectónico estación liviana.
12	ESTUDIOS Y DISEÑOS ESTRUCTURALES	80	Criterios de diseño de estructuras.
		81	Diagnóstico estructural y patología de estructuras.
		82	Reforzamiento puentes peatonales y vehiculares.
		83	Diseño estaciones sencillas Calles 38, 45, 53, 60, 64 79, 90, 94, 100, 106, 116, 127, 134, 147, 153, 140, 160, 165.
		84	Cimentación estaciones sencillas.
		85	Diseños estructurales edificaciones y accesos Estación Intermedia Calle 100.
		86	Diseño Estructural deprimido Calle 85.
		87	Diseño Estructural paso elevado Calle 92.
		88	Diseño estructurales paso deprimido Calle 94.
		89	Diseño Estructural deprimido Calle 134.
		90	Box Culverts Quebradas Molinos y Arzobispo.
		91	Puente peatonal Calle 100.
		92	Puente Vehicular Calle 100.
		93	Puente peatonal Calle 130.
		94	Puente peatonal Calle 153A.
		95	Puente peatonal Calle 163.
		96	Puente peatonal Calle 170.
		97	Puente Vehicular Cr. 7 Calle 127.
		98	Puente Avenida Circunvalar.
		99	Diseños estructurales edificaciones y accesos Portal Calle 170.
		100	Diseños estructurales Túnel Peatonal Javeriana y Cruce Deprimido Calle 72.
101	Diseño estructural túnel peatonal Estación Calle 94.		

No.	ÁREA	No.	PRODUCTO
13	APÉNDICE, PRESUPUESTO, ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE CONSTRUCCIÓN.	102	Diseño estructural túnel peatonal Estación Calle 92.
		103	Cantidades de obra y presupuestos.
		104	Pliego de condiciones para construcción e Interventoría con los respectivos apéndices.
14	INGENIERÍA ELECTROMECÁNICA	105	Diseño sistemas de drenaje, contraincendio y ventilación.
		106	Intersección Calle 94 y acceso a Estación Calle 94 - Sistemas de ventilación.

Fuente: IDU – 20103150469071, 14 de septiembre de 2010
Elaboró: Dirección Sector Movilidad – Contraloría de Bogotá

Antes de finalizar el año 2007, se adjudicó la construcción de la troncal de la Calle 26 mediante los contratos 137 y 138 de 2007 y la Carrera 10ª mediante los contratos 134, 135 y 136 de 2007. La Troncal de la Carrera 7ª se encontraba en la etapa final de desarrollo de estudios y diseños, por lo cual no fue contratada.

En el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor” aprobado en el año 2008, se estableció, entre otras metas, la contratación de la primera fase del proyecto METRO. Proceso que con el apoyo del Banco Mundial, permitió adjudicar el 4 de noviembre de 2008 el **“Diseño conceptual y la Estructuración Técnica, Legal y Financiera del Sistema”**, al Consorcio Sener - Transporte Metropolitano de Barcelona, el cual, en el año 2009 definió el recorrido de la Primera Línea del Metro así: Portal Américas – Avenida Villavicencio – Avenida Primero de Mayo – Corredor Férreo del Sur – Estación de la Sabana – Carrera 13 – Carrera 11 hasta la Calle 100, la cual entraría en operación en el año 2018. Por la entrada en operación de la Primera Línea del Metro, cuyo recorrido sería paralelo a la troncal de la Carrera 7ª, la Administración decide revisar la funcionalidad de los diseños iniciales.

2.1.1.1. Acción Popular mediante la cual se pretende “Declarar la vulneración de los derechos colectivo (moralidad administrativa, defensa del patrimonio público, realización de las construcciones etc. dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes)”

En marzo de 2009 se instaura una Acción Popular, la cual pretende *“Declarar la vulneración de los derechos colectivo (moralidad administrativa, defensa del patrimonio público, realización de las construcciones etc. dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes) a cargo de la entidad demandada, y en consecuencia se ordene la implementación de las medidas encaminadas a la construcción del Sistema de Transmilenio por la Carrera Séptima”*.

Mediante oficio con radicado IDU-20105260361242 de octubre 8 de 2010, la Contraloría de Bogotá solicita a la entidad información sobre las acciones de tipo legal que se encuentran instauradas **en contra o a favor** de la construcción de la

Troncal de TransMilenio por la Carrera 7ª. A la anterior solicitud, la entidad informó¹ que existe una Acción Popular instaurada por la señora Diana Marcela Pérez Forero que se relaciona en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 4
LA ACCIÓN POPULAR INTERPUESTA SE ENCUENTRA PARA FALLO
DE SEGUNDA INSTANCIA

No. PROCESO	2009.34
DEMANDANTE	DIANA MARCELA PÉREZ FORERO
TIPO DE ACCION LEGAL	ACCIÓN POPULAR
PRETENSIONES DEL ACCIONANTE	“Declarar la vulneración de los derechos colectivo (moralidad administrativa, defensa del patrimonio público, realización de las construcciones etc. dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes) a cargo de la entidad demandada, y en consecuencia se ordene la implementación de las medidas encaminadas a la construcción del Sistema de Transmilenio por la Carrera Séptima”
FALLO	Fallo de primera instancia: “1) se declara no probadas las excepciones propuestas por las entidades accionadas. 2) SE NIEGAN las pretensiones de la demanda. 3) SE CONMINA, al Distrito Capital de Bogotá para que en un término de tres meses, contados desde la ejecutoria de la sentencia realice las gestiones necesarias a fin que se concrete la implementación del Transmilenio en el corredor de la carrera 7 con calle 100 hasta la 170. 4). SE CONFORMA, un comité de verificación para que informen de manera colectiva y mensualmente al despacho, el debido acatamiento de la orden emitida. NO SE FIJA INCENTIVO”

Fuente: IDU

Elaboró: Dirección Sector Movilidad – Contraloría de Bogotá

La demandante y el Distrito apelaron la decisión, la cual, según informó la entidad², *“se encuentra en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera. Llegó allí el 3 de febrero de 2010 y el Instituto de manera conjunta con la Alcaldía mayor radicó la Apelación adhesiva el día 15 de febrero de 2010. El día 4 de abril el Tribunal profiere un auto admitiendo la sustentación del recurso de apelación. A la fecha se encuentra en el Despacho mencionado desde el día **25 de mayo de 2010 para resolver**”*. (Negrilla fuera de texto)

Pese a ésto y sin conocer la decisión final, el 23 de junio de 2010, mediante Resolución No. 1963, el Instituto de Desarrollo Urbano decide dar apertura a la Licitación Pública No. **IDU-LP-SGI-003-2010**, cuyo objeto es la *“actualización de estudios y diseños y la adecuación de la Carrera 7 al sistema Transmilenio en el tramo comprendido entre la Calle 34 y la Calle 72 y el tramo de la Calle 72 entre la Carrera 7ª y la troncal Caracas, en Bogotá D.C.”*, por un valor de **\$83.991 millones de pesos**, con la justificación que *“fue prioritario revisar la funcionalidad y diseños iniciales del corredor de la Carrera 7, para responder a las necesidades de demanda del corredor, con una obra que garantice la conectividad, pero que a su vez reconozca la entrada del Metro como eje estructurador de la demanda, minimizando la inversión a realizar, el impacto sobre la*

¹ Oficio IDU-20103460525011 del 12 de octubre de 2010

² Oficio IDU-20103150277321 del 9 de junio de 2010



infraestructura existente, la afectación predial y de ejecución de obras”.³ Licitación que fue adjudicada el pasado 3 de septiembre mediante Resolución número 2693, por un valor de **\$83.621 millones** a la sociedad **TRANSMILENIO CARRERA 7 S.C. S.A.S.**, conformada por CONSTRUCCIONES EL CÓNDOR S.A. (30%) y SAINC S.A. (70%).

Situación ésta que se considera un *riesgo para los recursos públicos*, ya que:

1. La Acción Popular puede ser fallada en segunda instancia a favor de la Accionante lo que podría ocasionar demandas a la Administración por parte del Contratista, debido a cambios contractuales.
2. La adecuación que se le va a realizar a la carrera 7ª dista mucho de la original, por lo tanto si la Acción Popular es fallada a favor de la Accionante, la Administración deberá asumir costos adicionales para construirla tal y como quedó plasmada en los estudios y diseños iniciales.

2.1.1.2. El Distrito tendrá que volver a pagar \$633 millones, por actualización de estudios y diseños, con los cuales se desmejora la movilidad.

De otra parte, dentro de las obligaciones que tiene el Contratista **TRANSMILENIO CARRERA 7 S.C. S.A.S.**, está la de actualizar los estudios y diseños que costaron inicialmente más de **\$9.117 millones**, y en el contrato 033 de 2010 se tendrá que volver a pagar un valor de **\$633 millones**, *“de acuerdo al alcance de intervención de infraestructura establecido por la Administración Distrital para este corredor de la ciudad”*⁴.

Si bien es cierto, algunos de los 106 productos obtenidos pueden ser utilizados por el Contratista, también es cierto que otros no, porque no aplican al nuevo proyecto el cual tiene características, longitudes y áreas diferentes como se informa mediante oficio⁵ las cuales se detallan en el siguiente cuadro:

³ Pliego de condiciones IDU-LP-SGI-003-2010

⁴ Resolución de adjudicación No. 2693 de septiembre 3 de 2010

⁵ Oficio IDU-20103150277321 de junio 9 de 2010 y oficio IDU- 20103150416911 de agosto 17 de 2010

CUADRO No. 5
CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE CADA UNA DE LAS SOLUCIONES

PROYECTO INICIAL TRONCAL CARRERA 7ª CALLE 32 – CALLE 170	PROYECTO ACTUAL ADECUACIÓN CARRERA 7ª AL SISTEMA TRANSMILENIO CALLE 34 – CALLE 72
Longitud: 15.6 Km. (Calle 34 a la Calle 170) 0.8 Km. (Ramal Calle 72 entre Cra. 7ª y Troncal Caracas)	Longitud: 5 Km. Incluye Ramal Calle 72 entre Cra. 7ª y Troncal Caracas
Número de estaciones: 18	Número de estaciones: 7
Dimensión de estaciones: 120 m. de largo y 5 m. de ancho	Dimensión de estaciones: 70 m. de largo y 3.5 m de ancho
Estación intermedia: 1 Área aproximada: 17.627 m ² Ubicación: costado nor-occidental de la intersección de la Carrera 7ª con Calle 100	
Patio portal: Calle 170 con carrera 7ª Área aproximada: 42.100 m ²	
Intersecciones: <ul style="list-style-type: none"> • 6 de manera especial con la construcción de puentes vehiculares (calle 85, calle 92, calle 94, calle 127, calle 134 y calle 147) • 1 estación subterránea: calle 72 con carrera 7ª • Cruce Deprimido Calle 72 	
Un carril por sentido de 3.50 m. con sobrepaso en la estaciones	Carril izquierdo exclusivo sin sobrepaso en estaciones en ambos sentidos
Intervención de carriles mixtos a lo largo de todo el corredor	Intervención de carriles mixtos en el área de influencia de las estaciones
Intervención de espacio público: 347.000 m ² que corresponden a adecuaciones de andenes del corredor, puntos de encuentro y zonas de acceso a estaciones	Mejoramiento de espacio público: 18.000 m ² en el área de influencia de las estaciones
Todos los diseños urbanísticos, paisajísticos, de redes de servicios, estructuras y amoblamiento requerido	Intervención de redes y calzadas mixtas en áreas de estaciones.
Predios a adquirir: 363	Predios a adquirir: afectación del predio correspondiente a la Universidad Javeriana ubicado en el costado oriental de la Carrera 7ª entre Calles 41 y 45.

Fuente: IDU

Elaboró: Dirección Sector Movilidad – Contraloría de Bogotá

Del análisis al cuadro anterior se puede observar, con preocupación, que se desmejorará la movilidad por cuanto el diseño inicial contemplaba un carril exclusivo para Transmilenio con sobrepaso en las estaciones y en el proyecto actual se eliminan los sobrepasos. Además de lo anterior, se suprime el paso deprimido que serviría de conexión en la calle 72 entre carrera 7 y avenida Caracas, conexión que se realizará mediante cruce semafórico, lo cual sumado a lo anterior aumentaría los tiempos de servicio.

EI IDU INFORMA QUE EL CONTRATISTA TRANSMILENIO CARRERA 7 S.C. S.A.S., VA A UTILIZAR EL 94% DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS EFECTUADOS BAJO EL CONTRATO 025 DE 2006

Mediante oficio No. 042896 radicado el pasado 31 de mayo de 2010, este equipo auditor solicitó a la entidad se informara que va a pasar con los estudios y diseños iniciales realizados para la troncal de la Carrera 7ª, a lo cual la entidad mediante

oficio⁶ respondió: “Al respecto se informa que la Administración en la actualidad cuenta con los estudios y diseños de la troncal de la Carrera 7, ejecutados bajo el contrato 025 de 2006. Dentro de las actividades establecidas para el contratista encargado de ejecutar las obras de construcción para la adecuación del corredor de la Carrera 7 al Sistema Transmilenio, esta previsto una **actualización de los estudios antes mencionados de acuerdo al alcance de intervención de infraestructura establecido por la Administración para este corredor de la ciudad**”. (Negrilla fuera de texto).

Así mismo, en la Resolución de Adjudicación No. 2693 del 3 de septiembre de 2010, “...el Proceso Licitatorio en comento cuenta con los estudios y documentos elaborados de manera previa, seria y completa, con base en los cuales se determinó la necesidad de llevar a cabo el proyecto objeto del citado proceso de selección, **amén de los estudios y diseños realizados en la ejecución del contrato IDU-025 de 2006, los cuales se reitera, se utilizarán en el proyecto actual en un 94% sea en uso total o parcial, que serán objeto de actualización de acuerdo al alcance de intervención de infraestructura establecido por la Administración Distrital para este corredor de la ciudad y la adecuación de las obras de construcción para el corredor de la Carrera 7ª al Sistema Transmilenio**”. (Negrilla fuera de texto)

Con el objetivo de constatar esto, el equipo auditor solicitó mediante oficio con radicado IDU-20105260286702 del 10 de septiembre de 2010, la relación de los productos y áreas ejecutados bajo el Contrato 025 de 2006 que el Contratista va a utilizar en la actualización de los Estudios y Diseños. Información que aunque fue recibida mediante oficio⁷, **no es clara, ni precisa y no sirve de insumo para el proceso auditor** ya que la Entidad se limita a marcar con una equis (X) las áreas y los productos que **a juicio suyo** van a ser utilizados por el Contratista de forma total, parcial o en una fase posterior, indicando que de los 106 productos obtenidos, se van a utilizar 77 en el actual proyecto, como se muestra en el siguiente cuadro:

⁶ Oficio IDU-20103150277321 de junio 9 de 2010

⁷ Oficio IDU-20103150469071 de septiembre 14 de 2010

CUADRO No. 6
SEGÚN EL IDU, 77 DE LOS 106 PRODUCTOS DEL CONTRATO 025 DE 2006, VAN A SER UTILIZADOS TOTAL, PARCIAL O EN UNA FASE POSTERIOR PARA ACTUALIZAR EL NUEVO CORREDOR

TOTAL PRODUCTOS CONTRATO 025 DE 2006	PRODUCTOS QUE VAN A SER UTILIZADOS (SEGÚN EL IDU)	%	PRODUCTOS QUE NO VAN A SER UTILIZADOS	%
106	77	72,64%	29	27,36%

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Auditor – Sector Movilidad

En el cuadro anterior se observa que de los 106 productos obtenidos bajo el contrato 025 de 2009, **29 no van a ser utilizados** por el Contratista en la actualización de los estudios y diseños, los cuales una vez revisado el listado, se relacionan a continuación indicando para cada uno la valoración de utilidad que hizo la entidad, así:

CUADRO No. 7
29 PRODUCTOS DEL CONTRATO 025 DE 2006, NO VAN A SER UTILIZADOS

PRODUCTO	VALORACIÓN DE UTILIDAD (SEGÚN IDU)		
	USO TOTAL	USO PARCIAL	FASE POSTERIOR
Topografía Portal Calle 170 y Estación Intermedia Calle 100	X		
Alternativas de cimentación deprimido Calle 94 con Carrera 7			X
Diseño túnel vial Calle 94 con Carrera 7			X
Caracterización y Parámetros de Diseño Calle 94 con Carrera 7			X
Diseños geotécnicos deprimidos y túnel Calle 94			X
Cotas de pavimento Patio Portal, Corredor		X	
Redes hidráulicas y sanitarias Estación Intermedia Calle 100 y Portal Calle 170		X	
Solicitud de Factibilidad del Servicio Estaciones Intermedias y Portal		X	
Plan de implantación Estaciones Intermedias Patio Portal (componente ambiental y componente tránsito)		X	
Arquitectura Estación Intermedia Calle 100	X		
Diseño Arquitectónico Portal Calle 170			X
Diseños estructurales edificaciones y accesos Estación Intermedia Calle 100	X		
Diseño Estructural deprimido Calle 85			X
Diseño Estructural paso elevado Calle 92			X
Diseño estructurales paso deprimido Calle 94			X
Diseño Estructural deprimido Calle 134			X
Puente peatonal Calle 100	X		
Puente Vehicular Calle 100	X		
Puente peatonal Calle 130			X
Puente peatonal Calle 153 ^a			X
Puente peatonal Calle 163			X

PRODUCTO	VALORACIÓN DE UTILIDAD (SEGÚN IDU)		
	USO TOTAL	USO PARCIAL	FASE POSTERIOR
Puente peatonal Calle 170			X
Puente Vehicular Cra. 7 Calle 127			X
Puente Avenida Circunvalar			X
Diseños estructurales edificaciones y accesos Portal Calle 170			X
Diseño estructural túnel peatonal Estación Calle 94			X
Diseño estructural túnel peatonal Estación Calle 92			X
Diseño sistemas de drenaje, contra incendio y ventilación			X
Intersección Calle 94 y acceso a Estación Calle 94 - Sistemas de ventilación			X

Fuente: IDU

Elaboró: Dirección Sector Movilidad – Contraloría de Bogotá

En el cuadro anterior, se observa que la entidad a pesar de que valora cinco (5) productos como de **utilidad total**, los incluye dentro de los 29 productos que el Contratista no va a utilizar en la actualización de los estudios y diseños.

En el listado del total de productos desarrollados bajo el contrato 025 de 2006, se encuentra que **25 productos van a ser utilizados en una Fase Posterior**. Con el objeto de confirmar esta utilidad, este equipo auditor solicitó mediante oficio con radicado IDU-20105260325982 el 24 de septiembre de 2010, los documentos que soporten la utilidad de estos productos en una fase posterior, su localización, descripción y fechas estimadas de ejecución. A lo anterior, la entidad mediante oficio⁸ informó lo siguiente:

- En cuanto a los documentos donde se define si estos productos van a ser utilizados en una fase posterior se informa: *“Con relación a esta solicitud informo a usted que al interior del IDU se efectuó un **ejercicio** con el fin de establecer, dentro de la etapa de actualización de diseños qué productos **podrían ser de uso total, parcial o en una fase posterior**, sustentado en las políticas establecidas por la Administración Distrital para el tratamiento del corredor de la Carrera 7...”* (Negrilla fuera de texto)

- A la localización de la fase: *“Estará sujeta a las necesidades de movilidad que requiera la ciudad dentro del mismo corredor, con base en la dinámica de crecimiento de la misma...”* *“No obstante, es importante precisar que **bajo la premisa** de la entrada en operación de la Primera Línea del Metro, se aplazaría la ejecución de esta fase posterior en el tramo comprendido de la Calle 34 a la Calle 72 en el largo plazo. De la Calle 72 a la Calle 170, los diseños desarrollados bajo el contrato de consultoría 025 de 2006, **se podrán** aplicar en el momento que lo estime necesario la Administración Distrital”* (Negrilla fuera de texto)

- Características del proyecto: *“Es pertinente reiterar que los diseños elaborados bajo el contrato 025 de 2006, servirán de base para estas adecuaciones posteriores, e*

⁸ Oficio IDU-20103150504161 de septiembre 29 de 2010

igualmente **podrán ser utilizados**, en el evento que pueda implementarse un corredor verde para esta infraestructura vial de la ciudad...” (Negrilla fuera de texto)

- Fechas de inicio y terminación de la fase posterior: “En la medida que la Primera Línea del Metro entre en operación, **se pospondría en el largo plazo la ejecución de la fase posterior de inversión**”.(Negrilla fuera de texto)

De acuerdo a las respuestas dadas por la entidad y con las observaciones consignadas en el listado para cada producto, se puede concluir que **estos productos no van a ser utilizados** ya que en la primera viñeta del punto e, donde se solicitaba “Presentar copia del documento (s) (acta de reunión, oficio, etc.) donde se define que estos productos se van a utilizar en una fase posterior.”, la entidad no adjunta a la respuesta ningún documento, solo informa “**que al interior del IDU se efectuó un ejercicio.**”

Así mismo, se informa por parte de la Entidad mediante oficio⁹, “que de los 13 productos de los estudios y diseños originales de carrera 7 que contemplan entre otros topografía, estudios de tránsito y transporte, predios, ambientales., sociales, suelos, geotecnia y pavimentos, redes y diseños urbanos y paisajísticos **se utilizarán en el proyecto actual en un 94% sea en uso total o parcial**”. (Negrilla fuera de texto)

Cifra que se puede desvirtuar, ya que ese cálculo **sólo** se hace con los **77** productos que según la entidad se van a utilizar en el proyecto actual y no con los **106** que corresponden al total de los productos obtenidos bajo el Contrato 025 de 2006, por consiguiente, la utilidad real es **sólo del 67.92% y no del 93.51%** como afirma la entidad, así:

CUADRO No. 8
SÓLO EL 67.92% DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS DEL CONTRATO 025 DE 2006 PUEDEN SER UTILIZADOS TOTAL O PARCIALMENTE PARA ACTUALIZAR EL NUEVO CORREDOR

	TOTAL DE PRODUCTOS	PRODUCTOS QUE VAN A SER UTILIZADOS DE FORMA TOTAL	%	PRODUCTOS QUE VAN A SER UTILIZADOS DE FORMA PARCIAL	%	PRODUCTOS QUE VAN A SER UTILIZADOS EN UNA FASE POSTERIOR O QUE NO APLICAN	%	% DE UTILIDAD
IDU	77	40	51,95%	32	41,56%	5	6,49%	93,51%
CONTRALORÍA	106	40	37,74%	32	30,19%	34	32,08%	67,92%

Fuente: IDU

Elaboró: Dirección Sector Movilidad – Contraloría de Bogotá

De otra parte, el Contrato 025 de 2006 fue contratado a **precio global fijo** y ante la solicitud de la Contraloría de suministrar el valor de cada uno de los productos, la entidad mediante oficio¹⁰ informó: “...**dado que la contratación del proyecto de los**

⁹ Oficio IDU-20103150469071 de septiembre 14 de 2010

¹⁰ Ibíd. 6



estudios y diseños de la troncal de la carrera 7ª se efectuó bajo la modalidad global, **no es posible determinar el valor porcentual de cada una de las actividades de diseño**, toda vez que la obligación del contratista dentro del marco del contrato 025 de 2006, era una obligación de resultado, cuyo producto consistió en un diseño integral que contiene cada uno de los componentes de diseño para este tipo de proyectos”. (Negrilla fuera de texto).

Ante la imposibilidad de obtener estos valores, este equipo auditor, requirió mediante oficio con radicado IDU-20105260325942 a los Consultores del Contrato 025 de 2006 (por intermedio de la entidad), el desglose de los productos obtenidos en términos de descripción, valor y localización de cada uno, a lo cual el Consultor solicitó una prórroga de cinco (5) días hábiles. Ante la falta de la respuesta, la Auditoría solicita, el 20 de octubre¹¹, explicar las razones por las cuales no se había dado respuesta al oficio, solicitud que fue recibida el 3 de noviembre de 2010¹², en la cual adjuntan “...el borrador ajustando el Acta No. 22 DE RECIBO FINAL Y LIQUIDACIÓN DE CONTRATO DE CONSULTORÍA No. 25 DE 2006...”, así mismo informan que “Se considera que la información registrada en dicho documento atiende la solicitud de la Contraloría.”

Ante la falta de respuesta de lo solicitado por la Contraloría de Bogotá, el IDU, el 28 de octubre de 2010¹³, solicita al Consultor “ampliar el alcance de la respuesta dada en la comunicación 20105260339572...Lo anterior, en razón a que la Contraloría de Bogotá solicita a través del IDU, se suministre el correspondiente desglose de los productos objeto del contrato de consultoría 025 de 2006, en términos de descripción, valor y localización, encontrándose que en dicha acta no se consignan valores para estos productos de la forma individual, para cada uno de ellos como es solicitado en el requerimiento de la Contraloría.”. El IDU mediante oficio 20103150562601 de octubre 29 de 2010, informa a la Auditoría “Una vez el consultor de respuesta a la solicitud del IDU, se remitirá esa información a la Contraloría de Bogotá, a la mayor brevedad posible.”

A la fecha, la respuesta no ha sido entregada al grupo auditor.

Así mismo, se solicitó mediante oficio con radicado IDU-20105260325982, el porcentaje de utilidad de cada uno de los productos y el valor aproximado de los estudios y diseños que **NO** van a ser utilizados como consecuencia del cambio de proyecto. Ante esta solicitud, la entidad mediante oficio¹⁴, relaciona en un cuadro el valor total de los contratos para el tramo total de la carrera 7ª y el valor del tramo comprendido entre las Calles 34 y 72. Cuadro que contiene un **error**, ya que el total de los kilómetros aforados para la Carrera 7ª es de **15.6 y no de 23**, pues

¹¹ IDU-20105260393022

¹² IDU-20105260339572

¹³ IDU-20103150558771

¹⁴ IDU-20103150504161 de septiembre 29 de 2010

este valor incluye la Carrera 10ª que es de 7 Km. lo cual da como consecuencia que **el valor de los estudios y diseños que según la entidad se van a utilizar sea menor al real**, dando una diferencia de **\$194.750.222** como se relaciona en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 9
LA CARRERA 7ª DISEÑADA TIENE UNA LONGITUD DE 15,6 KM Y NO 23 KM, ESTO DA COMO CONSECUENCIA UNA DIFERENCIA DE \$194 MILLONES

DESCRIPCION	FACTIBILIDAD DE ESTUDIOS Y DISEÑOS Carrera 7a	CON ERROR			SIN ERROR			DIFERENCIA	
		Km. DISEÑADOS	COSTO Km. DISEÑO	VALOR COMPONENTE FACTIBILIDAD CRA 7 (5 Km.)	KM. DISEÑADOS	COSTO Km. DISEÑO	VALOR COMPONENTE FACTIBILIDAD CRA 7 (5 Km.)		
AFOROS, ESTUDIO DE TRANSITO, Y ESTUDIO DE FACTIBILIDAD TECNICA PARA LA TRONCAL CARRERA 7 (Calle 26-Calle 170)	CONSULTORIA	987.888.613	23	42.951.678,82	214.758.394,10	15,6	63.326.193,13	316.630.965,66	101.872.571,56
	INTERVENTORIA	291.652.970	23	12.680.563,93	63.402.819,66	15,6	18.695.703,23	93.478.516,16	30.075.696,51
ESTUDIOS Y DISEÑOS DE LA TRONCAL CARRERA 7 DE LA CALLE 34 Y CALLE 170 Y TRAMO DE LA CALLE 72 ENTRE CARRERA 7 Y AV. CARACAS EN BOGOTÁ, D.C.	CONSULTORIA	6.375.273.769	16	398.454.610,56	1.992.273.052,81	15,6	408.671.395,45	2.043.356.977,24	51.083.924,43
	INTERVENTORIA	1.462.410.079	16	91.400.629,94	457.003.149,69	15,6	93.744.235,83	468.721.179,17	11.718.029,48
TOTAL	9.117.225.431			2.727.437.416			2.922.187.638	194.750.222	

Fuente: IDU

Elaboró: Dirección Sector Movilidad – Contraloría de Bogotá

Por lo tanto, el valor de los estudios y diseños que el Contratista va a utilizar según la entidad es de **\$2.922 millones y no de \$2.727 millones** como se informó a la Contraloría y que se indica en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 10
\$2.922 MILLONES ES EL VALOR DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS QUE VAN A SER UTILIZADOS EN LA ADECUACIÓN DE LA CARRERA 7ª

DESCRIPCIÓN	VALOR DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA TODO EL CORREDOR (15.6 Km.)	VALOR DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA 5 Km.
AFOROS, ESTUDIOS DE TRÁNSITO Y ESTUDIO DE FACTIBILIDAD TÉCNICA PARA LA TRONCAL CARRERA 7ª (Calle 26 - Calle 170)	987.888.612,00	316.630.965,38
INTERVENTORIA	291.652.970,00	93.478.516,03
ESTUDIOS Y DISEÑOS DE LA TRONCAL CARRERA 7ª DE LA CALLE 34 Y CALLE 170 Y TRAMO DE LA CALLE 72 ENTRE CARRERA 7ª Y AV. CARACAS EN BOGOTÁ, D.C.	6.375.273.769,00	2.043.356.977,24
INTERVENTORIA	1.462.410.079,00	468.721.179,17
TOTAL	9.117.225.430,00	2.922.187.637,82

Fuente: IDU

Elaboró: Dirección Sector Movilidad – Contraloría de Bogotá

Así mismo, como se estableció anteriormente, el porcentaje de utilidad del total de los productos sólo es del **67.92%** (según el IDU es de 93.51%), por lo cual el valor de utilidad se reduce. En el siguiente cuadro se muestra el valor de los diseños que no se van a utilizar.

CUADRO No. 11
\$7.132 MILLONES DE LOS CONTRATOS EFECTUADOS EN EL 2006 ESTAN EN RIESGO

DESCRIPCIÓN	VALOR DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA TODO EL CORREDOR (15.6 Km.) A	VALOR DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA 5 Km. B	VALOR DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS QUE SE VAN A UTILIZAR (67,92%) C	VALOR TOTAL DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS QUE NO SE VAN A UTILIZAR (A-C)
AFOROS, ESTUDIOS DE TRÁNSITO Y ESTUDIO DE FACTIBILIDAD TÉCNICA PARA LA TRONCAL CARRERA 7ª (Calle 26 - Calle 170)	987.888.612,00	316.630.965,38	215.055.751,69	772.832.860,31
INTERVENTORIA	291.652.970,00	93.478.516,03	63.490.608,08	228.162.361,92
ESTUDIOS Y DISEÑOS DE LA TRONCAL CARRERA 7ª DE LA CALLE 34 Y CALLE 170 Y TRAMO DE LA CALLE 72 ENTRE CARRERA 7ª Y AV. CARACAS EN BOGOTÁ, D.C.	6.375.273.769,00	2.043.356.977,24	1.387.848.058,94	4.987.425.710,06
INTERVENTORIA	1.462.410.079,00	468.721.179,17	318.355.424,89	1.144.054.654,11
TOTAL	9.117.225.430,00	2.922.187.637,82	1.984.749.843,61	7.132.475.586,39

Fuente: IDU

Elaboró: Dirección Sector Movilidad – Contraloría de Bogotá

De lo anterior se concluye que el valor total de los estudios y diseños que no se van a utilizar es de \$7.132.475.586,39, correspondiente al **78.23%** de los estudios y diseños para todo el corredor, valor al que debe sumársele la actualización de los estudios y diseños, dando como resultado un posible detrimento de **\$7.765.771.467, 39**, como se relaciona en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 12
\$7.765.771.467, 39 ES EL VALOR DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS QUE NO SE VAN A UTILIZAR EN LA ADECUACIÓN DE LA CARRERA 7ª

Valor en \$

DESCRIPCIÓN	VALOR TOTAL DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS QUE NO SE VAN A UTILIZAR	VALOR TOTAL DE LA ACTUALIZACION DE ESTUDIOS Y DISEÑOS	VALOR TOTAL DEL POSIBLE DETRIMENTO
TOTAL	7.132.475.586,39	633.295.881,00	7.765.771.467,39

Fuente: IDU

Elaboró: Dirección Sector Movilidad – Contraloría de Bogotá

2.1.1.3. *Se concluye falta de planeación, improvisación, indecisión y cambios intempestivos de directrices, determinando que existe un posible detrimento patrimonial en la suma de \$7.765.771.467,*

De todo lo relacionado anteriormente, se puede concluir que existe un posible detrimento patrimonial en la suma de **\$7.765.771.467**, considerando que se nota en el proceso contractual para la construcción del Transmilenio de la carrera 7 una total falta de planeación, improvisación, indecisión, cambios intempestivos de directrices, porque para nadie puede ser entendible que inicialmente se contrate, proyecte y oriente la construcción con unas características y luego se considere que deben cumplir otras, lamentablemente en ese ir y venir de las indecisiones, se pueden estar perdiendo los recursos públicos por una gestión antieconómica, ineficaz e inocua de la Administración del IDU, ya que el proceso contractual no esta cumpliendo su finalidad, porque no es justo que se celebre un contrato estatal para elaborar unos estudios y diseños; primero no se utilicen y seguidamente se contrata la construcción y en ella se incluye la actualización de los estudios existentes.

Dentro de los principios elementales de la función publica están los de la eficiencia, economía, eficacia y responsabilidad incluidos desde la Constitución nacional y desarrollado en todas las normas de la función administrativa (Ley 489 de 1998 y siguientes); de acuerdo con los hechos expuestos es claro, evidente e incuestionable, que se esta cometiendo un grave daño a los recursos públicos, debido a la incuestionable negligencia, desidia e indolencia contra la administración pública por la improvisación y falta de seriedad en la planeación de las obras de la ciudad.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un presunto hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 610 de 2000, artículo 6; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 25, numerales 2, 3, 4 y 7 y artículo 26, numerales 1, 2 y 4; Ley 734 de 2002, artículo 34, numerales 1, 2, 15 y 21, artículo 35, numeral 1.

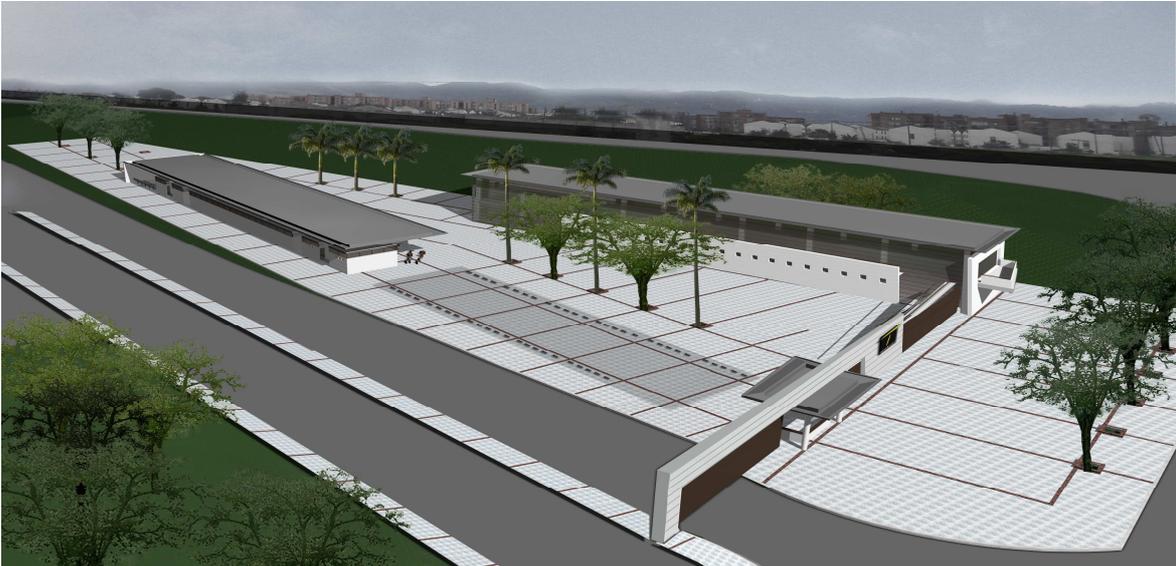
2.2. AL MARGEN DE LOS EFECTOS NEGATIVOS QUE LE REPRESENTARÁ A LA CIUDAD, POR LAS IMPLICACIONES QUE EN EL DESARROLLO OPERACIONAL DEL SISTEMA TRANSMILENIO SE PUEDAN PRESENTAR, POR NO HABERSE ADQUIRIDO LA TOTALIDAD DEL PREDIO QUE EL DISEÑADOR HABIA DEFINIDO PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL PATIO PORTAL DE LA CALLE 26 CON AVENIDA CIUDAD DE CALI, Y EL IDU APROBADO ANTES DE CONTRATARSE LA CONSTRUCCIÓN DE LA FASE III DEL SISTEMA, LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ LE HA COMUNICADO AL IDU HALLAZGO FISCAL CON INCIDENCIA PENAL Y DISCIPLINARIA EN CUANTÍA

DE \$3.651.MILLONES QUE COSTARON LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS QUE YA NO SERÁN UTILIZADOS POR HABERSE TENIDO QUE ADECUAR A UN ÁREA INFERIOR A LA REQUERIDA.

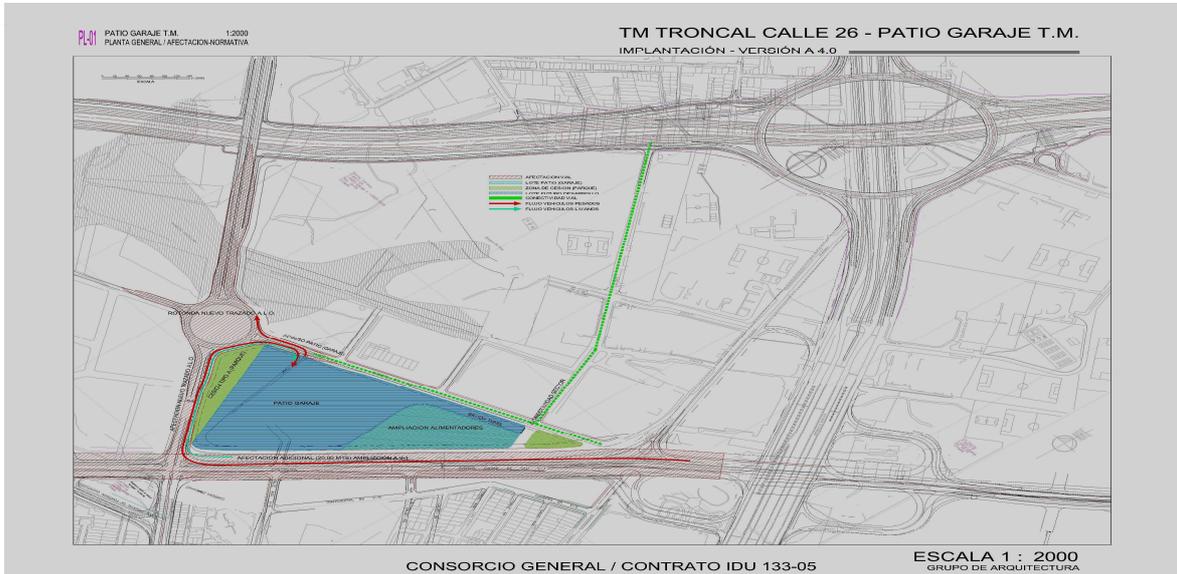
En desarrollo de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Especial, Ciclo II del PAD 2010 que se viene adelantando en el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), a la compra de predios para la construcción del Patio Garaje de la Calle 26 con Avenida Ciudad de Cali, me permito comunicar un presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, fiscal y penal, en una cuantía de \$3.651.496.922 Pesos Moneda Corriente, de acuerdo con los siguientes hechos:

2.2.1. El Instituto de Desarrollo Urbano – IDU - suscribió el contrato de factibilidad No. 187 de 2004 por valor de \$1.176.000.000 y el contrato de estudios y diseños No. 133 de 2005 con el objeto de ejecutar a precio global fijo los Estudios y Diseños de la Troncal, Calle 26, suscrito con Consorcio General el 20 de diciembre de 2005.

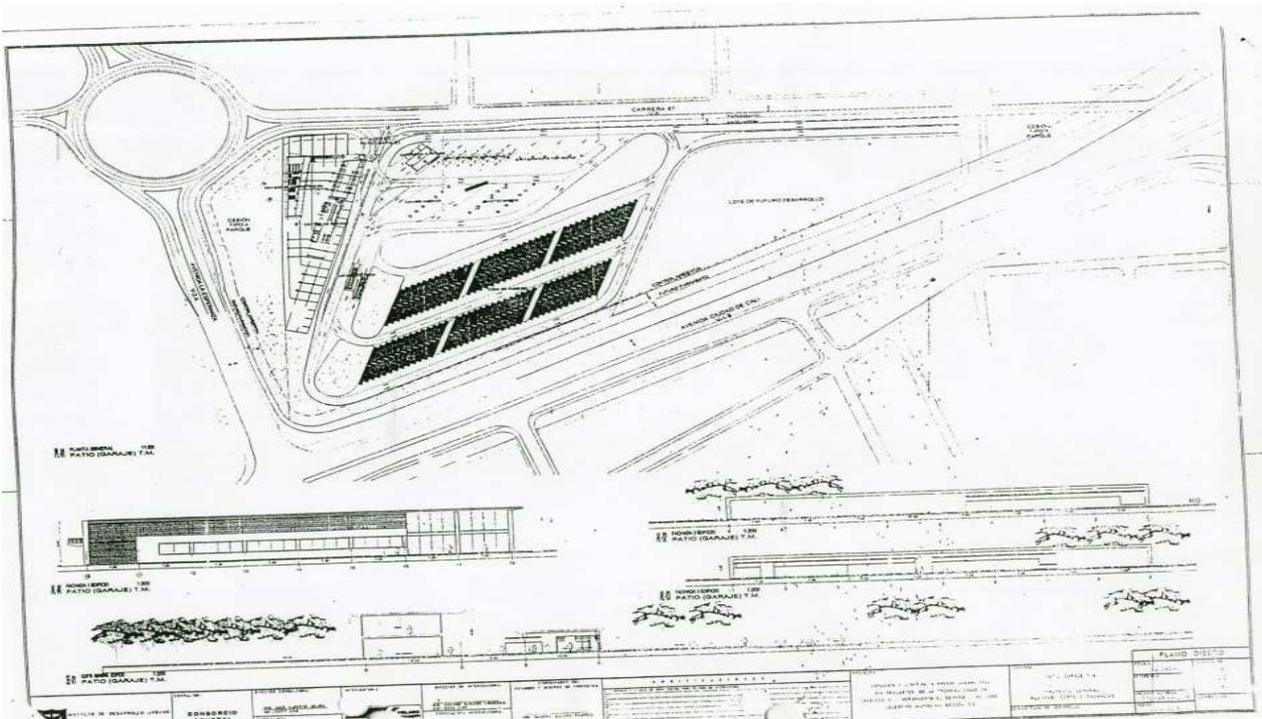
De este contrato se obtuvo como producto final el siguiente diseño para el patio garaje de la calle 26.



Planimetría del patio-garaje, conforme a lo establecido en el Contrato de Consultoría 133/2005.



Diseño efectuado del patio-garaje, conforme a lo establecido en el Contrato de Consultoría 133/2005.



2.2.2. En octubre 19 de 2006, mediante oficio TTV-2337-2006 N° 2-2006-26897, la Subdirección de Infraestructura y Espacio Público del Departamento Administrativo de Planeación Distrital señala al Director de Proyectos de la firma CONSORCIO GENERAL, contrato de consultoría IDU -133 de 2005, lo siguiente:

“...En cuanto a la localización del predio, se reitera nuevamente que para el Departamento no es claro como se realizó la selección del predio de la urbanización Villa del Pinar, teniendo en cuenta que en las radicaciones efectuadas para el contrato IDU N° 187 de 2004 (Aforos, estudios de tránsito y estudio de factibilidad técnica para la Troncal calle 26 entre la avenida 3 y el Aeropuerto El Dorado), y las cuales fueron presentadas por parte del consultor del proyecto “Consultoría Colombiana S.A. Ingenieros Consultores”, no se presentó la propuesta de ubicación de este Patio-Garaje. Por lo tanto, es necesario presentar una evaluación y análisis de otras alternativas de ubicación, sin limitarse a una sola propuesta, tal como sucede en este caso, de tal manera, que se seleccione la que conlleve a garantizar mejores condiciones de operación en el sector, mitigación de impactos negativos y que económicamente sea viable.”

Analizada la alternativa presentada en el Comité Técnico de Transmilenio Fase III celebrado en el Instituto de Desarrollo Urbano el día 12 de octubre de 2006, este Departamento observa con preocupación la solución que plantea la accesibilidad de buses troncales y de alimentadores hacia y desde el patio-garaje mediante la utilización de túneles y deprimidos que conectan la avenida El Dorado. Por consiguiente, en caso de que los estudios que se presenten demuestren que el predio de la urbanización “Villa del Pinar es la más viable operativa y técnicamente, se deberán plantear otras alternativas de acceso económicamente más baratas para la ciudad y que requieran de una menor adquisición de predios...”

2.2.3. La Contraloría de Bogotá al requerir al Instituto de Desarrollo Urbano respecto de la selección del predio de la urbanización Villa del Pinar, y de lo señalado en el oficio TTV-2337-2006 N° 2-2006-26897, contestó lo siguiente:

“... Al respecto, se informa que para efectos de la selección del predio donde se ubicaría el patio garaje previsto para la Troncal de la Calle 26, durante la ejecución del contrato 187 de 2004, fueron estudiadas alternativas con el fin de establecer la ubicación más viable dentro del área de influencia de la 26 con Avenida Ciudad de Cali, donde por parámetros de operación del Sistema Transmilenio era necesario ubicar esta infraestructura.”

Para tal fin y como parte de los productos entregados por el consultor del contrato 187 de 2004, se entregó el informe denominado “Estación Central y patios”, donde se describen las alternativas estudiadas y se recomienda la más adecuada para efectos de la selección del predio donde se debe ubicar el patio garaje, del cual se extractan los siguientes apartes:

“.....Para la localización de los patios se estudiaron dos lotes, por su cercanía a la troncal calle 26 y a la estación intermedia de occidente.....”

*El primero de ellos (**lote 1**) estudiado está localizado en el costado sur-occidental del mismo cruce, este lote hace parte una gran área de la localidad de Fontibón cercana al humedal de Capellanía, pero que tiene tratamiento de desarrollo por lo cual es posible plantear los patios*

en ese lugar, el lote hace parte de una súper-manzana que tiene aproximadamente 110.000m² de los cuales solo se utilizaran los requeridos para los patios. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

*El segundo lote (**lote 2**) esta localizado en el costado nor-oriental del cruce de la calle 26 con la Av. Ciudad de Cali, sobre la anterior avenida contiguo a la conectante de este costado, el lote como esta constituido actualmente tiene un área de aproximadamente 16.000 m², por lo que se hace necesario una reubicación del sector para de esta manera aumentar el área del lote a los 26.000 m² requeridos. (Negrilla y subrayado fuera de texto)...*

*“...La decisión final de ubicación de los patios para la troncal calle 26 fue el **lote 1**, localizado en costado sur-occidental de la intersección de la calle 26 con la av. Ciudad de Cali, urbanísticamente este lote es adecuado ya que el sector tiene características industriales lo que aminora el impacto de la implantación de una función tan especifica y cerrada a la ciudad, además el lote permite mayor flexibilidad en el área de ocupación”. (Negrilla y subrayado fuera de texto)....”*

Para este organismo de control se evidencia que dicho estudio de alternativas no se efectuó adecuadamente dado que el estudio comparativo de posibles predios en donde se ubicaría el patio garaje, en especial el predio LOTE 2 no cumple con los requerimientos mínimos exigidos para la adecuación del mismo. En consecuencia se observa que el estudio realizado por el contratista CONSULTORÍA COLOMBIANA en cuanto a la selección de predio fue deficiente.

2.2.4. Cuando se presentó la tutela en contra del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, durante la negociación del predio de la urbanización Villa del Pinar, la Dirección Técnica de Construcciones presentó varias alternativas viables para la ubicación del patio portal – calle 26, así:

1. Predio propiedad de AVIANCA, ubicados en la calle 26 con carrera 92, con un área total de 84.875 M² y un área patio de 66.525 M² aproximadamente.
2. Predio propiedad de AVIANCA, ubicados en la carrera 93- carrera 92-calle 52A, con un área total de 76.100 M² aproximadamente.
3. El IDU es propietario de unos predios aledaños a la calle 26 (moteles), sobre la futura “Avenida Longitudinal de Occidente”, con un área de 61.062 M².
4. También, se tuvieron en cuenta los predios colindantes a la Avenida José Celestino Mutis (predios de California y el área donde se venden carros los fines de semana).

Estas alternativas, se presentaron a la Dirección General del IDU, Dirección Técnica de Predios y a la Dirección de Estudios y Diseños.

Lo anterior, reafirma la situación evidenciada por la Contraloría en el sentido que la selección realizada dentro del contrato No. 187 de 2004 para la adecuación del patio garaje de Calle 26 fue precaria conllevando a dificultades en la obtención de



los predios para éste, que a la postre generó adiciones y prórrogas al contrato de construcción No. 138 de 2007.

El IDU debió haber insistido en buscar y estudiar otras alternativas que permitieran que el proceso de adquisición predial para el patio-garaje fuera más eficiente. Las presentadas por la Dirección Técnica de Construcciones del IDU, resultaron tardías.

Respecto al Estudio de Títulos efectuado para la Adquisición de los predios para la adecuación del Patio-Garaje se tiene:

Cabe precisar que de acuerdo con el manual de procedimientos, corresponde a la Subdirección Técnica de Estudios y diseños la entrega a la Dirección Técnica de Predios los RT, los Estudios de Títulos y la Reserva Vial.

Este fue elaborado en agosto de 2006 por la Dirección Técnica de Predios del IDU y que fue incorporado en un solo Registro Topográfico N° 37055 e identificado con Folio de Matricula Inmobiliaria N° 050C-1535443, se puede señalar lo siguiente:

Estudio corresponde al predio matriz sin desenglobar del cual se desprendieron las siguientes matriculas inmobiliarias 050C-1658734 (manzana 33), 050C-1670630 (manzana 37), 050C-1670631 (manzana 38) y 050C-1670632 (manzana 39).

En el estudio de títulos se encontró ***“...igualmente la hipoteca constituida mediante escritura publica No 3900 del 24/06/1982 Notaria 5 de Bogotá y sus cinco ampliaciones no aparecen canceladas.” “Se recomienda cancelar estos gravámenes antes de la negociación.”*** y en las RECOMENDACIONES señala ***“Se recomienda la cancelación de la Hipoteca y sus ampliaciones”***.

Revisada la anotación en los certificados de tradición y libertad, en lo que tiene que ver con la escritura publica No 3900 del 24/06/1982 de la Notaria 5 de Bogotá, se observa que corresponde a una hipoteca que efectúa la firma INVERSOCIOS LTDA con el BANCO DE BOGOTÁ, valor Acto de \$620.000.000.

Igualmente, se encontraron cinco ampliaciones de hipoteca, en los certificados de libertad, así:

- 1- Escritura Publica No 2151 del 4/6/1987 de la Notaria 31, valor Acto de \$130.000.000.
- 2- Escritura Publica No 3565 del 10/5/1989 de la Notaria 5, valor Acto de \$1.368.000.000.
- 3- Escritura Publica No 2261 del 4/4/1990 de la Notaria 5, valor Acto de \$1.282.000.
- 4- Escritura Publica No 6101 del 2/8/1990 de la Notaria 5, valor Acto de \$270.000.000.
- 5- Escritura Publica No 3738 del 21/8/1998 de la Notaria 23, valor Acto de \$0. En la suma de \$31.808.000.000



En 1.996 mediante Acta 071 se hizo entrega de 116.031,869 metros cuadrados como zonas de cesión correspondientes a la totalidad el predio denominado Villa el Pinar.

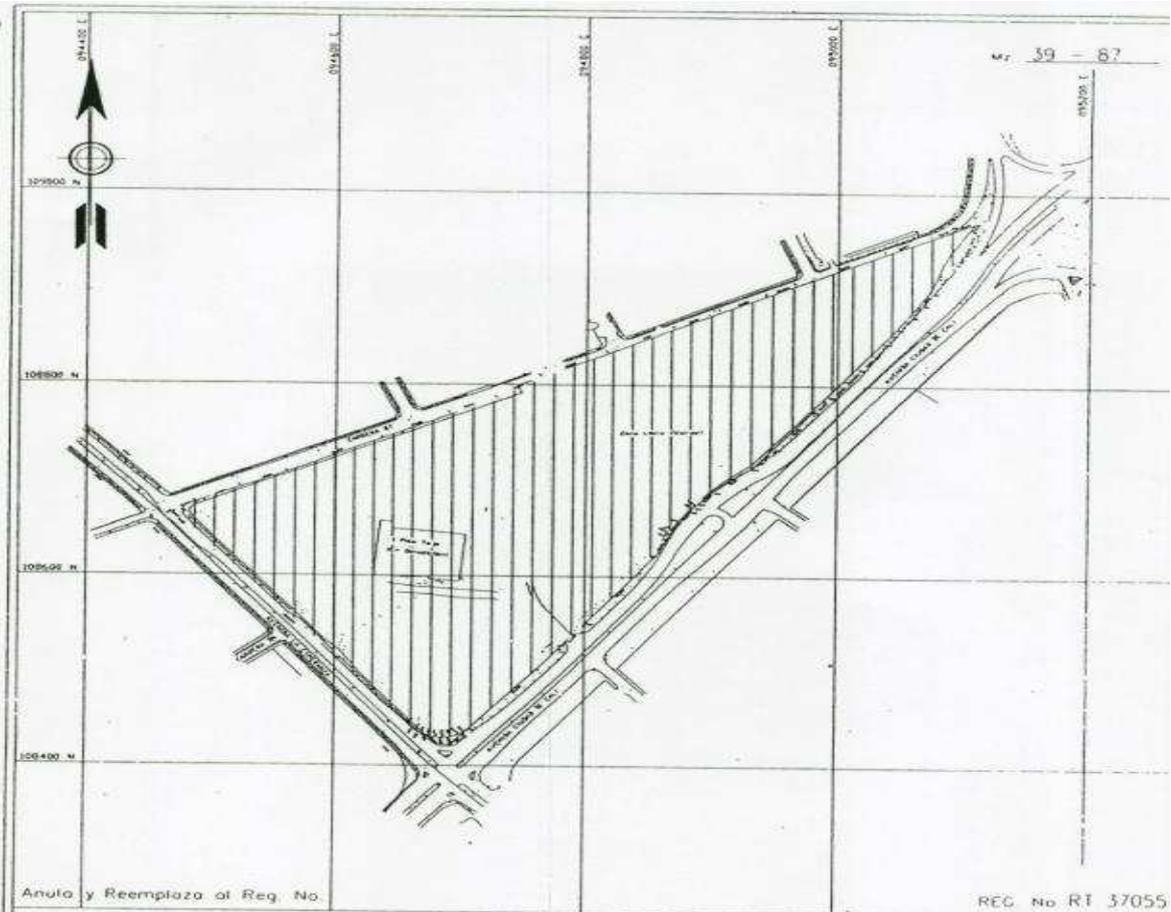
Mediante acta de inspección y recibo del año 2002, fueron entregadas al Distrito las zonas de cesión correspondientes a la etapa II y la resolución 40870 del 20 de septiembre de 2000. Posteriormente se hizo la anulación mediante el Acta 1543 del 29 de mayo de 2002, de las cesiones entregadas al distrito, salvo las correspondientes a la I Etapa, señalando que las entregas deberían realizarse por separado para cada una de las etapas de urbanismo aprobadas.

El desenglobe de los predios y constitución de urbanización, se efectuó mediante Escritura Publica N° 9455 del 3 de agosto de 2006 de la Notaria 29 de Bogotá, por la firma BIENES Y COMERCIO e inscrito en la Oficina de Instrumentos públicos de registro zona centro el 4 de agosto de 2006.

Este hecho no fue advertido en el estudio de títulos que se efectuó por parte del IDU y cuya fecha de entrega es agosto de 2006.

La situación de haber ofertado con un estudio de títulos desactualizado, por cuanto fue dos años cuatro meses después cuando se efectuó la oferta de compra, sin tener conocimiento que el predio habían sufrido mutaciones físicas y jurídicas en este caso el desenglobe mencionado y Cesiones obligatorias al Distrito Capital.

Hecho que también generó la inadecuada realización de registros topográficos como fue el R:T: 37055 de septiembre de 2008, donde el predio se identifica englobado y no se efectuó actualización a los estudios y diseños dentro del Contrato 133 de 2005; pese a que el contratista Consorcio General solicitó reclamación por Aumento del alcance en estudios a realizar, elaboración de registros topográficos y estudios de tradición de títulos de la Av Calle 26 entre Carrera 3 y el Aeropuerto El Dorado por un valor de 573.5 millones.



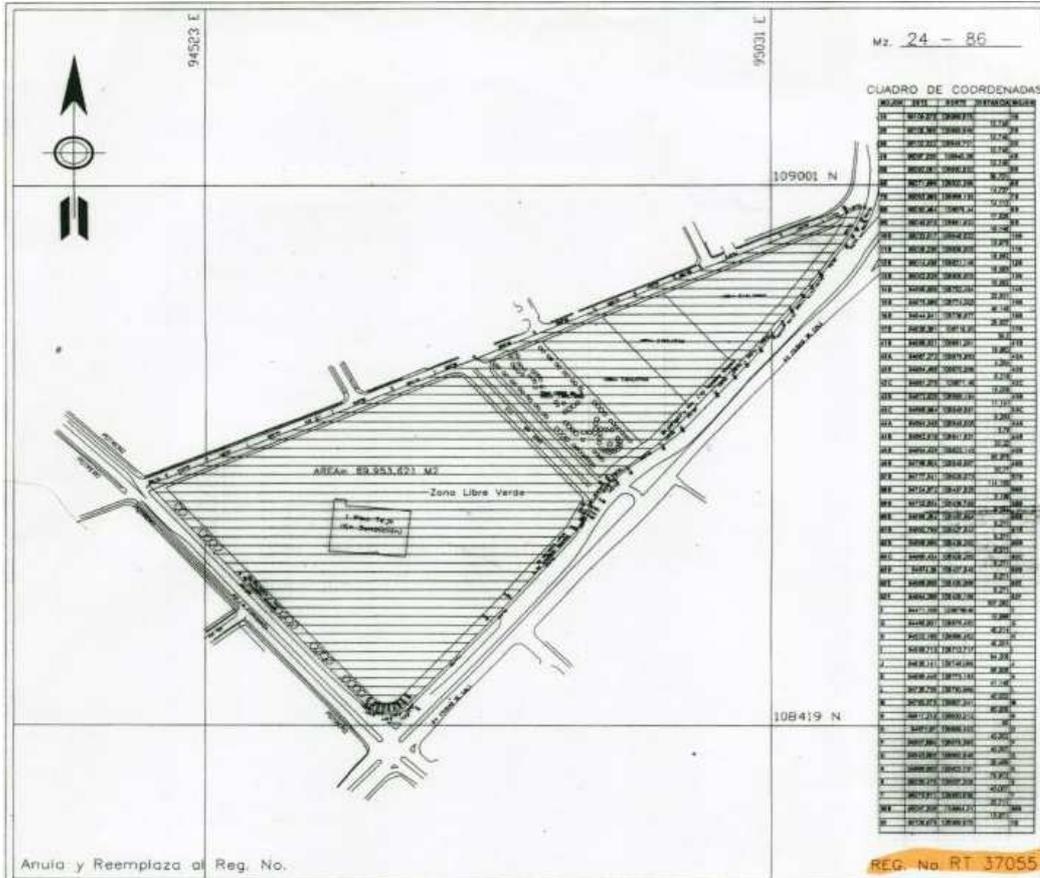
Anulo y Reemplazo al Reg. No.

REC No RT 37055

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ
INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO
DIRECCION TECNICA DE PREDIOS

OBRA: ESTUDIOS Y DISEÑOS DE LA TRONCAL CALLE 26 (AVENIDA 3ª - AEROPUERTO EL DORADO - AVENIDA JOSE CELESTINO MUJIS)
Direccion AK 86 24 01 Propietario BIENES Y COMERCIO S.A.

TIPO DE AREA	RESERVA VIAL	TOTAL	INFORMACION PREDIAL		CUADRO DE COORDENADAS				
Zona Libre (Verde)	116436.19	116436.19	ChEP	AAA0167UMWF	MOJON	NORTE	ESTE	DISTANCIA	MOJON
1 Piso Iep	3524.69	3524.69	Codigo de Sector	006405980100000000	1B	108969.88	95109.43	512.61	1B
			Cedula Catastral	006405989900000000	17B	108715.61	94932.72	123.15	17B
			Matricula Inmobiliaria	050-1535443	45B	108623.93	94853.39	238.31	45B
			Escritura No.	15745	58B	108436.14	94706.59	47.08	58B
			Notaria	29	62F	108439.05	94663.68	298.07	62F
			Fecha Escritura	24/12/2002	609	108666.11	94411.23	78.598	609
			Area Escrituras	119960.427	1	108785.27	94729.50	40.622	1
			Lindero Norte	706.78	M	108807.57	94761.04	162.78	M
			Lindero Sur	719.13	1B	108969.88	95109.43		1B
			Lindero Oriente						
			Lindero Occidente	298.07					
SUMA DE AREAS TERRENO									
Reserva Vial (A-B-C-D-A)		119960.88							
Total (A-B-C-D-A)		119960.88							
Sobrante (A-B-C-D-A)		0							
Dibujo	NORMA PINEDA		Escala	1:2000					
Levanto	ABEL RICO BAEZ Mat. 16940		Fecha	Septiembre de 2006		Vo. Bo.			
			Revisa						



Anula y Reemplaza al Reg. No.

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ
INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO
DIRECCION TECNICA DE PREDIOS

OBRA: ESTUDIOS Y DISEÑOS DE LA TRONCAL CALLE 26 (AVENIDA 3ª - AEROPUERTO EL DORADO - AVENIDA JOSE CELESTINO MUTIS)
Direccion AK 86 24 01 Propietario BIENES Y COMERCIO S.A.

TIPO DE AREA	RESERVA VIAL(M2)	TOTAL(M2)	INFORMACION PREDIAL	CUADRO DE COORDENADAS
Zona Libre (Verde)	116440.058	116442.03	CHIP <u>AAAD187UMWF</u>	<p>No 0844</p> <p>06 OCT. 2008</p>
1. Piso Teja	3520.370	3520.370	Codigo de Sector <u>006405980100000000</u>	
			Cedula Catastral <u>006405989900000000</u>	
			<u>Matricula inmobiliaria 050C-1535443</u>	
			Escritura No <u>15745</u>	
			Notaria <u>29</u>	
			Fecha Escritura <u>24/12/2002</u>	
			Area Escrituras <u>119960.427 M2</u>	
			Lindero Norte <u>706.78 Mts.</u>	
			Lindero Sur <u>719.13 Mts.</u>	
			Lindero Oriente <u>NO REGISTRA</u>	
			Lindero Occidente <u>298.07 Mts.</u>	
SUMA DE AREAS TERRENO(M2)				
Reserva Vial (A-B-C-D-A)		119962.40		
Total (A-B-C-D-A)		119962.40		
Sobrante		0		

Dibujo: NORMA PINEDA
Levanto: ABEL RICO BAEZ Mat. 16940
Escala: 1:2000
Fecha: Septiembre de 2008
Revisó: [Signature]
Vo. Bo. [Signature] Director Técnico

Nótese que en los dos RT, realizados en fechas diferentes se sigue persistiendo en el error, sobre el área a adquirir, puesto que incluye las zonas de cesión ya entregadas al distrito en fecha posterior al estudio de títulos realizado.

2.2.5. Mediante oficio IDU-43374 STED-3200 del 29 de junio de 2007 radicado ante la Secretaria Distrital de Planeación el 6 de julio de 2007, bajo la referencia 1-2007-27584 solicita emitir la Resolución de Reserva Vial para la Troncal Avenida Jorge Eliécer Gaitán (Calle 26) en el tramo comprendido entre la Avenida Carrera 3 y el Aeropuerto Internacional el Dorado en Bogotá, D.C.

Posteriormente, mediante oficio IDU-145452 la STED-3200 del 12 de septiembre de 2008 radicado ante la Secretaria Distrital de Planeación en la misma fecha con referencia 1-2008-39394 solicita emitir la Resolución de Reserva Vial para el Patio – Garaje de la Troncal Avenida Jorge Eliécer Gaitán (Calle 26).

El 17 de octubre de 2007, la Secretaria Distrital de Planeación expide la resolución 0826 *“Por la cual se definen las zonas de reserva para la infraestructura de transporte y para el corredor de la Troncal Avenida Jorge Eliécer Gaitán (Calle 26)...”*. Sin cobijar la reserva vial correspondiente al patio garaje. Es así, que el 6 de octubre de 2008, la Secretaria expide la Resolución No. 0844 *“Por la cual se definen las zonas de reserva del Patio – Garaje, equipamiento vial y de transporte integrante de la Troncal Avenida Jorge Eliécer Gaitán (calle 26) ...”*

Esta Contraloría observa con preocupación, que la definición de la zona de reserva para el Patio-Garaje tardó un año más que la reserva de la Troncal Calle 26. Esto conlleva retrasos en los cronogramas y en la misma ejecución de las obras. Adicionalmente, la reserva fue solicitada y aprobada para la totalidad del terreno a ser intervenido, por la firma consultora Consorcio General dentro del Contrato 133 de 2005.

2.2.6. El 15 de diciembre de 2008 se expide la Resolución No 4797 por medio de la cual se determina la adquisición de un inmueble para la adecuación del Patio-Garaje de la calle 26 Fase III de Transmilenio, por el procedimiento de expropiación por vía administrativa y se formula una oferta de compra por valor de \$73.636.049.574 a la Sociedad Bienes y Comercio S.A. en donde dicha oferta se formula por un área de 95.362.97 metros cuadrados, discriminados así 69.953,621 m² de la etapa 3 y 21.889,346m² de la etapa 4 adicionalmente 3.520,37 de construcción); predios que comprende las siguientes matrículas inmobiliarias 50C-1658734, 50C-1670630, 50C-1670631, 50C-1670632, folios activos que corresponden a la Manzana 33 de la Etapa 3 de las Urbanización Villa del Pinar y las manzanas 37, 38 y 39 de la Etapa 4 de la misma Urbanización.

Es de señalar, que esta oferta fue notificada mediante Edicto desfijado el 22 de enero de 2009, al titular de derecho de dominio, en este caso BIENES Y COMERCIO S.A.

2.2.7. El IDU expide la Resolución No. 651 del 17 de marzo de 2009. “Por la cual se ordena una expropiación por vía administrativa” del Patio-Garaje de la Troncal Avenida Jorge Eliécer Gaitán (Calle 26), a los predios y áreas señaladas en la resolución 4797 de 2008. Con respecto al valor total de la oferta se adiciona la suma de \$264.081.808, por indemnización de daño emergente. En el Artículo Tercero FORMA DE PAGO, se establece para el beneficiario real de la Hipoteca BANCO DE BOGOTÁ la suma de \$31.808.000.000 y para BIENES Y COMERCIO S.A., titular del dominio la suma de \$42.092.131.382.

En el estudio de títulos, se estableció la acreencia a favor del Banco de Bogotá, sin hacer verificación de los valores adeudados e indexados adecuadamente. Situación que utilizó el acreedor del inmueble como un argumento para interponer la Tutela, llama la atención que la suma de los \$31.808.000.000 fue impugnada mediante la acción tutelada. No obstante, posteriormente en el Certificado de tradición y libertad respectivo, en la anotación No.13 (Manzana 38), (Manzana 37), (Manzana 39) y anotación 12 (Manzana 33), el valor es de \$26.501.290.000, por concepto de cancelación por voluntad de las partes de hipoteca por mayor extensión. Lo anterior, llama la atención a este organismo de control por cuanto lo solicitado por el acreedor era una cifra superior (\$86.490.527.194) a la establecida en la resolución que decreta la expropiación administrativa.

Cabe señalar, que analizados los documentos aportados por el IDU, el Banco de Bogotá hizo caso omiso a la notificación personal, por lo que la administración optó por notificarlo por Edicto, el cual fue desfijado el 16 de abril de 2009.

El acreedor interpuso acción de tutela ante el Juzgado 45 Administrativo del Circuito de Bogotá, alegando violación al debido proceso y utilizando la acción de tutela como mecanismo transitorio, solicitando la inaplicación de la Resolución No. 651 del 17 de marzo de 2009, inicialmente por cuatro meses a partir del fallo de tutela y posteriormente por el tiempo que dure el proceso de nulidad y reestablecimiento del derecho, extensiva a las anotaciones en el registro para la fecha de ejecutoria de la resolución en los folios de matrícula inmobiliaria 50C-1658734, 50C-1670630, 50C-1670631, 50C-1670632.

En el fallo de la tutela, el juez ordenó:

1. Tutelar el derecho fundamental al debido proceso del Banco de Bogotá.

2. Como consecuencia de lo anterior se ordena al IDU que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente sentencia **“revoque los actos administrativos proferidos de oficio en desarrollo del proceso** previsto en la Ley 388 de 1997 y todas las actuaciones administrativas posteriores llevadas a cabo con fundamento en dicha norma, referentes al predio ubicado en la AK 86 NO. 25D-01, cuya propiedad se encuentra en cabeza de la sociedad Bienes y comercio S.A. Cumplido lo anterior el IDU, iniciara nuevamente el trámite establecido en la ley 388 de 1997, teniendo en cuenta la manifestación de voluntad de la Sociedad Bienes y Comercio S.A., de llegar a un acuerdo sobre la enajenación del inmueble, vinculando a esta actuación y a las que con ocasión de la misma se surtan al Banco de Bogotá, como tercero interesado y titular del derecho real de hipoteca sobre el inmueble cuya enajenación voluntaria o expropiación pretende el IDU, a fin de garantizar el ejercicio pleno de su derecho al debido proceso”. Subrayado y negrilla fuera de texto.
3. (...)

En cumplimiento de la Acción de Tutela el IDU profirió la Resolución No. 1761 del 2 de Junio de 2009 “por medio de la cual se resuelve revocar las resoluciones proferidas por el Instituto de Desarrollo Urbano “IDU” para la adquisición del inmueble ubicado en la AK 86 N°25 D 01 antes (AK 86 N° 24-01 M. E.) de la Ciudad de Bogotá, D.C., con cédula catastral 006405989900000000 M. E., CHIP AAA0167UMWF (M. E.) y matrículas inmobiliarias 50C-1658734, 50C1670630, 50C1670631, 50C-1670632”.

El 28 de agosto de 2009, el IDU expide las resoluciones Nos. 3300, 3301,3302, 3303 por las cuales se determina la adquisición de los inmuebles, por el procedimiento de expropiación administrativa y se formula sendas ofertas de compra.

En la Resolución No. 3300 de 2009, en el considerando 15 se determina “Que una zona de terreno que se segrega del terreno ubicado en la **AK 86 No. 25D 01 MZ 33. ETAPA 3 (ANTES AK 86 24 01) (M.E.)**, CHIP **AAA0167UMWF (M.E.)** y matrícula inmobiliaria 50C-1658734, es requerido para la obra del “Patio-garaje de la Troncal de la Avenida Jorge Eliécer Gaitán (calle 26) y de las orejas Sur occidental y Sur oriental de la intersección entre la Troncal Avenida Jorge Eliécer Gaitán (Calle 26) con la Avenida Ciudad de Cali”.

Así mismo, en el resuelve Artículo 3 de la citada resolución, se manifiesta que la presente oferta de compra se hace por el predio de matrícula 50C-1658734, con registro topográfico No. 41825 elaborado en junio de 2009 y en cual se encuentra debidamente delimitada una área para adquirir de 47.778.80 M2 de zona libre verde y 3.520.37 M2 de construcción por los cuales también se hace oferta; por un valor total de \$52.556.675.600 pesos Mcte. En dicho documento se anexa el avalúo comercial corporativo No. AV-084-2009 del 5 de agosto de 2009.

Cabe señalar que la Resolución 0844 del 6 de octubre de 2008 cobija como reserva la totalidad de la zona de terreno antes descrita Manzana 33 y que fue motivo de oferta de compra mediante resolución No 4797 del 15 de diciembre de



2008. Es decir, que con esta nueva resolución se ofertó adquirir una menor área de la inicialmente solicitada por el IDU, correspondiente a la Manzana 33 de 69.953.62 M2 y ahora de 47.778.80 M2.

Adicionalmente, el IDU le señala al perito evaluador que no tenga en cuenta la valoración del área construida, contraviniendo lo reglado en el Decreto 1420 de 1998, en el sentido que para la valoración se deberán tener en cuenta el valor de terreno mas la construcción y si esta estaba en condiciones de ruina, es el perito quien lo determina; caso que de acuerdo a lo ofertado por el IDU el 15 de diciembre mediante la Resolución 4797 por la construcción existente, con un valor de \$800.0 millones deja una gran duda respecto a que la condición de ésta fuera de deterioro. De la misma manera el propietario extrañamente lo acepta al no impugnar la Resolución 3300 de 2009.

El considerando No. 16 de la Resolución 3300 de 2009, establece que existe un gravamen hipotecario a favor del "BANCO DE BOGOTÁ en cuantía de \$31.808.000.000 de acuerdo a lo registrado en el certificado de tradición y libertad correspondiente, toda vez que no fue posible obtener liquidación actualizada."; *igualmente se expresa en el considerando número 18.*

Para este órgano de control resulta inapropiado que siendo este uno de los argumentos expuestos por el accionante de la tutela se mantenga sin actualizar su liquidación bajo el riesgo de que éste impugne nuevamente este acto administrativo.

Mediante la Resolución No. 3301 de 2009 se ofertó por el predio de matrícula inmobiliaria 50C-1670631 de la Manzana 38 conforme el RT 41827 de junio de 2009 que contiene un área de oferta de 6.093,471 metros cuadrados de zona libre verde por un valor de \$6.702.818.100.00 pesos Mcte.

Mediante la Resolución 3302 de 2009 se ofertó por el predio de matrícula inmobiliaria 50C-1670632 de la Manzana 39 conforme el RT 41828 de junio de 2009 que contiene un área de oferta de 8.151.398 metros cuadrados de zona libre verde por un valor de \$8.966.537.800.00 pesos Mcte.

Mediante la Resolución 3303 de 2009 se ofertó por el predio de matrícula inmobiliaria 50C-1670630 de la Manzana 37 conforme el RT 41826 de junio de 2009 que contiene un área de oferta de 7.644.477 metros cuadrados de zona libre verde por un valor de \$8.408.924.700,00 pesos Mcte.

Cabe señalar que con esta oferta de compra individualizada por parte del IDU a cada uno de los predios, se evidencia que la primera oferta (15 de diciembre de

2008) se realizó con estudios de títulos desactualizados y por ende los registros topográficos iniciales.

Estos aspectos sin lugar a dudas generaron retraso en la adquisición de los predios para el Patio-garaje que para la fecha de la segunda oferta de compra ya presentaban la dificultad que el contrato de adecuación del patio-garaje (contrato 138 de 2007) ya llevaba 10 meses de los 22 meses previstos que duraría la etapa de construcción.

2.2.8. Los terrenos fueron adquiridos por el IDU, el 17 de noviembre de 2009 mediante escritura pública, como se señala a continuación:

MATRICULA INMOBILIARIA	MANZANA No.	AREA M2	ESCRITURA No.	VALOR \$	FECHA REGISTRO
50C-1658734	33	47.778,80	3041	52.556.675.600	02/12/2009
50C1670630	37	7.644,48	3338	8.408.924.700	30/12/2009
50C1670631	38	6.093,47	3240	6.702.818.100	30/11/2009
50C-1670632 (1)	39	8.151,40	7902	8.966.537.800	31/12/2009
TOTAL		69.668,14		76.634.956.200,00	

(1) En el certificado de tradición y libertad aparece el registro por \$13.857.000.000, anotación 15 correspondiente a la compra venta de Bienes y Comercio S.A. al Instituto de Desarrollo Urbano.

MAPA DE LOCALIZACIÓN DE LOS 69.668.14 M2 COMPRADOS PARA LA CONSTRUCCION DEL PATIO GARAGE DE LA CALLE 26 CON AVENIDA CIUDAD DE CALI



Fuente: GOOGLE EARTH
Elaboro: Dirección Movilidad Contraloría de Bogotá

2.2.9. El IDU a través de la Dirección Técnica de Construcciones envía el oficio No. IDU- 069563 DTC-335 el 09 de octubre de 2009 a Transmilenio S.A., mediante el cual le solicita al Gerente de Transmilenio que dado que el área finalmente obtenida por parte del IDU fue menor a la inicialmente establecida en la etapa de diseños, se sirva entregar sus apreciaciones y datos técnicos a tener en cuenta para la actualización de diseños finales del patio garaje calle 26.

Mediante oficio 2009EE6618 del 21 de octubre de 2009, Transmilenio S.A. le manifiesta al IDU que adicionalmente a la menor área adquirida para la adecuación el patio garaje se hace necesario realizar ajustes en el diseño del Patio de la Calle 26 en los siguientes términos: ***“...Por otra parte y dada la reciente entrega del lote para construir dicho patio, el cual cuenta con un área diferente a la contemplada inicialmente y lo mencionado en el anterior párrafo, surge la necesidad de realizar ajustes al diseño original, por lo cual se solicita implementar dentro de estos ajustes una separación de algunas zonas del patio que permitan ser asignadas a cada operador...”***

El 4 de noviembre de 2009 Transmilenio S.A. le da alcance al oficio 2009EE6618 del 21 de octubre de 2009 en donde señala que adicionalmente se requiere condicionar el patio garaje para *“buses “biarticulados (27 metros de longitud), por lo cual las áreas de lavado, abastecimiento, mantenimiento y estacionamiento deberán adaptarse a este tipo de vehículos.”*

En noviembre 24 de 2009 mediante oficio IDU-080228 STTEST-346 de la Directora Técnica de Construcciones al Gerente del Proyecto de firma INFRAESTRUCTURAS URBANAS S.A., le solicita que: ***“... Teniendo en cuenta que las áreas entregadas para la construcción del Patio Garaje son menores a las establecidas en el diseño entregado por el IDU para la ejecución de las obras, se solicita que el contratista presente una propuesta de diseño que contemple los siguientes parámetros:...”*** y ***“...con el fin de ajustar las áreas requeridas para las cargas normativas, generar propuesta en altura...”*** (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Es claro que como consecuencia de la reducción del área, se hizo necesario modificar los diseños iniciales de las áreas a construir en un desarrollo en altura que puede conllevar apropiación de mayores recursos.

Esta Contraloría solicitó al IDU en noviembre de 2009, se sirviera explicar las razones técnicas, administrativas y jurídicas que se tuvieron en cuenta para la reducción del área a adquirir mediante la resolución de oferta de compra 3300 de 2009, a lo cual el IDU dio respuesta en marzo 9 de 2010 oficio IDU-325-DTDP-017428, en los siguientes términos:



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Instituto
DESARROLLO URBANO

IDU 325- DTDP -017428

Bogotá, D. C., marzo 09 de 2010

Doctor
EDUARDO TERREROS REY
Lider Equipo Auditor
Contraloría de Bogotá D. C.
Calle 22 No. 6-27 Piso 6º
Ciudad.-

REF: Radicado IDU No. 103122 de
noviembre 20 de 2009.

Respetado Doctor:

Dando alcance a nuestro oficio No. IDU 325 DTDP 079445 de noviembre 20 de 2009, de manera atenta me permito hacer entrega de la información y documentos por usted solicitado, en el mismo orden de su formulación:

1. RAZONES DE LA DISMINUCIÓN DEL ÁREA A ADQUIRIR:

Las razones administrativas, técnicas y jurídicas de la disminución del área adquirir, fueron ampliamente discutidas y verificadas en conjunto con la Dirección General, la Dirección Técnica de Construcciones y la Dirección Técnica de Predios, a través de varias reuniones. Los motivos que sustentaron tal decisión, se contraen a un menor costo en el componente de inversión en predios, optimización del área a adquirir y no causar un agravio injustificado al propietario, en el entendido que se podía prescindir de la menor área.

De igual forma, a través de mensajes de correo electrónico, la Dirección Técnica de Construcciones confirmó que el área total de los predios a adquirir, es de 69.668.14 metros cuadrados, lo cual se traduce en que el asunto relativo a la disminución del área a adquirir resultó de una reconsideración de los diseños por parte de dicha dependencia, pues la Dirección Técnica de Predios no tiene competencia administrativa para ese específico efecto.

A título de ejemplo, se adjunta copia del archivo adjunto a un correo electrónico de fecha octubre 05 de 2009, enviado por el Ing. Mario Bernal Ruiz a la Directora Técnica de Predios y con copia a la Directora Técnica de Construcciones, mediante el cual se adjunta Acta de autorización de uso a suscribir con BIENES Y COMERCIO S. A., en cuyo primer considerando se hace alusión a que el registro topográfico No. 41825 se adquirirá en área de 47.778.796 metros cuadrados, de

BOG

GOBIERNO DE LA CIUDAD

Calle 22 N° 6 - 27 Tel. 338 66 60 www.idu.gov.co Información Línea 195

Mar 15/2010
8:46 a.m.

un total de 69.953.621 metros cuadrados que poseía el predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No 50C-1658734.

En todo caso, vale precisar que debido a que el predio objeto de adquisición había sido previamente objeto de una **licencia de urbanismo** (Urbanización Villa del Pinar), por cuenta del cual se generaron a título de cesión una vía y un parque, **fue necesaria la modificación de dichas cesiones a través del plan de implantación respectivo, con el fin de compensar el menor espacio público que se suprimiría.**

2. DIFERENCIA DEL VALOR POR M2 ENTRE LOS AVALUOS REALIZADOS:

Para mejor ilustración del equipo auditor, se adjunta copia simple del informe entregado por el Arquitecto Humberto Zapata Gómez, quien tuvo a cargo la revisión del avalúo elaborado por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá.

Sobre el número de avalúos, finalmente se elaboraron 4 (cuatro), correspondientes a los registros topográficos Nos. 41825, 41826, 41827 y 41828.

3. ESTADO ACTUAL DE LA ADQUISICION PREDIAL:

Los avalúos fueron obtenidos mediante contrato No. DTGC - C - 46-2009, suscrito con la LONJA DE PROPIEDAD RAIZ DE BOGOTA con NIT No. 800098270-5, con fecha julio 24 de 2009, cuyo objeto fue la elaboración de cuatro (4) avalúos comerciales de los predios identificados con los registro topográficos Nos. 41825, 41826, 41827 y 41828.

Los predios en cita fueron entregados mediante Acta de fecha octubre 09 de 2009 y de inmediato puestos a disposición del contratista de obra.

En cuanto a los literales c) y d) de este numeral, adjunto copia del Acta de visita fiscal practicada por la Contraloría de Bogotá D. C. con fecha febrero 22 de 2010, en cuyos numerales 10 y 20, contienen las respuestas a las preguntas que se formulan.

4. DADO QUE LA CORPORACION LONJA INMOBILIARIA DE BOGOTA D. C. INICIALMENTE DETERMINÓ EL AVALÚO POR \$ 43.360.707.400.00; SIN EMBARGO, POR LA EVALUACION TÉCNICA DESARROLLADA POR LA ENTIDAD, SE MODIFICÓ EL DICTAMEN DEFINIENDOSE UNA VERSION FINAL DEL AVALÚO POR LA SUMA DE \$ 73.636.049.000.00,

**SUMA QUE FUE LA BASE DE LA OFERTA DE COMPRA CONTENIDA
EN LA RESOLUCION No. 4797 DE CIEIMBRE 15 DE 2008:**

Se adjunta copia del AVALUO COMERCIAL No. AV-796-08-37055 IDU 04-07 de fecha Octubre 09 de 2008 por \$ 43.360.707.400.00, el cual no fue materia de oferta de compra por parte del IDU, toda vez que fue objeto de revisión, motivo por el que la Lonja contratada emitió el AVALUO COMERCIAL No. AV-796-08-37055 REV 01 IDU 04-07 por \$ 73.636.049.000.00, siendo éste base de la oferta de compra. Ambos informes técnicos de avalúo contienen el estudio técnico de soporte respectivo.

En cuanto a los procedimientos internos de revisión de avalúos, se adjunta copia de la Resolución No. 3312 de septiembre 22 de 2008, contentiva del procedimiento denominado ELABORACION AVALUOS COMERCIALES, DAÑO EMREGENTE y LUCRO CESANTE.

De igual forma, se adjunta informe justificativo para la elaboración del nuevo avalúo.

Cordialmente,


INOCENCIO MELENDEZ JULIO
Subdirector General Jurídico

Proyectó: Gabriel Eliécer Andrade Sulbaran - Asesor Jurídico DTDP
Revisó: Marta Mercedes Castrillon Simmonds - Directora Técnica de Predios
Aprobó: Mónica Inés Delgado - Asesora Subdirección General Jurídica
Anexo: Lo anunciado.



No es de sobra, recordar que ante la comunicación del Equipo Auditor de la Contraloría, el IDU se demoró cuatro (4) meses para responder y solo hasta el 9 de Marzo de 2010 en comunicación IDU 325 – DTDP -017428, expone las razones de la disminución del área a adquirir, y dice textualmente que: **“Los motivos que sustentaron tal decisión, se contraen a un menor costo en el componente de inversión en predios, optimización del área a adquirir y no causar un agravio injustificado al propietario, en el entendido que se podía prescindir de la menor área”.**

1. Con relación al Plan de Implantación en marzo 9 de 2010, con Oficio IDU-017344-DTC-335 de la Directora Técnica de Construcciones para la Directora de Planes Maestros Complementarios de la Secretaría Distrital de Planeación, le informa: *“En atención al asunto en referencia y dando alcance al oficio IDU – 088956 DTD – 315 del 29 de Diciembre de 2009, en el cual se informaba de la adquisición predial generada para la adecuación del patio garaje de la Troncal Calle 26, situación que generó la reducción del área inicialmente propuesta para el mismo, informamos que fue necesario adelantar un*



ajuste a la propuesta de implantación originalmente propuesta por la firma Consultora durante la etapa de estudios y Diseños...

En mayo 5 de 2010, con oficio IDU-030392 STEST-346 la Directora Técnica de Construcciones le solicita a la Directora de Planes Maestros Complementarios de la Secretaria Distrital de Planeación la Resolución exclusión Plan de Implantación Patio garaje Troncal Calle 26, que en sus apartes señala: ***“...dando alcance a las diferentes reuniones que muy amablemente gracias a su gestión se han adelantado en su Dirección las cuales buscaban agilizar las acciones a tomar bajo el marco normativo e inclusive se expresaba la posibilidad de exclusión de requerimiento de Plan de Implantación para este tipo de infraestructura, para lo cual era necesario oficializar mediante una resolución por acción urbanística a fin con el patio de buses calle 26; solicitamos se nos informe las acciones o decisiones tomadas para con el tema.*”**

La información requerida es prioritaria a fin de lograr iniciar obras necesarias para el cumplimiento de metas del Distrito en el año 2011 para con el Sistema de Transporte Masivo Transmilenio Fase III... (Subrayado fuera de texto)

Esto significa que pasados cinco meses (de diciembre a mayo) y como consecuencia de la reducción del área a adquirir, aún no se podían realizar los ajustes a los estudios y diseños puesto que sin plan de implantación aprobado por la Secretaria Distrital de Planeación, no era posible definir las áreas y espacios definitivos del Patio- Garaje; retrasando así el inicio de las obras.

Analizadas las respuestas presentadas tardíamente por el Instituto no satisfacen al ente de control, el 15 de abril de 2010 la Contraloría solicita mediante radicado IDU 29239 la información sobre el contrato No. 138 de 2007, Fase III cuyas respuestas fueron entregadas mediante oficio IDU-26413 DTD-315 de abril 19 de 2010, así:



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Instituto

DESARROLLO URBANO

Carro Antraco

IDU-26413 DTD-315

Al responder cite este número

Bogotá D.C., abril 19 de 2010

Doctor
EDUARDO TERREROS REY
Lider Equipo de Auditoria
CONTRALORIA DE BOGOTA
Calle 22 No 6- 27 Piso 6
Ciudad

REF. Respuesta de requerimientos realizados mediante el Radicado IDU 29239 del 15 de abril de 2010. Solicitud de información Contrato 138 de 2007 Fase III TransMilenio S.A..

Respetado Doctor:

Por medio del presente, atentamente me permito dar respuesta a cada una de las solicitudes realizadas por su despacho, a través del documento de la referencia.

A) Respecto de los estudios y diseños del Patio Garaje iniciales entregados por la consultoría a la entidad, informar:

a.1) Relacionar cada uno de los estudios y diseños del Patio Garaje realizados y presentados a la entidad por el consultor, indicando su descripción, valor, fecha de entrega del consultor al IDU, fecha de entrega del IDU al Contratista de Obra, valor total de estos estudios y diseños.

A continuación se hace una relación de la información solicitada.

DESCRIPCION	OFICIO INTERVENTORIA APROBACION	FECHA
Diseño geométrico	085112	13/03/2008
Diseño de pavimentos	130263	23/07/2008
Diseños de Arquitectura	079318	29/08/2007

*Recibi
Martín
20-*

BOG BOGOTÁ
POSITIVA
GOBIERNO DE LA CIUDAD

Calle 22 N° 6 - 27 Tel 338 66 60 www.idu.gov.co Información: Línea 195

IDU-26413 DTD-315

Al responder cite este número

Diseños de estructuras	145281 142823	05/09/2008 29/08/2008
Redes eléctricas internas	102569	30/04/2008
Redes hidráulicas internas	145275	05/09/2008
Especificaciones técnicas	139456	21/08/2008
Geotecnia, estudios de fundaciones	084381	12/09/2007

El día 17 de junio de 2008, cuando fueron suscritas las actas de inicio de los contratos de obra, fueron entregados cuatro DVDs que agrupaban los productos del contrato 133 de 2005, que contenían los diseños que nos ocupan.

Por último y con relación al valor de los diseños en mención, es importante anotar que la contratación de los estudios y diseños de la troncal de la Calle 26, dentro de los cuales se encuentran contenidos los diseños que nos ocupan, fueron llevados a cabo bajo la modalidad de precio global fijo, en el cual están incluidos todos los costos directos e indirectos que implique el cumplimiento del objeto de los diseños contratados, sin realizar ninguna distinción de costos de cada uno de los componentes de los productos realizados.

a.2) Informar para cada uno de los estudios y diseños del Patio Garaje realizados y presentados a la entidad por el consultor, si fueron aprobados por la entidad, presentando copia de las comunicaciones donde ello se verifique. Así mismo, de los que no fueron aprobados, informar las razones de ello, presentando copia de las Comunicaciones donde ello se verifique.

Los productos correspondientes a los diseños del patio garaje, fueron aprobados por la interventoría y recibidos posteriormente a satisfacción por el IDU, en las fechas que se relacionan en el literal a1) de esta comunicación.

Es pertinente informar que previo a la aprobación de la interventoría los consultores han puesto a disposición de la misma cada producto desde su versión inicial, procediendo esta a formular las observaciones a que haya lugar, tramite que se realiza en varias oportunidades de conformidad con el grado de avance de los diseños. Igualmente todo producto recibido a satisfacción por el IDU, ha sido aprobado previamente por la interventoría.

a.3) En caso de haberse presentado estudios y diseños del Patio Garaje no aprobados por la entidad, presentar copia de cada uno de los oficios donde el Consultor presenta sus descargos y/o argumentos de defensa de su trabajo.

IDU-26413 DTD-315

Al responder cite este número

Como se expuso en el literal anterior, el Instituto recibe los productos a satisfacción, con la previa aprobación por parte de la interventoría, por lo que la situación expuesta en su solicitud no se ha presentado.

B) Respecto de los estudios y diseños del Patio Garaje en proceso, realizados y a Realizar por el contratista del contrato 138 d e 2007 se pregunta lo siguiente:

b.1) Entregar copia de las comunicaciones donde el IDU le solicita al contratista del Contrato 138 de 2007 la realización de los estudios y diseños del Patio Garaje.

Radicado IDU 80228 STEST 346 del 24 de noviembre de 2009 (4 folios)

b.2) Las razones técnicas, legales e institucionales por la cual se contrataron estos estudios y diseños

Las razones que llevaron a solicitar la actualización de los estudios y diseños del patio garaje fueron:

- Las áreas entregadas para la construcción del Patio Garaje (RTs 41828, 41827, 41826, 41825) objeto de la negociación predial arrojan menores áreas a las previstas en el diseño inicial del IDU para la ejecución de las obras.
- Transmilenio S.A. informó en sus comunicaciones identificadas con Radicado IDU No 094383 del 22/10/2009 y 098374 del 05/11/2009, que se requería la adecuación de las instalaciones previstas para la operación del sistema dado que el número de operadores cambio de uno a dos situación no prevista en los diseños iniciales. Así mismo Transmilenio S.A. informó que incorporara la flota de biarticulados al sistema lo cual obliga a modificar los radios de giro y por ende la geometría requerida para la circulación interna, se requiere modificar las instalaciones de mantenimiento y redistribuir las áreas de parqueo priorizando las zonas para biarticulados y articulados.

b.3) Presentar copia de todas las actas de las reuniones, comités, y/o comunicaciones donde se verifique la decisión de la entidad para contratar nuevamente los estudios y diseños del Patio Garaje en mención.

El documento donde la entidad solicita la actualización de este diseño teniendo en cuenta las razones plasmadas en el numeral b.2 fue el Radicado IDU 80228 STEST 346 del 24 de noviembre de 2009 (4 folios).

IDU-26413 DTD-315

Al responder cite este número

Una vez se le solicitó al contratista la actualización de los diseños, se llevaron a cabo diversas mesas de trabajo entre Contratista, IDU, Transmilenio S.A. e Interventoría con el fin de establecer la Zonificación Funcional de las áreas del Patio Garaje lográndose el pasado 3 de marzo la aprobación a dicha zonificación por parte de Transmilenio S.A., esta zonificación es el insumo base requerido por Secretaria Distrital de Planeación para tramitar un ajuste a la propuesta de implantación del Patio Garaje, ajuste solicitado por el IDU mediante radicado IDU -017344 DTC 335 del 9 de marzo de 2010.

b.6) Informar para cada uno de los estudios y diseños del Patio Garaje realizados por el contratista del Contrato 138 de 2007, los recibidos y no aprobados por la entidad, indicando su justificación de no aprobación, soportando la respuesta con copia del oficio respectivo. Igualmente se solicita copia del oficio del contratista donde defiende y/o explica su estudio y diseño a la entidad.

Como se informó en el numeral anterior a la fecha se ha recibido la Zonificación Funcional de las áreas del Patio Garaje, zonificación que fue aprobado por Transmilenio S.A. mediante comunicación radicado IDU-016793 del 3 de marzo de 2010. Se aclara que a la fecha no se le ha devuelto ningún insumo al contratista.

b.7) Informar cada uno de los estudios y diseños del Patio Garaje que a la fecha no haya entregado el contratista del Contrato 138 de 2007, indicando las razones de ello. Soportar la respuesta con copia del oficio del contratista al IDU donde presenta las Razones de la no entrega

A la fecha el contratista adelanta la actividad de actualización del estudio y diseño del Patio Garaje acorde con los lineamientos definidos por Transmilenio S.A. y el IDU, por tanto no ha incumplido con la entrega del mismo.

C) De los estudios y diseños de la Conexión Oreja Suroccidental realizados por el Consultor de los Estudios y Diseños, se solicita lo siguiente:

c.1) Relacionar cada uno de los estudios y diseños de esta conexión realizados y presentados a la entidad por el consultor, indicando su descripción, valor, fecha de entrega del consultor al IDU, fecha de entrega del IDU al Contratista de Obra, valor total de estos estudios y diseños.

A continuación se hace una relación de la información solicitada.

DESCRIPCION	OFICIO INTERVENTORÍA APROBACION	FECHA
Diseño geométrico	077725	24/08/2007

IDU-26413 DTD-315

Al responder cite este número

Urbanismo y paisajismo	88928	25/09/2007
Pavimentos	121661	21/12/2007

El día 17 de junio de 2008, cuando fueron suscritas las actas de inicio de los contratos de obra, fueron entregados cuatro DVDs que agrupaban los productos del contrato 133 de 2005, que contenían los diseños que nos ocupan.

Por último y con relación al valor de los diseños en mención, es importante anotar que la contratación de los estudios y diseños de la troncal de la Calle 26, dentro de los cuales se encuentran contenidos los diseños que nos ocupan, fueron llevados a cabo bajo la modalidad de precio global fijo, en el cual están incluidos todos los costos directos e indirectos que implique el cumplimiento del objeto de los diseños contratados, sin realizar ninguna distinción de costos de cada uno de los componentes de los diseños realizados.

c.2) Informar para cada uno de los estudios y diseños de esta conexión realizados y presentados a la entidad por el consultor, si fueron aprobados por la entidad, presentando copia de las comunicaciones donde ello se verifique. Así mismo, de los que no fueron aprobados, informar las razones de ello, presentando copia de las Comunicaciones donde ello se verifique.

Los productos correspondientes a los diseños del patio garaje, fueron aprobados por la interventoría y recibidos posteriormente a satisfacción por el IDU, en las fechas que se relacionan en el literal a1) de esta comunicación.

Es pertinente informar que previo a la aprobación de la interventoría los consultores han puesto a disposición de la misma cada producto desde su versión inicial, procediendo esta a formular las observaciones a que haya lugar, tramite que se realiza en varias oportunidades de conformidad con el grado de avance de los diseños. Igualmente todo producto recibido a satisfacción por el IDU, ha sido aprobado previamente por la interventoría.

c.3) En caso de haberse presentado estudios y diseños de esta conexión no aprobados por la entidad, presentar copia de cada uno de los oficios donde el Consultor presenta sus descargos y/o argumentos de defensa de su trabajo.

Como se expuso en el literal anterior, el Instituto recibe los productos a satisfacción, con la previa aprobación por parte de la interventoría, por lo que la situación expuesta en su solicitud no se ha presentado.

D) De los estudios y diseños de la Conexión Oreja Suroccidental realizados por el Contratista del Contrato 138 de 2007, se solicita lo siguiente:



Es de precisar que la respuesta dada por el IDU respecto a que una de la razones que llevaron a actualizar los diseños se fundamenta en que *“las áreas entregadas para la construcción arrojan menores áreas a las previstas en el diseño inicial del IDU para la ejecución de obras”* *Negrilla fuera de texto*; no es de recibo por parte de este ente de control en razón a que la reducción de la misma no corresponde a un resultado aleatorio en el cual “arrojaría” al albur un producto resultante, en este caso un área para diseñar. La realidad es que esta reducción de área fue una decisión tomada por el IDU sin que en las respuestas hasta aquí presentadas dieran un argumento técnico.

El IDU aprovechando que el 28 de diciembre de 2007 suscribió con la Sociedad INFRAESTRUCTURAS URBANAS S.A., el contrato de obra No. 138 de 2007 del cual se pidió la información anterior, solicitó se ajustaran los estudios y diseños del Patio- Garaje¹⁵.

En este orden de ideas dos años después de suscrito el contrato, el 23 de diciembre de 2009, con oficio IDU-088142 STTEST-346, la Directora Técnica de Construcciones del IDU informa al Gerente del Proyecto de la firma INFRAESTRUCTURAS URBANAS S.A que: *“Se informa que a través del memorando adjunto DTE-215-45737 del 22 de diciembre de 2009, la Dirección Técnica Estratégica da visto bueno al costo incluido el IVA, de las siguientes actividades:”*

“... - Actualización diseño Patio taller: \$1.999.306.516 ...”

¹⁵ El contrato 138 de 2007 se suscribió para la ejecución de la totalidad de las obras de construcción y todas las actividades necesarias para la adecuación al Sistema Transmilenio y el posterior mantenimiento del Grupo 5 *“ADECUACIÓN DE LA CALLE 26 (AVENIDA JORGE ELIÉCER GAITÁN) AL SISTEMA TRANSMILENIO EN EL TRAMO 2 COMPRENDIDO ENTRE LA CARRERA 97 Y TRANSVERSAL 76, INCLUYE ESTACIÓN INTERMEDIA, PATIO Y SUS VÍAS PERIMETRALES Y AVENIDA CIUDAD DE CALI ENTRE CALLE 26 Y AVENIDA JOSE CELESTINO MUTIS EN BOGOTÁ D.C.”* El plazo inicial fue de 86 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio la cual fue realizada el 17 de junio de 2008.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Instituto
Desarrollo Urbano

MEMORANDO

DTE-215-45737



Actualización de la calle 26 (Avenida Jorge Eliecer Gaitán) al sistema Transmilenio en el tramo 2 comprendido entre carrera 97 y transversal 76, incluye estación intermedia, patio y sus vías peatonales y avenida ciudad de Cali entre calle 26 y avenida José

ACTUALIZACIÓN DISEÑO PATIO TALLER

Descripción	Cantidad	Categoría	Dedicación	Meses	Vr. Mes	Costo Total
Topógrafo Inspector	2.00		100%	4	\$ 1,717,000	\$ 13,736,000
Topógrafo Auxiliar	4.00		100%	4	\$ 1,408,000	\$ 22,528,000
Cadenero 1	4.00		100%	4	\$ 1,087,000	\$ 17,072,000
Cadenero 2	4.00		100%	4	\$ 927,000	\$ 14,832,000
Ingeniero de Diseño	2.00	2	100%	4	\$ 6,095,000	\$ 48,760,000
Especialista Urbanismo	2.00	2	100%	4	\$ 6,095,000	\$ 48,760,000
Especialista en Edificaciones	1.50	2	100%	4	\$ 6,095,000	\$ 36,570,000
Especialista en Estructuras	2.00	2	100%	4	\$ 6,095,000	\$ 48,760,000
Especialista en Equipos Hidroneumáticos	1.00	2	100%	4	\$ 6,095,000	\$ 24,380,000
Especialista en Diseño Geométrico	1.00	2	100%	4	\$ 6,095,000	\$ 24,380,000
Especialista en Pavimentos	1.00	2	100%	4	\$ 6,095,000	\$ 24,380,000
Especialista en Tránsito	1.00	2	100%	4	\$ 6,095,000	\$ 24,380,000
Especialista en Redes Hidráulicas	1.00	2	100%	4	\$ 6,095,000	\$ 24,380,000
Especialista en Redes Eléctricas de Edificios	1.00	2	100%	4	\$ 6,095,000	\$ 24,380,000
Especialista en Redes Serias	1.00	2	50%	4	\$ 6,095,000	\$ 12,190,000
Especialista en Redes de Datos	1.00	2	50%	4	\$ 6,095,000	\$ 12,190,000
Especialista en Suelos y Geotecnia	1.50	2	100%	4	\$ 6,095,000	\$ 24,380,000
Especialista Forestal	1.00	2	100%	4	\$ 6,095,000	\$ 24,380,000
Arquitecto de planta	2.00	4	100%	4	\$ 4,379,000	\$ 35,032,000
Auxiliar de Ingeniería	2.50		100%	4	\$ 1,449,000	\$ 14,490,000
Dibujante	8.00		100%	4	\$ 1,520,000	\$ 36,480,000
Laboratorio Inspector	2.00		100%	4	\$ 1,522,000	\$ 12,176,000
Laboratorio Auxiliar	4.00		100%	4	\$ 1,087,000	\$ 17,072,000
Operador Equipo de Perforación	2.00		100%	4	\$ 1,368,000	\$ 10,944,000
Operador auxiliar de Equipo de Perforación	2.00		100%	4	\$ 914,000	\$ 7,312,000
Conductores	3.00		100%	4	\$ 773,000	\$ 9,276,000
						\$ 625,410,000
			Factor multiplicador		2.45	\$ 1,532,254,500
Camperio, Pick Up, Camioneta, Camión o similar	2.00		1.00	4	\$ 4,027,000	\$ 32,216,000
Vehículos con capacidad de carga de 3 Ton o más	1.00		1.00	4	\$ 7,941,000	\$ 31,388,000
Equipo de Topografía	4.00		4.00	4	\$ 2,280,000	\$ 36,480,000
Distanciametro (Incluyendo tránsito y Estación Total)	2.00		2.00	4	\$ 4,800,000	\$ 38,200,000
Equipos para Laboratorio	2.00		2.00	4	\$ 3,556,000	\$ 28,448,000
Ploteo Planos					\$ 1,541,000	\$ 6,164,000
			Factor multiplicador		1.10	\$ 173,896,000
						\$ 191,285,800
COSTO DIRECTO						\$ 1,733,544,100
IVA						\$ 279,746,416
COSTO TOTAL						\$ 2,013,290,516

Nota: Este valor se cancelara en 4 actas mensuales a partir de la firma del Acta de Inicio así:

- Primer acta equivalente al 30%, inmediata a la firma Acta de inicio de estos diseños
- Segunda acta equivalente al 30%
- Tercer acta equivalente al 20%
- La acta final del 20% una vez el IDU apruebe conceptualmente los diseños entregados

BOG BOGOTÁ
POSITIVA
GOBIERNO DE LA CIUDAD

Calle 22 N° 6 - 27 Tel. 338 66 60 www.idu.gov.co Información: Línea 195

Para la Contraloría estos items presentados no se justifican para un ajuste simple de diseños. Este equipo humano y de recursos obedece a la necesidad de realizar un nuevo diseño ya que el realizado en desarrollo del contrato de consultoría No. 133 de 2005, fue elaborado bajo condiciones totalmente diferentes; dado que la reducción de área y la necesidad esbozada de incluir un operador más y de biarticulados hizo mucho más complejo el diseño a efectuar y por ende subió la estructura de costos.

Lo anterior, aunado a la posterior necesidad de Transmilenio S.A., de involucrar biarticulados los cuales tienen una longitud mayor (27 metros) por lo que su radio de giro se aumenta y el ingreso de otro operador, al establecido inicialmente; hacen que el ajuste sea un nuevo diseño, por la complejidad entre menor área útil y mayor área requerida para la adecuación, generando la obligación de diseñar en altura, situación que eleva los costos en diseño y construcción por el tipo de estructura a diseñar y realizar.

Adicionalmente a que la situación no se presenta por la optimización del área requerida (justificación IDU no aceptada por este ente de control), los dos aspectos manifestados por Transmilenio (uso de biarticulados y un nuevo operador) no son los factores de cambio de diseño, como lo quiere hacer ver el IDU mediante respuesta a un interrogante efectuado por esta contraloría en torno a ¿porqué se cambiaron los diseños originales del patio garaje?

3. Indicar el área inicial (estudios y diseños iniciales) y el área actual (actualización estudios y diseños) para los siguientes aspectos: a) Urbanismo y Paisajismo, b) Edificaciones y c) Vías.

RTA/

Área inicial: 111.187,63m²

a.) Urbanismo y Paisajismo:	25.080,45	m ² (cesiones y control ambiental)
b.) Edificaciones:	6.493,71	m ² (área construida)
c.) Vías:	10.060,37	m ² (andenes, vías locales y accesos)

Las siguientes son áreas aproximadas, al estar en proceso de actualización los diseños del Patio Garaje:

Área actual: 84.448m² (incluidos predios identificados con RT 41825 a 41828 y área de cesión)

a.) Urbanismo y Paisajismo:	12.902,73	m ² (cesiones espacio público parques)
b.) Edificaciones:	9.118,53	m ² (área construida)
c.) Vías:	12.104,06	m ² (cesiones=vías+ espacio público +franjas de control ambiental)

Fuente: Memorando N° 20103460480261 STEST DEL 20 DE SEPTIEMBRE DE 2010

Esto lo ha ocasionado es la demora tanto en el proceso de enajenación del predio o predios para el patio-garaje, la obtención de los nuevos diseños (denominados ajustes por el IDU) los que ocasionaron la prórroga y la adición al contrato de obra No. 138 de 2009 por mayor permanencia, lo cual obliga a cancelar recursos adicionales durante los cinco meses en los factores de recurso global ambiental, gestión social, manejo de tráfico y señalización.

2. La Secretaria Distrital de Planeación mediante oficio No. 2-2010-24183 del 29 de junio de 2010 dirigido al Instituto de Desarrollo Urbano emitió concepto con el objeto de aclarar la normatividad urbanística aplicable respecto del tramite de la solicitud de aprobación del plan de implantación para el patio de Buses del Sistema Transmilenio de la calle 26 en los siguientes términos:

“...Artículo 11. Régimen especial en materia de licencias urbanísticas. Para la expedición de las licencias urbanísticas, se tendrá en cuenta lo siguiente:

1. No se requerirá licencia urbanística de urbanización, parcelación, construcción o subdivisión en ninguna de sus modalidades para:

A (...)

b) La ejecución de proyectos de infraestructura de la red vial nacional, regional, departamental y/o municipal;...sin perjuicio de las demás autorizaciones, permisos o licencias que otorguen las autoridades competentes respecto de cada materia.

2. No se requerirá licencia urbanística de construcción en ninguna de sus modalidades para la ejecución de estructuras especiales tales como puentes, torres de transmisión, torres y equipos industriales, muelles, estructuras hidráulicas y todas aquellas estructuras cuyo comportamiento dinámico difiera del de edificaciones convencionales.

(...)

3. Requieren licencia de construcción en cualquiera de sus modalidades, las edificaciones convencionales de carácter permanente que se desarrollen al interior del área del proyecto, obra o actividad de que trata el literal b) del numeral primero del presente artículo. Dichas licencias serán otorgadas por el curador urbano o la autoridad municipal competente con fundamento en la Ley 400 de 1997 y sus decretos reglamentarios, o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan; y el Reglamento Colombiano de Construcción Sismorresistente - NSR-10, o la norma que lo adicione, modifique o sustituya; y en todas aquellas disposiciones de carácter especial que regulen este tipo de proyectos. En ninguno de los casos señalados en este numeral se requerirá licencia de urbanización, parcelación ni Subdivisión

Parágrafo. Lo previsto en el presente artículo no excluye del cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 12 y 13 del presente decreto en lo relacionado con la intervención y ocupación del espacio público. (Negrilla y cursiva fuera del texto).



De lo anterior, tenemos que el Patio de Buses del Sistema Transmilenio Calle 26 no requerirá licencias urbanísticas o construcción, excepción que no aplica para las edificaciones convencionales que formen parte de dicho proyecto, caso en el cual, se exigirá la respectiva licencia de construcción, para efectos de verificar el cumplimiento de la Norma Sismo Resistente, consignada en la Ley 400 de 1994 y sus decretos reglamentarios...”

La Contraloría de Bogotá reconoce que esta normatividad es de obligatorio cumplimiento a partir de la publicación del Decreto 1469 de 2010. En éste se establece un régimen de transición para aquellas solicitudes de licencia antes de su entrada en vigencia, buscando que el trámite de licenciamiento sea más eficiente. Sin embargo, los lotes de terreno que de manera concreta fueron requeridos para adelantar la construcción del Patio Garaje de la calle 26, ya contaban con sus respectivas licencias de urbanismo así:

El predio identificado como manzana 33 de la tercera Urbanización Villa del Pinar, con folio de matrícula 50C-1658734 y con RT 41825, cuenta con licencia de urbanismo otorgada el 15 de septiembre de 2006, mediante la resolución N° 06-5-1233 por la Curaduría Urbana N° 5 de Bogotá.

El predio identificados como manzanas 37, 38 y 39 - cuarta etapa de la Urbanización Villa del Pinar, con folios de matrícula inmobiliaria Nos. 50C1670630, 50C1670631 y 50C1670632, cuenta con licencia de urbanismo otorgada el 17 de noviembre de 2006, mediante la resolución N° 06-5-1636 por la Curaduría Urbana N° 5 de Bogotá.

Resoluciones de Urbanismo que no han sido derogadas.

“...Ahora bien, en tanto se reglamentan los requisitos urbanísticos para este tipo de obras públicas, teniendo en cuenta el volumen de patios que se requerirán una vez implementado el SITP, no será necesaria la adopción de plan de implantación.

De otro lado, bajo el marco de la realización de esta obra pública se considera viable incluir la relocalización de las áreas de cesión pública obligatoria del desarrollo Urbanización Villa del Pinar, establecidas en la Resolución de urbanismo No. 03-4-208 del 25 de abril de 2003, dadas las características del suelo en donde se pretende implantar, pues los argumentos anteriormente aludidos también sustentan las modificaciones del espacio público, siempre y cuando, éste se reubique con iguales dimensiones dentro del área delimitada de dicha urbanización, bajo las condiciones propias de las áreas de cesión establecidas en el artículo 362 del POT...”

Este ente de control, respecto de lo señalado en este concepto resalta la existencia de un error, por cuanto la Resolución de Urbanismo No. 03-4-208 del 25 de abril de 2003, hace referencia a las manzanas 88 y 89 de la URBANIZACION VILLA DEL PINAR que no hacen parte del trámite de la solicitud de aprobación del Plan de Implantación para el Patio de Buses del Sistema Transmilenio de la calle 26 y tampoco de este concepto. Así mismo vale señalar que hasta el 29 de junio

de 2010 es cuando el IDU dispone libremente la posibilidad de efectuar los ajustes finales a los diseños del Patio- Garaje de la calle 26 es decir, que han pasado 2 años desde la fecha de inicio del contrato de obra 138 de 2007 sin que el contratista disponga de unos diseños definitivos.

En desarrollo del contrato 138 de 2007, el 17 de octubre de 2008 las partes suscribieron el acta de inicio de la etapa de construcción con una duración de 22 meses; que hasta el 25 de junio de 2009 ya habían suscrito 5 otros y un contrato adicional por diferentes aspectos. Adicionalmente el 17 de agosto de 2010, se suscribió el otrosí No. 1 y adicional No. 2 al contrato de obra No. 138 de 2007, de los 12 considerandos expuestos hay 2 que hacen referencia a las causas que justifican la ampliación de plazo en cinco meses y una adición de \$1.652.190.406.

“... 7) Que la Dirección Técnica de Construcciones, mediante memorando 20103460070933 de 17 de agosto de 2010, solicitó la suscripción de la prórroga No. 1, adicional No. 2, con fundamento en las siguientes justificaciones:

“... Durante la ejecución de la obra (SIC) se han presentado circunstancias especiales e imprevistas, que han alterado el normal desarrollo de obras haciendo necesaria su reprogramación hasta 17 de octubre de 2011. Estas circunstancias son:

(i) Dificultades en la adquisición del predio donde será construido el Patio Garaje de la Troncal y Calle 26, gestión que culminó el 9 de octubre de 2009.

(ii) Transmilenio S.A. el 22 de octubre de 2009 mediante oficio radicado IDU No. 94383, informó la necesidad de incorporar dos concesionarios diferentes para operar la Flota Troncal de Engativá y Fontibón y en consecuencia solicitó realizar ajustes al diseño consistentes en la separación del área administrativa, el área de lavado y el área de mantenimiento, las cuales por separado deben ser dimensionadas.

(iii) Transmilenio S.A. el 5 de noviembre de 2009, mediante radicado IDU No. 98374, informo que dentro del marco del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) para toda la ciudad y la definición de la operación que se tendrá para la carrera 7, la flota troncal a la cual se le dará concesión el patio estará compuesta principalmente por buses biarticulados, por lo cual solicitó que las áreas de lavado, abastecimiento, mantenimiento y estacionamiento se adaptaran para este tipo de vehículos y que el área de estacionamiento contara con espacios para buses biarticulados y articulados en una proporción de 60% y 40% respectivamente.

(iv) El 17 de noviembre de 2009, mediante radicado IDU No. 101753 Transmilenio S.A., informa la necesidad de ajustar las estaciones sencillas de los articulados a estaciones para buses biarticulados.

(v) Dados los cambios solicitados, se requirió efectuar mesas de trabajo con la participación de Transmilenio S.A., el IDU, el contratista y la Interventoría, con el fin de analizar, discutir y ultimar los cambios frente al diseño original que estas circunstancias generaron.

(vi) Se requirió la aprobación por parte de Transmilenio S.A. del nuevo esquema de zonificación funcional de las áreas patio Garaje, la cual fue proferida el 3 de marzo de 2010 mediante oficio radicado IDU No. 016793., y la aprobación a la modificación de la estación sencilla de Modelía fue dada el 3 de marzo de 2010 con oficio radicado IDU No. 016788.

(vii) Teniendo en cuenta la necesidad de independizar las obras de adecuación de Transmilenio de la avenida 26 y de la avenida José Celestino Mutis, se generaron mayores

cantidades de obra y obras complementarias para redes, mayores cantidades de obra para demoliciones y desvíos....”

“...11) Conforme Acta de solicitud de adición y prórroga de fecha 13 de agosto de 2010, suscrita por el Contratista, el Interventor, el Coordinador, Subdirector General de Infraestructura, la Directora Técnica de Construcciones, Subdirectora Técnica Ejecuciones Subsistema Transporte, se invoca las causales específicamente las relacionadas con “...la adquisición y entrega del predio del Patio Garaje, su disminución del área originalmente contratada y los requerimientos de modificaciones al diseño del mismo acorde con las necesidades de operación solicitadas por Transmilenio S.A., esta interventoría esta de acuerdo con efectuar la prórroga de la etapa de construcción en los términos establecidos en el numeral (vii) de los causales de la presente solicitud...”...”

En el considerando numero 8 se establece el tiempo y valores de la siguiente forma:

“...8) Los recursos del global ambiental, social y manejo de tránsito y señalización están previstos para el plazo inicial del contrato, por lo tanto la prórroga implica la adición del mismo, por valor total de \$1.652.190.406,00, equivalentes a \$220.025.357,00 por concepto de cinco (5) meses de Gestión Social, \$688.079.297,00 por concepto de cinco (5) meses de Gestión Ambiental y \$744.085.752,00 por concepto de cinco (5) meses de Manejo de Tránsito y señalización...”

Para este órgano de control la decisión administrativa principal de haber prorrogado y adicionado el contrato de obra 138 de 2007 obedece a la ineficiente gestión en la adquisición de los predios para la adecuación del Patio Garaje, a la disminución del área a adquirir para el mismo, que conllevó a la demora en la obtención del Plan de Implantación para la realización de los ajustes de diseños definitivos, situación que aparentemente fue solucionada haciendo uso del concepto emitido en el mes de junio de 2010 por la Secretaria distrital de Planeación.

No obstante para esta fecha tan solo faltaban 2 meses para concluir la etapa de construcción del contrato 138 de 2007. Adicionalmente el tomar este concepto de planeación daba vía libre al instituto para realizar los ajustes finales al diseño del patio garaje los cuales a la fecha no han sido entregados por el contratista, quedando pendiente su adecuación, por ende como bien lo señalan los considerandos No. 7 y 11 de la prórroga No. 1 y adicional No. 2 al contrato 138 de 2007 son por los aspectos anteriormente señalados.

Para la certeza sobre las decisiones y actuaciones que conllevaron a estos retrasos, la adquisición de menor área para la adecuación del patio- garaje, la falta de claridad dada por el Instituto frente a estos temas, la contraloría de Bogotá efectuó 2 visitas administrativas los días 27 y 28 de octubre de 2010 a las Direcciones Técnicas de Construcciones y Predios de la entidad.

De las respuestas obtenidas en estas diligencias, de la trazabilidad de los oficios enviados y recibidos por el IDU, se concluye que la decisión de reducir el área adquirir por parte del Instituto para la adecuación del Patio- Garaje, radicó en la Dirección Técnica de Predios como se evidencia en el comparativo de respuestas, contenidos y fechas de las actas y de los correos electrónicos cruzados entre estas dos dependencias, los cuales hacen parte de los anexos de esta comunicación.

A través de mensajes de correo electrónico, la Dirección Técnica de Construcciones confirmó que el área total de los predios a adquirir, es de 69.668,14 metros cuadrados, lo cual se traduce en que el asunto relativo a **la disminución del área a adquirir resulta de una reconsideración de los diseños por parte de dicha dependencia**, pues la Dirección Técnica de Predios no tiene competencia administrativa para ese específico efecto.

Como se puede evidenciar no solo en la comunicación enunciada, sino en ACTA VISITA FISCAL 28/10/2010 realizada a la Directora de Predios, Dra. Martha Mercedes Castrillon, se solicita que se sirva aclarar cuales fueron las razones técnicas, jurídicas o administrativas dadas por la Dirección Técnica de Predios para la disminución del área del predio a adquirir del Patio Garaje Troncal Calle 26.

Textualmente expuso: *“Una vez la Tutela en firme el fallo de tutela se procedió buscar alternativas para reemplazar el predio propiedad de bienes y comercio que permitieran buscar opciones para el desarrollo del proyecto siempre sobre la base de la disminución de costos de lo cual da fe el memorando 200103350088893 de la dirección técnica de construcciones, el cual incluye un cuadro con el comparativo de ubicación y costos de las alternativas exploradas para la construcción del patio portal de la troncal calle 26. De ellas se opto por continuar la adquisición mediante una nueva actuación administrativa del predio propiedad de la sociedad bienes y comercio S.A., tal como se encuentra documentado en los expedientes administrativos prediales respectivos”.* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Con estos oficios enviados por el IDU y contestados posteriormente por Transmilenio S.A., las actas suscritas con la Dirección de Predios y Construcciones del IDU; y los correos electrónicos se evidencia que la situación de cambio de diseños debido a la decisión arbitraria¹⁶ de la Dirección Técnica de Predios de adquirir un área menor configuraba la obligación del ajuste a los mismos diseños por si solo.

¹⁶ Señálese arbitraria porque el IDU ostenta la facultad legal (ley 388 de 1997) de adquirir el área o predios necesarios para la realización de las obras viales mediante, entre otras, de la figura de expropiación por vía administrativa en caso de que un propietario se rehúse a vender parte o la totalidad de un predio.

Estos aspectos: demora en la adquisición de los predios, utilización de Estudios de Títulos desactualizados y reducción del área adquirida para la adecuación del Patio-Garaje, la entrada de biarticulados y la incorporación de otro operador dentro del patio, conllevando la realización de nuevos diseños y consecuentemente la modificación del contrato de obra 138 de 2007 dando lugar a un mayor valor pagado por ajuste de diseños en la suma de \$1.999.306.516. y el valor de la Adición No 2 de \$1.652.190.406., del contrato 138 de 2007; genera un detrimento al patrimonio público distrital, **en valor total de \$3.651.496.922**, en consideración de lo establecido en la Ley 610 de 2000, artículo 6º: *DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, deterioro de los bienes o recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional.*

2.2.10. ANEXOS COMPARACION ACTAS Y E-MAILS CRUZADOS

La Contraloría de Bogotá con el fin de aclarar las contradicciones que se venían presentando, levanto sendas actas de visita fiscal, con el siguiente comportamiento:

CUADRO No. 13
ANEXOS COMPARACION ACTAS Y E-MAILS CRUZADOS

DIRECCION TECNICA DE CONSTRUCCIONES ACTA VISITA FISCAL 27/10/2010	DIRECCION TECNICA DE PREDIOS ACTA VISITA 28/10/2010
<p>PREGUNTA: Sírvase informar cual es su cargo, desde cuando y que funciones desarrolla en la Dirección Técnica de Construcciones.</p> <p>RESPUESTA: Directora Técnica de Construcciones desde el 15 de enero de 2007 y mi función principal es la coordinación para la ejecución de los contratos de infraestructura vial y de transporte.</p>	<p>PREGUNTA: Sírvase informar cual es su cargo, desde cuándo? y qué? funciones desarrolla en la Dirección Técnica de Predios.</p> <p>RESPUESTA: Directora técnica de predios desde el 5 de abril 2006.</p>
<p>PREGUNTA: Sírvase informar cuales fueron las razones técnicas dadas por la Dirección Técnica de Construcciones para la disminución del área del predio a adquirir del Patio Garaje Troncal Calle 26.</p> <p>RESPUESTA: La Dirección Técnica de Construcciones a través de la Subdirección Técnica de Ejecución de Subsistemas de Transportes, inicia con los contratistas de obra del grupo N° 5 e interventora el tramite correspondiente a la modificación del diseño del patio garaje, teniendo en cuenta que el área disponible para ejecutar el proyecto se disminuyo aproximadamente 22.000 metros cuadrados.</p> <p>Además en el segundo semestre del año 2009 casi</p>	<p>PREGUNTA: Si bien es cierto que a varias solicitudes de la contraloría Distrital ustedes han contestado preguntas referentes al patio garaje; respecto al oficio IDU 325 DTDP- 017428 hay varias inquietudes que no son claras para el ente de control, por lo que se solicita que se sirva aclarar cuales fueron las razones técnicas, jurídicas o administrativas dadas por la Dirección Técnica de Predios para la disminución del área del predio a adquirir del Patio Garaje Troncal Calle 26.</p> <p>RESPUESTA: Una vez la Tutela en firme el fallo de tutela se procedió buscar alternativas para reemplazar el predio propiedad de bienes y comercio que permitieran buscar opciones para el desarrollo del proyecto siempre sobre la base de la disminución de costos de lo cual da fe el memorando 200103350088893 de la dirección técnica de construcciones, el cual incluye un cuadro con el comparativo de ubicación y costos de las alternativas exploradas</p>

<p>paralelo al proceso de entrega del área por parte de la Dirección Técnica de Predios, se le informó a Transmilenio la situación de contar con un área menor (82.000 M2) relacionándole que lo anterior fue fruto del proceso de negociación y adquisición predial, lo anterior según comunicado de 09 de octubre de 2009.. Igualmente, la Empresa Transmilenio S.A. solicitó modificación de la disposición de las áreas, por las siguientes razones:</p> <p>Se incluían en la nueva flota del sistema, los buses biarticulados y era necesario ajustar la geometría de giros y estacionamientos para estos buses. Requería que el patio se dividiera literalmente en dos, para que albergaran la administración de dos operadores. Es decir, se duplicaban los servicios administrativos y de mantenimiento, de estacionamientos.</p>	<p>para la construcción del patio portal de la troncal calle 26. De ellas se optó por continuar la adquisición mediante una nueva actuación administrativa del predio propiedad de la sociedad bienes y comercio S.A., tal como se encuentra documentado en los expedientes administrativos prediales respectivos.</p> <p>En concreto se reunieron la Dirección General, la dirección técnica de construcciones (DTC) y a la Dirección Técnica de Predios (DTP), para ratificar la decisión tomada por la Dirección Técnica de Construcciones, en su análisis de reducir el área del predio a adquirir; concluyendo que las alternativas estudiadas para relocalizar el proyecto del Patio garaje Troncal Calle 26, generaban mayor costo, se tenía que volver a solicitar reserva vial a planeación para el nuevo predio seleccionado y entonces era mejor seguir avanzando en la compra del que se tenía ya con reserva solo que con menor área a adquirir.</p>
<p>PREGUNTA: Sírvase informar entre cuales Direcciones del Instituto de Desarrollo Urbano se tomó la decisión de disminuir el área a adquirir, favor anexar los soportes de dichas reuniones donde se discutió, justificó y se sustentó tal decisión.</p> <p>RESPUESTA: No recuerdo ninguna reunión en el IDU donde se dijera alguien dijera vamos a comprar menos área. El problema era que propietario no estaba interesado en vender la totalidad de toda la tierra, quedándose con 22.000 metros.</p>	<p>PREGUNTA: Sírvase informar entre cuales Direcciones del Instituto de Desarrollo Urbano se tomó la decisión de disminuir el área a adquirir, favor anexar los soportes de dichas reuniones donde se discutió, justificó y se sustentó tal decisión.</p> <p>RESPUESTA: La Dirección General reúne a las Direcciones técnicas de Construcción y de predios, para comunicar la decisión de adquirir menor área, con apoyo en el estudio de reconsideración del diseño por parte de la DTC.</p>
<p>La Dirección Técnica de Construcciones no tomó tal decisión. Les voy a comentar lo que conozco del proceso, sin ser la responsable de la compra de predios en el IDU:</p> <p>Se realiza la oferta al propietario del predio, el señor propietario del predio manifestó inconformismo por el valor ofrecido y no la acepta. Se inicia un proceso de expropiación del predio, parece ser que el dueño interpone una tutela y por tal circunstancia se cae todo el proceso, el señor Luis Carlos Sarmiento propietario de ese predio gana la tutela y un juez obliga al IDU a reconsiderar el tema del avalúo que no servía, tumbando todo el proceso de compra y la Dirección Técnica de Predios tiene que volver a iniciar.</p> <p>El propietario también manifestó que no estaba interesado en vender la totalidad del predio y que él se reservaba el derecho de quedarse con una franja de su terreno. De esta forma, no se compran aproximadamente 22.000 metros cuadrados.</p> <p>Ante tal situación, la Dirección Técnica de Construcciones y la gente de Transmilenio que son los dueños del proyecto, reconsideran desarrollar las necesidades del proyecto ajustándolo con solo el área restante, razón por la cual es probable que se tenga que ajustar áreas de mantenimiento, zonas de tanqueo, inclusive la posibilidad de construcción en altura para zonas administrativas.</p> <p>Incluso cuando se supo lo de la tutela, la Dirección Técnica de Construcciones estuvo viendo otras alternativas para la ubicación de Patio Portal - Calle 26</p>	<p>PREGUNTA: Sírvase informar si tuvo conocimiento de otras alternativas de ubicación de patio garaje, (otros predios) que hubieran sido propuestos para la construcción del patio garaje – calle 26. Cuales y cuántos fueron y porque no se escogió alguno de ellos, dado que el que finalmente se seleccionó venía presentando dificultades en su negociación y compra y que posteriormente generaría ajustes en diseños, cronogramas y presupuesto.</p> <p>RESPUESTA: Si tal como consta en el memorando 20103350088893 de la DTC y el cuadro entregado por construcciones sobre alternativas encontradas y su análisis en 2 folios.</p>

<p>como las siguientes:</p> <p>Dos predios de AVIANCA, ubicados sobre la calle 26 hacia el occidente de la avenida Ciudad de Cali. El IDU es propietario de unos predios aledaños a la calle 26 (zona de moteles), sobre la futura "Avenida Longitudinal de Occidente". Predios colindantes a la Avenida José Celestino Mutis (predios de California y el área donde se venden carros los fines de semana).</p> <p>De lo anterior, se presentaron las alternativas a la Dirección General del IDU, Dirección Técnica de Predios y a la Dirección de Estudios y Diseños.</p>	
<p>PREGUNTA: Sírvase señalar a que se refiere la respuesta dada por el IDU en cuanto a "...optimización del área a adquirir y no causar un agravio injustificado al propietario, en el entendido que se podría prescindir de la menor área..." por cuanto el tema de optimización del predio es un tema de diseños, competencia de la Dirección Técnica de Construcciones.</p> <p>RESPUESTA: Vuelvo y repito, esta dependencia solo se pronuncio en relación con el proyecto que se podía desarrollar en el área que podía entregar la Dirección Técnica de Predios, porque era la única que podía comprarle al propietario del mismo, el proyecto arquitectónico se cambia por esta razón.</p> <p>La menor área del predio adquirida es porque el propietario no vendió la totalidad del predio que se encontraba afectado y con esta menor área obligaba necesariamente al área ejecutoria a optimizar el proyecto, si se hubiera tenido la totalidad del proyecto se hubiera ejecutado en primera instancia como se encontraba diseñado inicialmente, salvo algunos ajustes que Transmilenio S.A. solicito por la entrada de los biarticulados en el diseño geométrico en la operación de giro y modificaciones en las estructuras de la zona de mantenimiento para el parqueo de los</p>	<p>PREGUNTA: Sírvase señalar a que se refiere la respuesta dada por el IDU en lo manifestado en la comunicación del 9 de marzo de 2010 IDU 325 – DTD – 017428 en cuanto a "...optimización del área a adquirir y no causar un agravio injustificado al propietario, en el entendido que se podría prescindir de la menor área..." por cuanto el tema de la compra del predio es un tema, competencia de la Dirección Técnica de Predios, explicar que quiere decir tal afirmación.</p> <p>RESPUESTA: Se redujo el valor de la construcción y del predio siendo que se compró por debajo del mercado inmobiliario del momento (\$1'200.000), tal como se tiene documentado en las transacciones de mercado acreditadas por el mismo propietario. Se pagó una modificación en el diseño original, cifra que comparada con el costo del predio, lograba disminuir los costos finales. No se le compró al propietario mayor área a la que se necesitaba. En todo caso y debido al contenido técnico en términos del diseño y construcción de la obra en el área finalmente adquirida, ello deberá ser puntualizado por el área técnica (la DTC), como quiera que la menor área adquirida corresponde a una decisión del área ejecutora de la obra</p>

<p>buses y el cambio por los dos operadores en el patio.</p>	<p>PREGUNTA: Conforme a su respuesta, sírvase explicar porque se aceptaron ese tipo de concesiones con el propietario de ese predio, si el Instituto de Desarrollo Urbano- IDU pudo emplear como lo hacen con todos los demás propietarios a que la Dirección Técnica de Predios hace negociación de predios, la figura de la Expropiación Administrativa.</p> <p>RESPUESTA:</p> <p>No se requería mayor área de la ofertada y finalmente comprada. En todo caso no se trata, de una concesión a este o a algún propietario sino que sobre la base de una consideración estrictamente técnica de cara a una disminución de costos, se determino adquirir una menor área teniendo en cuenta la valoración de los predios obtenidas en desarrollo de la segunda actuación administrativa tal como se encuentra documentado en los expedientes administrativos respectivos. En caso que el propietario no hubiese aceptado los términos de la nueva negociación, por supuesto la administración cuenta con el instrumento de la expropiación para obtener la disponibilidad del predio en este y todos los casos por motivos de utilidad pública con arreglo a la ley 388 de 1997.</p>
<p>PREGUNTA: Sírvase explicar la respuesta dada por el IDU en cuanto a "...se adquirirá en área de 47.778,796 metros cuadrados, de un total de 69.953.621 metros cuadrados que poseía el predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria N° 50C-1658734. ..." técnicamente como llegaron a la conclusión que solo requerían 47.778,79 metros cuadrados, mediante que documento (acto administrativo, comité, acta de reunión) la Dirección Técnica de Construcciones tomo la decisión técnica de reducir el área a adquirir del Patio Garaje Troncal Calle 26.</p> <p>RESPUESTA: La Dirección Técnica de Construcciones no tomo la decisión de adquirir menos área, lo que realizo fue hacer ajustes al proyecto con respecto al área que entrego la Dirección Técnica de Predios.</p> <p>No hay acto administrativo, ya que la Dirección Técnica de Construcciones no tomo la decisión de disminuir el área, por el contrario, se da lectura al memorando DTC-335-6962 de marzo 11 de 2010, enviado a la Dirección Técnica de Predios donde la Dirección Técnica de Construcciones se ratifica que el proceso de ajuste a los diseños se debió a que inicialmente se contaba con la totalidad del área y posteriormente con una menor área fruto del proceso de negociación y adquisición predial por parte de la Dirección Técnica de Predios.</p>	<p>PREGUNTA: Sírvase dilucidar a este equipo auditor el ¿por qué no se compró toda el área que se había contemplado inicialmente en el estudio de factibilidad contrato 133 de 2005 para la manzana 33 de la Etapa 3 y e identificado con el Registro Topográfico N° 41825 de junio de 2009 donde se contemplaba todo el predio?</p> <p>RESPUESTA: La decisión fue tomada en Área técnica de Construcciones, para reducir costos del predio y de la construcción de la obra; costos que cruzados con el monto del ajuste en el diseño, eran más viables que insistir en comprar la totalidad del predio.</p> <p>Si la DTC hubiera insistido en comprar la totalidad del predio, este se hubiese adquirido puesto que esa dependencia revisó y decidió la viabilidad del proyecto en menor área. La DTC hace el ajuste al diseño sin objeción alguna al respecto, sin tener siquiera plan de implantación aprobado</p> <p>PREGUNTA: en ese mismo sentido se pregunta si existe alguna acta o documento de esa reunión o reuniones donde se discutió lo anteriormente manifestado por usted?</p> <p>RESPUESTA: Si bien no existe un acta como tal en donde se hubiera documentado lo preguntado por la contraloría, también lo es que existen sendas comunicaciones vía correo electrónico emanados de la dirección técnica de construcciones, fechados lunes 5 de octubre de 2009 a las 6pm, mediante el cual el ingeniero Mario Bernal adscrito al área de proyectos de espacio públicos de la Dirección Técnica de Construcciones (DTC), remite, "acta con ultimas consideraciones de la dtc, igualmente presupuesto estimado de las obras". Ello hace relación directa con el borrador del acta adjunta a dicho correo el cual contiene el área de cada</p>

	<p>predio a adquirir y algunos compromisos que asumió el IDU para efectos de cara a la negociación voluntaria del predio, todo ello dentro del marco de la ley 388 de 1997 y la sentencia C476 de 2007 de la corte constitucional. De igual manera, en correo electrónico, del 6 de octubre de 2009, la dtc reitera el envió de una nueva versión del acta con algunas correcciones de ultimo momento. De otro lado, existen correos de septiembre 15 y octubre 5 de 2009 enviados por la dtp, a Gabriel Mesa Zuleta, representante legal de Bienes y comercio S.A., y a Mario Bernal de la dtc, mediante los cuales se insisten en el envió y tramite del documento contentivo (Acta de uso), de los compromisos a suscribir por parte de la administración y el propietario de cara a la entrega anticipada del inmueble, todo ello indudablemente apunta a que no fue la decisión administrativa de la dtp, la que unilateralmente determino, adquirir los predios en las condiciones que se negociaron, sino que para el efecto fue previamente necesaria la decisión administrativa por parte del área técnica en función a la competencia administrativa de la dtc, y en el entendido insisto que la dtp, no tiene competencia para decidir que predios o que áreas de los mismos se adquiere sino que ello lo determina exclusivamente el área técnica, en este caso la dtc. Los correos electrónicos relacionados se aportan en 17 folios.</p>
<p>PREGUNTA: Sírvase informar y explicar respecto de la respuesta dada a la Contraloría de Bogotá por parte del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU mediante oficio STEST 20103460480261 del 20 de septiembre de 2010 y que en el punto uno (1) de la comunicación, respecto de las razones técnicas y/o legales y/o institucionales por las cuales se redujo el área del predio a adquirir del Patio Garaje Troncal Calle 26 en la cual se reiteran en lo manifestado en una comunicación del 9 de marzo de 2010 IDU 325 – DTDP – 017428 en donde se afirma lo siguiente:</p> <p>“Las razones administrativas, técnicas y jurídicas de la disminución del área adquirir, fueron ampliamente discutidas y verificadas en conjunto con la Dirección General, la Dirección Técnica de Construcciones y la Dirección Técnica de Predios, a través de varias reuniones. Los motivos que sustentaron tal decisión, se contraen a un menor costo en el componente de inversión de predios, optimización del área a adquirir y no causar un agravio injustificado al propietario, en el entendido que se podría prescindir de la menor área.</p> <p>De igual forma, a través de mensajes de correo electrónico, la Dirección Técnica de Construcciones confirmó que el área total de los predios a adquirir, es de 69.668,14 metros, lo cual se traduce en que el asunto relativo a la disminución del área a adquirir resultó de una reconsideración de los diseños por parte de dicha dependencia, pues la Dirección Técnica de predios no tiene competencia administrativa para ese específico efecto.</p>	<p>PREGUNTA: de manera clara y precisa la decisión de adquirir menor área fue de La Dirección Técnica de Construcciones DTC?</p> <p>RESPUESTA: Si, reiteramos, todo lo expuesto en la pregunta anterior, pues la DTP, no puede decidir, por que no es de su competencia funcional decidir, que predios se compran o no se compran y que áreas de los mismo se pueden desafectar, pues ello corresponde al ente ejecutor que hace los estudios y diseños. Nosotros a veces sugerimos porque en los diseños que presentan se dan situaciones como el caso de PROTELA en donde en caso de comprar la parte que indicaba el diseño, tendríamos que haber pagado un indemnización por la reubicación de una fabrica de 5.000 trabajadores, o en otros casos como cuando afectaron un edificio en 30 cms. y se tenia que pagar una millonaria suma. En la situación de la pregunta nosotros compramos lo que la DTC nos manifestó que se debía comprar y que después de consultar Transmilenio S.A., no afectaba para nada el proyecto.</p>

<p>A título de ejemplo, se adjunta copia del archivo adjunto a un correo electrónico de fecha octubre 05 de 2009, enviado por el Ing. Mario Bernal Ruiz a la Directora Técnica de Construcciones mediante el cual se adjunta Acta de autorización de uso a suscribir con BIENES Y COMERCIO S.A., en cuyo primer considerando se hace alusión a que el registro topográfico No 41825 se adquirirá en área de 47.778,796 metros cuadrados, de un total de 69.953.621 metros cuadrados que poseía el predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria N° 50C-1658734.</p> <p>En todo caso, vale precisar que debido a que el predio objeto de adquisición había sido previamente objeto de una licencia de urbanismo (Urbanización Villa del Pinar), por cuenta del cual se generaron a título de cesión una vía y un parque, fue necesaria la modificación de dichas cesiones a través del plan de implantación respectivo, con el fin de compensar el menor espacio público que se suprimiría."</p> <p>RESPUESTA: No existió una razón técnica para comprar menos área del predio donde se construye actualmente Patio Garaje y la Dirección Técnica de Construcciones no tomo la decisión de disminuir el área de compra, fue por motivo que el propietario del predio no estaba interesado en vender la totalidad del área y se reservo 22.000 metros, ante tal situación la Dirección Técnica de Construcciones evaluó el cambio de localización, dando cuatro alternativas que se presentaron en su momento a la Dirección General del IDU, Dirección Técnica de Predios y a la Dirección de Estudios y Diseños a mediados del año 2007.</p>	<p>PREGUNTADO: el propietario del predio tuvo algo que ver en que se disminuyera el área a comprar?</p> <p>RESPUESTA: no en nada.</p>
---	---

OTRAS PREGUNTAS

DIRECCION TECNICA DE CONSTRUCCIONES	DIRECCION TECNICA DE PREDIOS
<p>PREGUNTA: El solo cambio del área inicial de Patio Garaje ya obliga a realizar nuevos estudios y diseños.</p> <p>RESPUESTA: SI</p>	
<p>PREGUNTA: Sírvase explicar la respuesta dada por el IDU en cuanto a "...fue necesaria la modificación de dichas cesiones a través del plan de implantación respectivo ..." cual es ese plan de implantación presentado y aprobado ante la Secretaria Distrital de Planeación. Soportar documentalmente la respuesta.</p> <p>RESPUESTA En el predio existe una vía que por motivo del proyecto se trasladaría al igual que una zona verde que se compensaría con un espacio público, traducido en un parque para la ciudad, modificación que ya se tenía planteada en el diseño inicial.</p>	
<p>PREGUNTA: Tiene conocimiento del concepto enviado por la Secretaria Distrital de Plantación respecto del tema de la solicitud del plan de implantación para el Patio Garaje.</p>	

<p>RESPUESTA: El IDU a través la Dirección Técnica de Construcciones solicitó aprobación del plan de implantación a la Secretaría Distrital de Planeación-SDP y posteriormente se requirió estudiara la posibilidad de exclusión de Plan de Implantación, ellos mismos respondieron que no era necesario este Plan para el proyecto por la calidad del proyecto de infraestructura de la red nacional, departamental o municipal (proyecto prioritario). Sin embargo, conscientes de la importancia del mismo, la SDP se pronuncia sobre el proyecto y sobre las áreas de cesión que debemos entregarle a la ciudad.</p> <p>El Plan de Implantación se comenzó a trabajar en Mayo de 2010, la propuesta del plan la aprobó Transmilenio aproximadamente en Junio de 2010.</p> <p>El área del plan de implantación se encuentra dentro del área de Patio Garaje.</p>	
<p>PREGUNTA: Conforme a su respuesta sírvase manifestar bajo que acto administrativo o resolución de acción urbanística se solicitó exclusión de requerimiento de plan de implantación. Soportar documentalmente la respuesta.</p> <p>RESPUESTA Nosotros habíamos solicitado la exclusión del plan de implantación, pero afortunadamente la SDP contesto en ese concepto que no era necesario un Plan de Implantación por la calidad del Proyecto de Infraestructura de la Red Nacional (proyecto prioritario).</p>	
<p>PREGUNTA: Respecto del tema de la vía y del área de cesión mencionados en la comunicación del 9 de marzo de 2010 IDU 325 – DTDP – 017428, sírvase informar si el hecho de no contar en su momento con esas áreas influyó en la modificación de los estudios y diseños del patio garaje de la calle 26. Soportar documentalmente la respuesta.</p> <p>RESPUESTA: NO, porque esas áreas de cesión ya habían sido consideradas en el Plan de Implantación inicial.</p> <p>La vía se compensa dentro del mismo predio en el sector que colinda con el área que se reservó el propietario del predio y el parque existente antes del proyecto en el área de Patio Garaje será compensados con el área aportada a la oreja en la Av. Ciudad de Cali con el parque a futuro dentro del área del proyecto.</p>	
<p>PREGUNTA: Sírvase informar la fecha de inicio, plazo, contratista, No de contrato y valor del mismo; de la vigente actualización de estudios y diseños, que viene adelantando la firma contratista. Soportar documentalmente respuesta.</p> <p>RESPUESTA: Prorroga N° 1 y Adicional N° 2 del contrato N° 138 de 2007.</p>	
<p>PREGUNTA: Sírvase dilucidar a este equipo auditor el ¿por qué? se podría prescindir de un área de terreno dentro del patio garaje, cuando aun no se tenía claro el hecho de relocalizar las áreas de cesión publica obligatoria (vía y parque) que están dentro del lote, donde se construirá el patio garaje de la calle 26.</p>	

<p>RESPUESTA: La relocalización de la vía y del parque ya se encontraba definida en el proyecto inicial (contrato N° 133 de 2005) y con el cambio de diseño de compensación estas áreas se consideran de manera similar.</p>	
<p>PREGUNTA: Sírvase informar en que porcentaje de avance se encuentra los estudios y diseños que se vienen actualizando por parte de la firma contratista.</p> <p>RESPUESTA: 70% que se representa en: Estructuras, movimientos de tierra Geometría, pavimentos, cimentaciones y arquitectura.</p>	
<p>PREGUNTA: Respecto del tema de los biarticulados dentro del portal de la calle 26, en que fecha se comunicó dicha decisión por parte de Transmilenio S.A. al IDU y mediante que documento. Soportar documentalmente respuesta.</p> <p>RESPUESTA: Mediante oficios N° 094383 del 22 octubre de 2009 y el oficio N° 098374 del 5 noviembre de 2009.</p>	
<p>PREGUNTA: La prórroga no 1 y adicional no 2 al contrato 138 de 2007, de 5 meses esta prevista para el ajuste de los diseños del patio garaje.</p> <p>RESPUESTA: Se anexa programación completa del contrato N° 138 y la prórroga.</p>	
	<p>PREGUNTA: Sírvase explicar a que se refiere la respuesta dada por el IDU en lo manifestado en la comunicación del 9 de marzo de 2010 IDU 325 – DTDP – 017428 en cuanto a “...Los motivos que sustentaron tal decisión, se contraen a un menor costo en el componente de inversión de predios...” señalar si tal decisión contribuyó a lo planteado en dicho oficio.</p> <p>RESPUESTA: Si se hace un comparativo, referente a los menores costos del predio y de construcción al reducir el área del proyecto, respecto a nuevos estudios y diseños de lo cual se hizo investigación, es razonable la alternativa adoptada. Debe tenerse en cuenta, que de la negociación se marginó un área cercana a los 20.000 m2, que económicamente tenían un alto costo sin ser ella necesaria para la obra pública tal como lo estimo la dtc al reconsiderar el área de afectación finalmente adquirida, tal como se explico en la segunda y tercer pregunta. En todo caso, consideramos pertinente precisar, que el valor por m2 pagado a la sociedad bienes y comercio por el IDU, se encuentra por debajo de los valores de m2 del mercado inmobiliario del momento, frente a los cuales se tiene documentado transacciones a razón de 1'200.000 el m2, tal como se documento a la contraloría sector movilidad mediante oficio dtdp 325-IDU 026331 de abril 19 de 2010, entre otros aspectos copia del cual se adjunta en 2 folios junto con la escritura 12395 del 010808 mediante la cual Bienes y Comercio suscribe</p>

	venta e hipoteca a fiduciaria Bancolombia S.A., de la cual adjuntamos fotocopia en 8 folios.
	<p>PREGUNTA: ¿tiene copia de ese estudio de costos investigación hecha?</p> <p>RESPUESTA: No porque eso lo hizo la Dirección Técnica de Construcciones DTC.</p>
	<p>PREGUNTA: Sírvase explicar, si se hubiera podido adquirir el predio en su totalidad. En caso afirmativo, explique que motivo técnica o jurídicamente haber tomado la decisión de negociar por un área inferior a la ofertada inicialmente. Soporte su respuesta.</p> <p>RESPUESTA: Tal como lo he venido documentando a lo largo de esta diligencia, los motivos para adquirir finalmente una menor área fueron técnicos y económicos. Era mejor comprar lo que realmente necesitaba la administración en función a un menor costo tanto en el componente de adquisición de predios como en el componente de reconsideración del diseño versus, el costo (Finalmente no pagado) del área no adquirida el cual era absolutamente superior a este ultimo item.</p>
	<p>PREGUNTA: De otra parte en el tema del valor del predio. Hay un 1er avalúo realizado por la Corporación Lonja Inmobiliaria de Bogotá D.C. en octubre 09 de 2008 por el cual se hizo oferta en diciembre de 2008 al propietario; el propietario no esta de acuerdo y apela. El IDU sostiene el avalúo, por lo que se puede inferir que el IDU le da plena validez al avalúo inicial; hay un 2do avalúo por mayor valor y menor área realizado en el 5 de agosto de 2009. Esto se debe al incremento obtenido por la especulación que genera la realización de la Obra?</p> <p>RESPUESTA: NO, El 1er avalúo se tomó como residencial sin oficinas. El 2do avalúo efectuado por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá es como comercial, bodegas y con oficinas, dado que la norma exige que el precio sea determinado por el mejor y mayor uso, este fue obtenido mediante el segundo avalúo. Con ello no quiere decir que el primero este mal, el 1er avalúo era correcto pero no era el mejor uso del predio, y como administración se paga por mejor y mayor uso. Sobre el ultimo aparte de la pregunta, debemos enfatizar que en ningún momento el precio del negocio tuvo en cuenta especulación alguna por la realización de la obra, pues debe tenerse en cuenta que mucho antes de que el IDU se interesara por el predio, el propietario ya tenia documentada una negociación en el sector, cuyo valor por metro cuadrado fue de \$ 1.200.000.00, suma mayor superior a la pagada por el IDU.</p>
	<p>PREGUNTA: Que tipo de soporte aportaron a la UAECD, para efectos del cumplimiento del convenio 016 de 2007.</p> <p>RESPUESTA: Se hizo entrega a dicha entidad de medio magnético, del cual igualmente hago entrega a la</p>

	<p>contraloría, correspondiente a las reservas viales de las troncales Kr 10, Cll 26 y Kr 7, como insumo único y básico para que dicha entidad diera cumplimiento al objeto del convenio, tal como consta en los oficios IDU-029070 de mayo 14 de 2007 e IDU 061060 de Septiembre 3 de 2007, de lo cual adjunto fotocopia en 2 folios.</p>
	<p>PREGUNTA: TIENE ALGUN SOPORTE DEL RESULTADO DEL PRODUCTO CONVENIDO CON LA UAECD, respecto del predio patio portal</p> <p>RESPUESTA: Si se adjunta plano 3 de 3 denominado VALORES DE REFERENCIA DEL SUELO CORREDOR VIAL AC26, de los valores de referencia realizados mediante convenio 016 de 2007 en el sector donde se ubica el predio Patio portal objeto de la visita administrativa.</p>
	<p>PREGUNTADO: el propietario del predio tuvo algo que ver en que se disminuyera el área a comprar?</p> <p>RESPUESTA: no en nada.</p>
	<p>PREGUNTA: Sírvase informar ¿cuál fue la fecha de la segunda oferta?</p> <p>RESPUESTA: 28 de agosto de 2009.</p>
	<p>PREGUNTA: CUAL ERA EL COMPORTAMIENTO DE LOS VALORES EN CUANTO A LAS ADQUISICIONES DEL IDU, PARA LA COMPRA DE PREDIOS DE LA CALLE 26 EN EL SECTOR DONDE SE UBICA EL PREDIO, PARA EL MOMENTO DE LA ADQUISICION DEL MISMO.</p> <p>RESPUESTA: Con base en los productos entregados por la lonja contratada por el IDU para la valoración del corredor vial calle 26, la DTP, extrajo los valores determinados por metro cuadrado para predios colindantes o adyacentes al predio patio portal cuyos resultados constan en el plano denominado "VALORES DETERMINADOS A PREDIOS COLINDANTES A PATIO PORTAL".</p> <p>Con relación a las anteriores preguntas se anexan los siguientes documentos: Se aporta el Memorando 20103350088893 de la DTC y el cuadro entregado por construcciones sobre alternativas encontradas y su análisis en 2 folios.</p> <p>Se entrega, el proyecto o complejo comercial que se va a adelantar en una de las alternativas presentadas como es el predio donde estaba Avianca (en 3 folios).</p>

2.2.10. CORREOS ELECTRONICOS

Página 1 de 2¹²

Mario Bernal Ruiz

De: Ingrid Gigliola Aragon Gordillo
Enviado el: Jueves, 28 de Octubre de 2010 09:35 a.m.
Para: Mario Bernal Ruiz
Asunto: RV: ENTREGA PREDIO EL PATIO- PORTAL DE LA 26
Datos adjuntos: ACTA DE AUTORIZACIÓN DE USO E INTERVENCIÓN DE UN ÁREA APROXIMADA DE 2983 Modificado.doc; via predio MODIFICADO.xls

De: Mario Bernal Ruiz
Enviado el: lunes, 05 de octubre de 2009 18:00
Para: Martha Mercedes Castrillon Simmonds; Gabriel Eliecer Andrade Sulbaran
CC: Carmen Elena Lopera Fiesco; Aldemar Cortes Salinas; Maribel Rojas Campos
Asunto: RE: ENTREGA PREDIO EL PATIO- PORTAL DE LA 26

Remito Acta con últimas consideraciones de la DTC, igualmente presupuesto estimado de las obras.

Saludos cordiales,

Arq. Mario Bernal Ruiz
Proyectos Espacio Publico DTC
DTC
3386660 Ext. 1558

-----Mensaje original-----

De: Martha Mercedes Castrillon Simmonds
Enviado el: Lunes, 05 de Octubre de 2009 08:38 a.m.
Para: Mario Bernal Ruiz; Gabriel Eliecer Andrade Sulbaran
CC: Carmen Elena Lopera Fiesco; Luis Eduardo Montenegro Quintero
Asunto: ENTREGA PREDIO EL PATIO- PORTAL DE LA 26
Importancia: Alta

Mario
Con Carmen E. por favor darle una ultima revision y me dan tus comentarios.
Ojala pudieramos firmar hoy mismo para que nos hagan entrega de los predios, como vmaos con el presupuesto?
Gabriel el RT esta bien?
Marta M

De: Gabriel Mesa [mailto:gmesa@sadinsa.com]
Enviado el: Lunes, 05 de Octubre de 2009 08:29 a.m.
Para: Martha Mercedes Castrillon Simmonds; Gabriel Eliecer Andrade Sulbaran
CC: Juan Vicente Fernandez
Asunto:
Importancia: Alta

Martha Mercedes: te mando las últimas versiones de la promesa de compraventa, el acta y la minuta de compraventa para revisión de ustedes; en todo caso estamos pendientes del registro topográfico que incluya la vía y del presupuesto, para poder completar los documentos y proceder a la firma de los mismos.

Quedo pendiente

28/10/2010

ACTA DE AUTORIZACIÓN DE USO E INTERVENCIÓN DE UN ÁREA APROXIMADA DE 2983.45 M² DEL PREDIO IDENTIFICADO COMO MANZANA 33 URBANIZACIÓN VILLA DEL PINAR DE PROPIEDAD DE BIENES Y COMERCIO S.A. AL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA VÍA VEHICULAR TIPO V-4

Entre los suscritos: **GABRIEL MESA ZULETA** en representación de la sociedad **BIENES Y COMERCIO S.A.**, sociedad propietaria del predio ubicado en la AK 86 No 25D 01 MZ 33 Etapa 3 (Antes AK 86 No 24-01) (M.E.) de esta ciudad, distinguido con el Folio de Matricula Inmobiliaria No. 50C-1658734 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, Zona Centro, **CARMEN ELENA LOPERA FIESCO** en su condición de **Directora Técnica de Construcciones del Instituto de Desarrollo Urbano IDU**, y **MARTHA MERCEDES CASTRILLON** en su condición de **Directora Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano IDU**, previas las consideraciones que más adelante se relacionan, convienen lo siguiente:

OBJETO DEL ACTA

Mediante el presente documento, BIENES Y COMERCIO S. A., autoriza de manera expresa e irrevocable al Instituto de Desarrollo Urbano para utilizar e intervenir una zona de terreno de dos mil novecientos ochenta y tres punto cuarenta y cinco metros cuadrados aproximadamente (2983.45 m²), que forma parte del inmueble relacionado, arriba, representada cartográficamente en el Registro Topográfico IDU No. WWW... con el objeto de que el Instituto de Desarrollo Urbano utilice dicha zona de terreno para construir en ella y en otra zona adyacente que más adelante se determina, una vía local con características de V-4 La vía con características de V-4 antes mencionada y que el IDU construirá en ejercicio de las atribuciones que le otorga el Artículo 172 del Decreto 190 de 2004, ultimo inciso, estará destinada a compensar la actual Calle 42 A conforme se describe en las consideraciones del presente documento.

Los linderos de la zona de terreno objeto de la presente acta, son los siguientes, conforme al mencionado Registro Topográfico IDU No. ...

CONSIDERANDOS:

1. Por medio de la Resolución No. 3300 del 28 de Agosto de 2009 proferida por la Directora Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano IDU, y en cumplimiento de lo dispuesto por el Artículo 66 de la Ley 388 de 1997 y demás disposiciones que reglamentan el procedimiento de negociación voluntaria, el Instituto de Desarrollo Urbano IDU formuló oferta de compra a la sociedad BIENES Y COMERCIO S.A., sobre una porción de la Manzana 33 de la Etapa 3 de la Urbanización "Villa del Pinar" de propiedad de dicha sociedad, manzana que corresponde al inmueble distinguido con el Folio de Matricula Inmobiliaria No. 50C-1658734 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, Zona Centro. La porción del referido inmueble por la cual se formuló la oferta de compra tiene un área de 47.778, 796 metros cuadrados, y se encuentra cartográficamente representada en el Registro Topográfico No. 41825 de junio de 2009 elaborado por la Dirección Técnica del Predios del Instituto de Desarrollo Urbano IDU.
2. De acuerdo con la Resolución No. 3300 del 28 de Agosto de 2009, dicha porción de terreno estará destinada, junto con otros inmuebles, a la construcción del proyecto público denominado "**Patio-Garaje de la troncal de la Avenida Jorge Eliécer Gaitán (calle 26) y de las orejas Sur Occidental y Sur Oriental de la**

Comentario [c1]: Especificar expedida por que entidad?

El 09 Marzo 2010 en correo electrónico de la doctora Martha Mercedes Castrillon Simmonnds Directora Tecnica de Predios para la doctora Carmen Elena Lopera Fiesco Directora Tecnica de Construcciones. Respecto de la respuesta dada el 05 de marzo de 2010, al derecho de petición del Concejo de Bogotá por parte el Ing. Aldemar Cortes Salinas de la Subdirección Tecnica de Obras del Subsistema de Transportes en la pregunta 7. ***¿Los diseños hechos por el Consorcio General sufrieron alguna modificación? De ser positiva sírvase decirnos quien realizo los nuevos diseños, que cambios se hicieron y porque conceptos. Favor anexar documentos oficiales que soportan dichos cambios, así como los planos originales y los modificados si existen a la fecha.***

“Rta: teniendo en cuenta que dentro del proceso de negociación no fue posible la adquisición de la totalidad del área prevista inicialmente para la construcción del mencionado patio garaje....”

“CARMEN E.

LA RESPUESTA QUE DA ALDEMAR (SUBRAYADO EN ROJO), NO ES CONSECUENTE CON LA REALIDAD, EL PREDIO DE TODAS FORMAS SE HABRIA PODIDO ADQUIRIR TOTALMENTE, PERO EL IDU EN ARAS A MUCHOS TEMAS, ENTRE OTROS RECURSOS....., TOMO LA DECISIÓN DE REVISAR EL DISEÑO Y ADQUIRIR UN AREA INFERIOR. ESTA DECISIÓN FUE SOCIALIZADA PARA REVISAR EL DISEÑO, POR CONSTRUCCIONES CON EL CONTRATISTA, DEDEP, ETC, PUES DE LO CONTRARIO ASI SE OPUSIERAN PROPIETARIOS Y OTROS, LA NEGOCIACION HABRIA CULMINADO POR EL TOTAL DEL AREA COMO HACEMOS EN LOS CASOS QUE ES NECESARIO.

AGRADEZCO ACLARA EL TEMA CON ALDEMAR, ME PREOCUPA QUE HA RESPONDIDO A LA CONTRALORIA SIN TENER EN CUENTA LA POSICIÓN DE LA DIRECTORA EN SU MOMENTO Y PUEDE GENERAR CONTRATIEMPOS Y/O MALOS ENTENDIDOS CON LA CONTRALORIA.

LLAMEME PUES EN PREDIOS TENEMOS MUY CLARO EL TEMA Y DEBEMOS REVISARLO CON USTEDES Y SI ES EL CASO CON LA DIRECTORA.

UN ABRAZO

MARTA MERCEDES”

Mario Bernal Ruiz

De: Carmen Elena Lopera Fiesco
Enviado el: Martes, 09 de Marzo de 2010 10:24 p.m.
Para: Aldemar Cortes Salinas; Mario Bernal Ruiz; Claudia Maria Munoz Garcia
Asunto: RV: 05878 Respuesta solicitud CONCEJO predio patio garaje - Rad 016710

De: Martha Mercedes Castrillon Simmonds
Enviado el: Martes, 09 de Marzo de 2010 02:42 p.m.
Para: Carmen Elena Lopera Fiesco
CC: Liliana Pardo Gaona
Asunto: RV: 05878 Respuesta solicitud CONCEJO predio patio garaje - Rad 016710

CARMEN E.

LA RESPUESTA QUE DA ALDEMAR (SUBRAYADO EN ROJO), NO ES CONSECUENTE CON LA REALIDAD. EL PREDIO DE TODAS FORMAS SE HABRIA PODIDO ADQUIRIR TOTALMENTE, PERO EL IDU EN ARAS A MUCHOS TEMAS, ENTRE OTROS RECURSOS, TOMO LA DECISION DE REVISAR EL DISEÑO Y ADQUIRIR UN AREA INFERIOR. ESTA DECISION FUE SOCIALIZADA PARA REVISAR EL DISEÑO, POR CONSTRUCCIONES CON EL CONTRATISTA, DADEP, ETC. PUES DE LO CONTRARIO ASI SE OPUSIERAN PROPIETARIOS Y OTROS, LA NEGOCIACION HABRIA CULMINADO POR EL TOTAL DEL AREA COMO HACEMOS EN LOS CASOS QUE ES NECESARIO. AGRADEZCO ACLARAR EL TEMA CON ALDEMAR. ME PREOCUPA QUE HA RESPONDIDO A LA CONTRALORIA SIN TENER EN CUENTA LA POSICION DE LA DIRECTORA EN SU MOMENTO Y PUEDE GENERAR CONTRATIEMPOS Y/O MALOS ENTENDIDOS CON LA CONTRALORIA. LLAMAME PUES EN PREDIOS TENEMOS MUY CLARO EL TEMA Y DEBEMOS REVISARLO CON USTEDES Y SI ES DEL CASO CON LA DIRECTORA.
UN ABRAZO,
MARTA MERCEDES

FECHA: Bogotá D.C., 05 de Marzo de 2010.
PARA: **D/T PREDIOS**
Dra. Marta Mercedes Castrillon S.
DE: **S/T EJECUCION DE OBRAS DEL SUBSISTEMA DE TRANSPORTES**
Ing. Aldemar Cortés Salinas
REFERENCIA: Derecho de Petición Concejo de Bogotá – Radicado IDU No. 016710 del 03 de Marzo de 2010.

Respetada Doctora:

En atención al oficio de la referencia en el cual solicitan información sobre el predio ubicado en la Av. Ciudad de Cali entre Av. Calle 26 y la Av. Luis Carlos Galán, nos permitimos dar respuestas a los numerales 6, 7, 9 y 10 del mencionado documento:

6. ¿Cuál será su destinación dentro del sistema Fase III de Transmilenio?

Rta: en este predio será construido el Patio Garaje para la troncal Calle 26.

7. ¿Los diseños hechos por el Consorcio General sufrieron alguna modificación? De ser positiva su
27/10/2010

respuesta sírvase decirnos quien realizo los nuevos diseños, que cambios se hicieron y por que conceptos.

Favor anexar documentos oficiales que soportan dichos cambios, así como los planos originales y los modificados si existen a la fecha.

Nota: teniendo en cuenta que dentro del proceso de negociación no fue posible la adquisición de la totalidad del área prevista inicialmente para la construcción del mencionado patio garaje y que Transmilenio S.A. ha solicitado que se tenga en cuenta la incorporación de buses biarticulados al sistema y la necesidad de contar con dos operadores, se adelanta la actualización del diseño con los siguientes parámetros:

- Se conservan el programa de áreas arquitectónico definitivo establecido por la Consultoría para los edificios de Administración, Edificio de Servicios, Edificio de Medio Ambiente, Edificio de Mantenimiento, Portería. Las áreas administrativas, de lavado y mantenimiento se dividirán en dos, con el objeto de efectuar la asignación a dos concesionarios para las zonas de Engativá y Fontibón para la operación del Patio Garaje.
- Se dejarán previstos espacios y geometría de operación para buses biarticulados y buses articulados en una proporción de 60% y 40% respectivamente.
- Se construirá Ciclo-parqueadero con 30 cupos para bicicletas.
- Se construirán los siguientes espacios para los (2) operadores:
 - 12 espacios para mantenimientos correctivos y preventivos
 - 6 espacios para abastecimiento simultáneo
 - 6 espacios para cola en abastecimientos
 - 6 espacios para lavado interno
 - 2 espacios de lavado externo y chasis
 - 2 espacios de latonería y pintura
- Se implementarán áreas de cesión, correspondientes a 17% de zonas verdes y 8% de equipamiento.

La actualización de los diseños esta a cargo de Infraestructura Urbanas S.A. contratista contrato IDU-138-2007.

Se hace entrega de la siguiente información:

- CD con diseños del patio garaje del Consorcio General contrato IDU-133-2005.
- Oficio radicado IDU No. 094387 del 22 de Octubre de 2009 remitido por Transmilenio S.A., en un (1) folio.
- Oficio radicado IDU No. 098374 del 05 de Noviembre de 2009 remitido por Transmilenio S.A., en tres (3) folios.
- Oficio radicado IDU No. 101753 del 17 de Noviembre de 2009 remitido por Transmilenio S.A., en cuatro (4) folios.
- Oficio radicado IDU No. 104120 del 24 de Noviembre de 2009 remitido por Transmilenio S.A., en tres (3) folios.

Teniendo en cuenta que actualmente se adelanta el proceso de actualización de los diseños del patio garaje de la Calle 26, estamos a la espera de la validación de las diferentes entidades sobre dichas modificaciones, para poder socializar los cambios efectuados.

27/10/2010

OIC-0020-041

Página 3 de 3

9. ¿En que fecha le fue entregado el predio al contratista del grupo 5 Infraestructuras Urbanas S.A. por parte del IDU?

Rta: el predio fue entregado el 9 de Octubre de 2009.

10. ¿Cuándo comienzan las obras en ese predio? ¿Cuándo se tiene prevista su entrega final?

Rta: desde el momento de su entrega, el contratista Infraestructuras Urbanas S.A. ha adelantado actividades previstas en el contrato para el desarrollo de las obras. Así mismo y teniendo en cuenta que se adelanta un proceso de actualización de los diseños, de acuerdo a las solicitudes realizadas por Transmilenio S.A. y el área neta adquirida, no se ha definido el tiempo requerido para culminar las obras concernientes al patio garaje.

Cordialmente,

ALDEMAR CORTES SALINAS

Subdirector Técnico de Ejecución del Subsistema de Transportes

c.c. Archivo y Correspondencia
Consecutivo

Aprueba: Claudia María Muñoz – Coordinadora General de Troncales Fase III.
Revisan: Maribel Rojas Campos – Coordinadora Técnica
Proyectó: Haison Mendoza Padilla – Coordinador de Apoyo

Anexos: Lo enunciado en once (11) folios y un (1) CD.

27/10/2010

El 09 Marzo 2010 en correo electrónico de la doctora Martha Mercedes Castrillon Simmonnds Directora Técnica de Predios para la doctora Carmen Elena Lopera Fiesco Directora Técnica de Construcciones. Respecto del Patio portal calle 26.

“Carmen E.

Del concejo esta preguntando sobre la decisión de adquirir para el patio portal de la 26 solo 80.000 metros aprox en vez de lo que estaba inicialmente planeado, de comun acuerdo con la Directora, ustedes y nosotros analizamos la viabilidad y ustedes como area ejecutora hicieron las consultas pertinentes y se determino la adquisición en esos términos.

La modificación de diseño fue elaborada en considerando las áreas de cesión, plano que tenia Mario Bernal, me puedes enviar la información correspondiente?

**AGRADEZCO TU APOYO
MARTA MERCEDES”**

El 09 Marzo 2010 en correo electrónico de la doctora Carmen Elena Lopera Fiesco Directora Técnica de Construcciones para el Ing. Aldemar Cortes Salinas de la Subdirección Técnica de Obras del Subsistema de Transportes y el Arq. Mario Bernal Ruiz. Respecto del Patio portal calle 26.

“¿Qué hay atrás de esto?”

- **El 10 Marzo 2010** en correo electrónico del Arq. Mario Bernal Ruiz para la doctora Carmen Elena Lopera Fiesco Directora Técnica de Construcciones y el Ing. Aldemar Cortes Salinas de la Subdirección Técnica de Obras del Subsistema de Transportes. Respecto del Patio portal calle 26.

“Dra. Carmen E.

Este proceso de viabilidad de ajuste que se hicimos como Dirección Ejecutora, correspondió exclusivamente al fruto de la adquisición predial y su correspondiente negociación; en su momento la D. Técnica de Predios planteo la situación y acorde con esa limitante, se estudio la factibilidad de implantar el Patio en esa nueva y menor área de 80.000 m2 aprox., se realizo un análisis de estudio, de cuadro de áreas, inclusive con el mismo Transmilenio y se observo que era posible adecuar el Patio a esa nueva área.

El tema es de Predios, no lo quiere manejar así, no quiere en ningún momento expresar las limitantes e implicaciones de la negociación con el privado y por ende el fruto de la misma.

**Saludos cordiales,
Mario Bernal Ruiz
Dirección Técnica de Construcciones IDU**

Tel. 3386660 EXT. 1558"

Página 1 de 1

Mario Bernal Ruiz

De: Mario Bernal Ruiz
Enviado el: Miércoles, 10 de Marzo de 2010 09:36 a.m.
Para: Carmen Elena Lopera Fiesco; Aldemar Cortes Salinas
Asunto: RE: Patio portal calle 26.

Dra: Carmen E.

Este proceso de viabilidad de ajuste que se hicimos como Dirección Ejecutora, correspondió exclusivamente al fruto de la adquisición predial y su correspondiente negociación, en su momento la D. Técnica de Predios planteo la situación y acorde con esa limitante, se estudio la factibilidad de implantar el Patio en esa nueva y menor área de 80 000 m2 aprox, se realizo un análisis de estudio, de cuadro de áreas, inclusive con el mismo Transmilenio y se observo que era posible adecuar el Patio a esa nueva área.

El tema es que Predios, no lo quiere manejar así, no quiere en ningún momento expresar las limitantes e implicaciones de la negociación del predio con el privado y por ende el fruto de ella misma.

Saludos cordiales,

Mario Bernal Ruiz
Dirección Técnica de Construcciones IDU
Tel. 3386660 Ext. 1558

De: Carmen Elena Lopera Fiesco
Enviado el: Martes, 09 de Marzo de 2010 10:23 p.m.
Para: Aldemar Cortes Salinas; Mario Bernal Ruiz
Asunto: RV: Patio portal calle 26.

¿Qué hay atrás de esto?

De: Martha Mercedes Castrillon Simmonds
Enviado el: Martes, 09 de Marzo de 2010 12:34 p.m.
Para: Carmen Elena Lopera Fiesco; Gabriel Eliecer Andrade Sulbaran
CC: Liliana Pardo Gaona
Asunto: Patio portal calle 26.

Carmen E.

Del concejo esta preguntando sobre la decision de adquirir para el patio portal de la 26 solo 80 000 metros aprox en vez de lo que estaba inicialmente planeado, de comun acuerdo con la Directora, ustedes y nosotros analizamos la viabilidad y ustedes como area ejecutora hicieron las consultas pertinentes y se determino la adquisición en esos términos.

La modificación de diseño fue elaborada considerando las áreas de cesión, plano que tenia Mario Bernal, me puedes enviar la información correspondiente?

AGRADEZCO TU APOYO.

MARTA MERCEDES

27/10/2010

- **El 10 Marzo 2010** en correo electrónico del Ing. Aldemar Cortes Salinas de la Subdirección Técnica de Obras del Subsistema de Transportes para el Arq. Mario Bernal Ruiz y copia a la doctora Carmen Elena Lopera Fiesco Directora Técnica de Construcciones. Respecto del Patio portal calle 26.

“MARIO YO CREO QUE ES NECESARIO QUE LE ENVIE COPIA DE SU CORREO A MARTHA MERCEDES Y DEJE LA CONSTANCIA DE PORQUE SE MODIFICO EL DISEÑO. DE LO CONTRARIO QUEDA COMO SI LA DTC DE QUERIDOS MODIFICARON EL DISEÑO Y AHORA LA CONSECUENCIA ES QUE SE DEBE REDISEÑAR EL PATIO, CON LAS CONSECUENCIAS QUE ESO TRAE.

**ALDEMAR CORTES SALINAS
STEST”**

Mario Bernal Ruiz

De: Aldemar Cortes Salinas
Enviado el: Miércoles, 10 de Marzo de 2010 10:37 a.m.
Para: Mario Bernal Ruiz
CC: Carmen Elena Lopera Fiesco
Asunto: RV: Patio portal calle 26.

MARIO YO CREO QUE ES NECESARIO QUE LE ENVIE COPIA DE SU CORREO A MARTHA MERCEDES Y DEJE LA CONSTANCIA DE PORQUE SE MODIFICO EL DISEÑO. DE LO CONTRARIO QUEDA COMO SI LA DTC DE QUERIDOS MODIFICARON EL DISEÑO Y AHORA LA CONSECUENCIA ES QUE SE DEBE REDISEÑAR EL PATIO, CON LAS CONSECUENCIAS QUE ESO TRAE

ALDEMAR CORTES SALINAS
STEST

Nuevamente se expone que las razones para reducir el área a comprar, fue la disminución de costos, sin embargo estas razones no son tan coherentes y validas, si se tiene en cuenta que el valor de la oferta inicial de 91.000 metros cuadrados fue de \$73.000 Millones de Pesos aproximadamente y resulta que se disminuye en el nuevo avalúo a 69.000 metros cuadrados y se termina pagando la suma de \$76.000 Millones, es decir, se redujo en 22.000 metros cuadrados y se terminó pagando \$3.000 millones mas de la oferta de compra inicial.

Es decir, que las razones no pueden ser aducidas a buscar reducir los costos de compra de predios, porque lo que ocurrió finalmente es que el IDU termino

pagando mas dinero, por menos área de terreno; convirtiéndose presuntamente en una indebida, injusta y arbitraria motivación, además de darle la calidad de acto administrativo al avalúo y por ello luego contratar uno nuevo, a pesar de estar vigente y teniendo un contrato igualmente en ejecución con la Corporación Lonja Inmobiliaria de Bogotá, D.C., contrato un nuevo avalúo con la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá y todas estas actuaciones dieron como resultado que se redujera la cantidad del área inicialmente ofertada y que el precio del metro cuadrado se elevará de manera desproporcionada.

Las razones que el propietario no estaba interesado en vender la totalidad del predio, tampoco son argumentos validos; ya que para eso se creo la figura de la **Expropiación**, la cual consiste en la transferencia coactiva de la propiedad privada desde su titular al Estado, mediante el pago de una indemnización.

Al no comprar la totalidad del terreno los perjuicios para el Estado pueden ser mayores, como que tenga que hacer nuevos estudios, diseños y construir en subterráneos o en altura, lo cual implicara mayores costos para la construcción de la obra, aunado al pago de nuevos diseños y de manera contraria el mas beneficiado seria el propietario del predio quien después de realizadas las obras del Patio Garaje, el terreno le quedaría altamente valorado como consecuencia de las obras de Transmilenio de la Fase III y si a futuro en cualquier momento el Estado llegare a necesitar ese predio, tendría que pagar innecesariamente sumas excesivas y desventajosas para los intereses de las finanzas distritales.

2.2.11 Conclusión presunto Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, fiscal y penal por la negociación de compra de los predios del Patio Garaje

Estos hechos presuntamente irregulares que se han presentado en esta negociación de compra de los predios del Patio Garaje son bastante cuestionables y se convierten en actuaciones antieconómicas e ineficientes del IDU que podrían dar lugar a un posible abuso de autoridad por actos arbitrarios e injustos que irían en contra de los principios de la función administrativa y de la gestión publica.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a la ocurrencia de un presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, fiscal y penal, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 24, 25 numerales 1, 2, 3, 4 y 7; 26 numerales 1, 2 y 4; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 610 de 2000, artículo 6; Ley 734 de 2002, artículo 34, numerales 1, 2, 15 y 21, artículo 35, numeral 1; Ley 599 de 2000, artículo 416.

2.3. COMUNICACIÓN AL IDU, DE *PRESUNTO* HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA PENAL Y DISCIPLINARIA, POR LO QUE EL IDU DEBERÁ EXPLICAR, SUSTENTAR E INFORMAR QUE TIPO DE MOTIVACIONES EN DERECHO TUVO PARA MODIFICAR, A TRAVÉS DE MEMORANDOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL, LAS CONDICIONES PARA EL MANEJO DEL ANTICIPO ESTABLECIDAS EN EL MANUAL DE INTERVENTORÍA Y LA LEY, QUE PERMITIERON, FACILITARON Y ESTIMULARON ACTUACIONES IRREGULARES DE FUNCIONARIOS DEL IDU, INTERVENTORES Y CONTRATISTAS.

La Contraloría de Bogotá tiene como objetivo ejercer, en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración del Distrito Capital, y nos corresponde, por mandato constitucional, efectuar un control de gestión y resultados fundamentado en la correcta, eficiente, económica, eficaz y equitativa administración del patrimonio público.

En virtud de lo anterior, el Órgano de Control fiscal con base en lo observado en la auditoria especial adelantada en el IDU en cumplimiento del PAD 2010 Ciclo II a la Contratación Pública, encuentra que se podría configurar un posible Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria y penal, por modificar, ampliar y flexibilizar las condiciones para el manejo del anticipo girado a los contratistas a través de actuaciones administrativas del IDU, en contrario sentido a lo establecido en el Manual de Interventoría, el cual se circunscribe en los siguientes hechos:

2.3.1. Contextualización

EL ANTICIPO EN LOS CONTRATOS ESTATALES: Es la suma de dinero que se entrega al contratista para ser destinada al cubrimiento de los costos en que éste debe incurrir para iniciar la ejecución del objeto contractual, en otras palabras, es la financiación por parte de la entidad estatal de los bienes y servicios correspondientes a la prestación a ejecutar; bajo estas condiciones se exige que el mismo sea amparado con una garantía consistente en una póliza de seguro correspondiente al 100% de su valor, como también que se amortice durante la ejecución del contrato.

La Ley 80 de 1993, artículo 40, establece: “... *Parágrafo.- En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato.*”

En la Jurisprudencia y Doctrina en Colombia existe unidad de criterio al señalar que las características propias del anticipo son:

- a) Es un préstamo que la entidad estatal hace al contratista, a cero interés y a bajo costo para que la entidad pública, evitando con ello que el contratista busque ese apalancamiento inicial en el mercado financiero, con los altos costos que ello significa y el pago de intereses, que al final se verán incluidos en ofertas más costosas para la entidad pública contratante.
- b) El monto del anticipo tiene como único límite legal el de no exceder el cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato.
- c) Dicho préstamo tiene destinación específica, concretamente debe destinarse al gasto que demanda la ejecución del contrato, lo cual significa a su vez que el contratista debe constituir una garantía de cumplimiento que la comprenda como uno de los riesgos asegurables en el 100% de su valor, tal y como lo reglamenta el Decreto 4828 de 2008 o las demás normas que lo modifiquen.
- d) Como quiera que el préstamo está destinado a la inversión en la ejecución del contrato, se deduce que a figura del anticipo, en cuanto a su aplicación, es propia de los contratos de tracto sucesivo, pero que **debe ser girado por una sola vez y al inicio del contrato estatal.**

Es claro entonces, que el anticipo se debe girar por una sola vez y al inicio del contrato, no por cuotas durante su ejecución.

En sentencia del 22 de Junio del año 2001, emanada del Honorable **Consejo de Estado** – Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente Doctor Ricardo Hoyos Duque – Expediente 13436, tomo copiator 457, folios 335 – 346, se hicieron las siguientes consideraciones sobre el anticipo:

“En la práctica contractual administrativa con fundamento en la ley, lo usual es que **la entidad pública contratante le entregue al contratista un porcentaje del valor del contrato, a título de anticipo, el cual habrá de destinarse al cubrimiento de los costos iniciales en que debe incurrir el contratista para la iniciación de la ejecución del objeto contratado.** De ahí que se sostenga que es la forma de facilitarle al contratista la financiación de los bienes o servicios de sus obras que se le han encargado con ocasión de la celebración del contrato. Se convierte así este pago en un factor económico determinante para impulsar la ejecución del contrato. ... En estas condiciones, **si el anticipo se entrega al contratista antes o simultáneamente con la iniciación del contrato, esto es, cuando aún el contratista no ha prestado el servicio, ejecutado la obra o entregado los bienes y precisamente espera dicha suma para iniciarlo y la fecha de ese pago marca la pauta para el cómputo del término del contrato, el pago de la suma de dinero que las partes convengan a ese título se hace en calidad de préstamo.** Esto significa **que las sumas entregadas como anticipo son de la entidad pública, y ésta es la razón por la cual se solicita al contratista que garantice su inversión y manejo y se amortice con los pagos posteriores que se facturen durante la ejecución del contrato.**” (Negritas y subrayado fuera de texto).

2.3.1.1. El 5 de marzo de 2009 se inician por parte del IDU, las actuaciones administrativas que flexibilizaron y permitieron el mal uso de los anticipos, así: primero con el oficio DTL-60000-1006, después con el DTL-60000-11094 del 12 de marzo de 2009, y finalmente con el oficio SGJ-405-23181 del 9 de junio de 2009.

CUADRO No. 14
ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS QUE FLEXIBILIZARON Y PERMITIERON EL MAL USO DE
LOS ANTICIPOS

	Nº de Oficio	Fecha	Asunto	Lo que autoriza el oficio
1	Resolución 5608	29 Agosto de 2005	Adopta Manual Interventoría del IDU,	
2	Resolución 167	26 Enero de 2006	Actualiza Manual Interventoría IDU	Numeral 4.1
3	DTL-6000-10064 IDU. De: Dirección General. Para: Dirección Técnica de Construcciones, Espacio Público, y de Malla Vial.	5 Marzo de 2009	Anticipos contratos de obra	Mediante el numeral 4.5.1.3 modifica el Manejo anticipo. .- Los dineros se utilizarán exclusivamente en la compra, arriendo o mantenimiento de equipo, compra de materiales, transporte de equipos, pago de especialista y demás trabajadores vinculados al proyecto a personal diferente del directivo. .- Previa relación de gastos revisada y aprobada por el interventor, los cheques se podrán girar al primer beneficiario, sea el mismo contratista, un subcontratista o un tercero. .- El contratista debe entregar un informe mensual de inversión y buen manejo del anticipo, el cual incluirá el interventor dentro de su informe mensual. Es en esta oportunidad que el contratista debe presentar los comprobantes de egresos, debidamente soportados con facturas, las cuales deben cumplir con los requisitos exigidos por la DIAN, o los recibos de pago de nómina o planillas de jornales.
4	Rad. IDU 025646 De: Contraloría Bogota. Para: Liliana Pardo – Directora IDU.	11 Marzo de 2009	Solicitud memorando entendimiento, que es utilizado por el IDU para, modificar normas y emitir recomendaciones sobre el manejo e inversión del anticipo. (SGJ-405-23181)	... para efectos de avanzar en los temas a desarrollar es necesario que en dicha reunión el IDU aporte un "memorando de entendimiento" suscrito con los contratistas e interventores, a través del cual se establezca de manera diáfana las condiciones bajo las cuales los mismos deberán manejar e invertir el anticipo que gire la entidad a su digno cargo, de tal forma que el control a cargo de los interventores no genere situaciones de contención que puedan retardar la ejecución de los correspondientes contratos.
5	DTL -6000-11094 IDU. De: Dirección General. Para: Dirección Técnica de Construcciones,	12 Marzo de 2009	Anticipos Contratos de obra	La oportunidad para que el contratista presente los comprobantes de egresos debidamente soportados con facturas... será con el informe mensual de inversión y buen manejo del anticipo. Lo anterior, sin perjuicio de que algunos soportes se puedan presentar en los informes

	Nº de Oficio	Fecha	Asunto	Lo que autoriza el oficio
	Espacio Público, y de Malla Vial.			mensuales subsiguientes, y en todo caso, en el momento de la elaboración del balance final de inversión del anticipo, el contratista deberá haber entregado a la interventoría todos los soportes de gastos correspondientes a la inversión de dicho anticipo girado al contratista, al subcontratista o tercero.
6		18 Marzo de 2009	Memorando de Entendimiento Contratistas Interventores.	Firmado entre contratistas e interventores de todos los contratos Distritos de Mantenimiento Vial, “... nos comprometemos con el IDU a que se dará un manejo del anticipo adecuado, invirtiendo este recurso dentro del contrato de acuerdo a lo estableció en el Plan de Inversión del Anticipo, Manual de Interventoría IDU y las normas vigentes, con el fin de lograr las obras previstas.
7	Rad. IDU 042971. De: Ana María Moreno García – Coordinadora de Contratos Minhacienda. Para: Gloria Smith Ortiz – Subdirectora Técnica de Tesorería y Recaudo IDU.	6 Mayo de 2009	Respuesta al Derecho de Petición del IDU, contestado por el Ministerio de Hacienda.	Cuales son los requisitos vigentes para efectuar el pago de un anticipo y de un pago anticipado. Existe una ley, decreto o norma al respecto? Para el caso de los anticipos será necesario utilizar instrumentos financieros que aseguren el manejo transparente de los dineros y su destinación exclusiva al contrato , lo cual queda a criterio de la entidad estatal, quien deberá actuar bajo los principios establecidos en el artículo 209 de la Const. Nal.
8	SGJ-405-23181	Junio 9 de 2009	(i) De las recomendaciones de la Contraloría Distrital en materia de manejo e inversión del anticipo, (ii) las directrices sobre las modificaciones de las cláusulas del anticipo y/o pagos para adecuar su giro a los particulares requerimientos financieros y económicos en los contratos que así lo necesiten, y (iii) las directrices de la Dirección General del IDU sobre el giro, manejo e inversión del anticipo, en atención a lo ya expresado por este Despacho en el caso particular de los contratos de Fase III, para garantizar el derecho de tratamiento igual a todos los contratistas de obra del IDU.	DIRECTRIZ DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL IDU SOBRE EL GIRO, MANEJO Y ADECUADA INVERSIÓN DEL ANTICIPO, EN ATENCIÓN A LO YA EXPRESADO PÓR ESTE DESPACHO ENH EL CASO PARTICULAR DE LOS CONTRATOS DE LA FASE III, PARA GARANTIZAR EL DERECHO DE TRATAMIENTO IGUAL A TODOS LOS CONTRATISTAS DE OBRA DEL IDU. Garantizando el principio de brindar un tratamiento igualitario a todos los contratistas de obra del IDU, esta Dirección General hace extensivas las directrices que de manera puntual emitió, en los memorandos Nos. DTL-6000-10064 y DTL-6000-11094, para el giro, manejo y adecuada inversión del anticipo en los contrato de obra de la Fase III del Sistema Transmilenio, en los términos que se exponen a continuación: El Manual de interventoría del IDU, actualizado por Resolución 167 de 2006, en su numeral 4.5.1.3 indica para el giro, manejo y adecuada inversión del anticipo lo siguiente: - Los dineros se utilizarán exclusivamente en la compra, arriendo o mantenimiento de equipo, compra de materiales, trasporte de equipos, pago

	Nº de Oficio	Fecha	Asunto	Lo que autoriza el oficio
				<p>de especialista y demás trabajadores vinculados al proyecto a personal diferente del directivo.</p> <p>- Previa relación de gastos revisada y aprobada por el interventor, los cheques se podrán girar al primer beneficiario, sea el mismo contratista, un subcontratista o un tercero.</p> <p>El contratista debe entregar un informe mensual de inversión y buen manejo del anticipo, el cual incluirá el interventor dentro de su informe mensual. Es en esta oportunidad que el contratista debe presentar los comprobantes de egresos, debidamente soportados con facturas, las cuales deben cumplir con los requisitos exigidos por la DIAN, o los recibos de pago de nómina o planillas de jornales.</p> <p>En atención a este último punto, se considera que la interpretación jurídica e institucional es que el contratista solicitará el giro de cheques para los recursos cuyo soporte de gastos pueda presentar a partir del mes calendario siguiente a la fecha del respectivo giro.</p> <p>Así mismo, se aclara que la oportunidad para que el contratista presente los comprobantes de egreso, debidamente soportados con facturas, las cuales deben cumplir con los requisitos cumplidos por la DIAN, o los recibos de pago de nómina o planillas de jornales, será con el informe mensual de inversión y buen manejo del anticipo.</p> <p>Sin perjuicio de que algunos soportes se puedan presentar en los informes mensuales subsiguientes, y en todo caso, en el momento de elaboración del balance final de inversión del anticipo, el contratista deberá haber entregado a la interventoría todos los soportes de gastos correspondientes a la inversión de dicho anticipo girado al contratista, al subcontratista o tercero.</p>
9	Rad. IDU 078751. De: Héctor Salazar Bonilla – Gerente Proyecto Confase. Para: Carmen Elena Lopera – Directora Técnica de Construcciones.	2 Septiembre de 2009	Contrato IDU 136/07 Transmilenio Fase III, Grupo 3, Respuesta Oficio 56980 – STEST -346.	Informa que Confase S.A. realizo reunión de Junta Directiva y por unanimidad aprobaron autorizar al gerente para que acepte a oferta mercantil presentada por el Consorcio Constructor Confase. Pide que el IDU se pronuncie a la menor brevedad sobre la aprobación de dicha subcontratación.
10	IDU DTGC-435-33390. De: María Clemencia Cantini – Directora Técnica Gestión Contractual. Para: Luis Eduardo	3 Septiembre de 2009	Memorando STMSV-356-028819 Contrato IDU 069 de 2008. Manejo de Anticipo. Preguntas: 1.- Es procedente girar recursos de la cuenta del anticipo del Contrato IDU	1.-. En este orden de ideas, no sería procedente la inversión del anticipo para el pago de las ofertas mercantiles presentadas por el contratista , el desembolso del mismo, debe ir condicionado a cumplir la obligación establecida en el manual de interventoría de: “entregar un informe mensual de inversión y buen manejo del anticipo, el cual incluirá el interventor dentro de su informe

	Nº de Oficio	Fecha	Asunto	Lo que autoriza el oficio
	Acosta Medina – Director Técnico Mantenimiento.		069 de 2008, para pagar los anticipos pactados en las ofertas mercantiles suscritas por la Sociedad Colombo Hispánica Ltda., firma contratista, con las empresas integrantes de dicha Sociedad? 2.- En el caso de los giros a los que nos referimos en el numeral anterior, hayan sido depositados en cuentas de ahorro, es legal que el IDU deje de percibir los requerimientos financieros que obtendría en la cuenta de ahorro del anticipo del Contrato IDU 69 de 2008, al ser transferidos a favor del contratista en las cuentas de ahorro donde posiblemente fueron depositados los anticipos de las ofertas mercantiles suscritas? 3.- En el caso que los giros a los que nos referimos en el numeral anterior, hayan sido depositados en cuentas corrientes, es legal que el IDU deje de percibir los rendimientos financieros que obtenía en la cuenta de ahorro del anticipo del Contrato IDU 69 de 2008, al ser transferidos a las cuentas corrientes donde posiblemente fueron depositados los anticipos de las ofertas mercantiles suscritas?	mensual". Deberá el contratista en esta oportunidad presentar los comprobantes de egreso, debidamente soportados con facturas, las cuales deben cumplir con los requisitos exigidos por la DIAN, o los recibos de pago de nómina o planillas de jornales. 2.- La Sala de consulta y servicio civil, con ponencia del Magistrado Enrique José Arboleda Perdomo en concepto de 7 de Marzo de 2007 y de acuerdo con el artículo 85 del Decreto Distrital 714, establece que los rendimientos producidos por el anticipo, por ser este un préstamo de dinero el cual sigue perteneciendo a la entidad, necesariamente son de propiedad del Instituto, por tanto, vencido el mes a partir del giro del dinero, los productos que no se justifique con factura o con el correspondiente soporte, no permitirán evidenciar una correcta inversión de la suma prestada al contratista por la entidad. 3.- La garantía de cumplimiento de las obligaciones cubrirá en lo que tiene que ver con el buen manejo y correcta inversión del anticipo, los perjuicios que se ocasionen por la inversión, el uso indebido y la apropiación indebida que el contratista haga de los dineros o bienes que hayan sido entregados en tal calidad.
11	IDU- 062011 De Liliana Pardo Para Dr. Héctor Salazar Bonilla – Gerente Proyecto Confase S.A.	10 Septiembre de 2009	Respuesta Rad. IDU 078751, Contrato 136 de 2008.	EL IDU autoriza y considera viable la subcontratación parcial para las obras de construcción y de redes y por lo tanto se autoriza la misma, sin perjuicio de lo establecido en el mismo numeral 29.1, en el sentido que el Contratista Constructora Bogotá Fase III S.A. será el único responsable ante el IDU y Transmilenio S.A. por el cumplimiento de las obligaciones del contrato
12	IML-1-172-0281-10 Dr. Miguel Ángel Botero – Representante	10 Febrero 2010	Contrato Nº 136/07. Devolución anticipo girado a subcontratista Consortio Constructor	"... ratificamos la solicitud y el acuerdo realizado en el día de ayer, para que procedan de manera inmediata al reembolso del anticipo desembolsado al subcontratista y al suministro de los soportes

	Nº de Oficio	Fecha	Asunto	Lo que autoriza el oficio
	Legal. Consorcio IML.		CONFASE.	correspondientes al uso parcial de los recursos realizado hasta la fecha. Lo anterior se hace necesario, hasta tanto obtengamos respuesta a la solicitud que estamos realizando al IDU para que clarifique y puntualice en todo detalle, el alcance de la viabilidad que les otorgó para celebrar dicha subcontratación.”
13	IML-1-172-0282-10. De: Miguel Ángel Botero – Representante Legal IML. Para: Carmen Elena Lopera Fiesco – Directora Técnica de Construcciones	10 Febrero de 2010	Contrato 136/07. Aclaración alcance de la viabilidad dada al contratista para la subcontratación parcial de las obras.	Solicito sea clarifica y puntualizado el alcance del oficio IDU-062011 STEST-346, frente a la viabilidad dada por el IDU incluyendo la oferta mercantil, que adjunto el contratista como soporte a su solicitud, en comunicación con radicado IDU N° 078751.
14	CONFASE CBF-I-167-2010. De: Héctor Salazar Bonilla – Gerente Proyecto Confase S.A. Para: Gustavo Alberto Montes Villa – Director Interventoría IML.	12 Febrero 2010	Respuesta Comunicación IML-1-172-0281-10. Reintegro de recursos girados al subcontratista consorcio consultor Confase por solicitud de la interventoría.	Teniendo en cuenta que Constructora Bogotá Fase III S.A. considero conveniente subcontratar las obras con el consorcio Constructor CONFASE, procedió a solicitar la respectiva autorización al IDU, entidad que avaló la mencionada subcontratación a través del oficio IDU-062011 STEST-346 de Sept. 10 de 2009. En consecuencia de lo anterior, el día 18 de Diciembre de 2009, se giro con cargo a la cuenta antes mencionada el cheque N° 0981346-1 a favor del Consorcio Grupo Constructor Confase por la suma de \$39.973'195.144, que fue firmado tanto por el interventor como por este contratista , en cumplimiento de lo señalado en el Manual de Interventoría. Lo anterior, de conformidad con el Memorando de la Dirección General del IDU N° SGJ-405-23181 de Junio 9 de 2009, en el que se fijan directrices sobre el giro, manejo y adecuada inversión del anticipo, para los contratos de la Fase III de Transmilenio, que indica: * Previa relación de gastos revisada y aprobada por el interventor, los cheques se podrán girar al primer beneficiario, sea el mismo contratista, un subcontratista o un tercero.
15	IDU -010871 STEST-346. De: Carmen Elena Lopera – Directora Técnica de Construcciones. Para: Miguel Ángel Botero – Representante Legal Consorcio IML.	Febrero 15 de 2010	Respuesta Interventoría Contrato IDU 172 de 2007, radicado IDU-010598 del 10/01/2010.	“... se informa que el mismo corresponde al alcance establecido en el numeral 29.1 de la Cláusula 29 del contrato principal de la referencia, en el sentido que la Entidad manifestó que consideraba viable la subcontratación parcial, en la medida que el subcontratista presentado cumple con las condiciones de capacidad técnica. Esto sin perjuicio que tal como lo establece el numeral 29.1 el Contratista Constructora Bogotá Fase III S.A., seguirá siendo el único responsable ante el IDU y Transmilenio S.A. por el incumplimiento de las



	Nº de Oficio	Fecha	Asunto	Lo que autoriza el oficio
				<p>obligaciones del contrato, aclarando sobre el particular que la Entidad no efectuó pronunciamiento alguno respecto a la oferta mercantil.</p> <p>... Es importante resaltar que el Contratista debe presentar para verificación y validación de la interventoría, los respectivos soportes del buen manejo del anticipo por parte del Subcontratista.</p>

Fuente: IDU

Elaboro: Dirección de Movilidad, Contraloría de Bogotá

2.3.1.2. De manera irregular, el IDU utiliza la solicitud de memorando de entendimiento de marzo 11 de 2009 enviado por la Contraloría de Bogotá a la directora del IDU, para emitir la directriz SGJ- 405-23181 de junio 9 de 2009 con el cual flexibilizaron y permitieron el mal uso y manejo de los anticipos.

La Contraloría de Bogotá con fecha 11 de Marzo de 2009, dirige comunicación al IDU, en la cual solicita se suscriba un memorando de entendimiento con los contratistas e interventores través del cual se establezca de manera diáfana las condiciones bajo las cuales los mismos deberán manejar e invertir el anticipo que gire la entidad a su digno cargo, de tal forma que el control a cargo de los interventores no genere situaciones de contención que puedan retardar la ejecución de los correspondientes contratos.

Es absolutamente claro, que el ente de control preocupado por el atraso en la ejecución de las obras, solicita se establezcan condiciones para que de manera clara, rápida y oportuna permitan manejar e invertir el anticipo y evitar situaciones que puedan retardar la ejecución de los contratos; **es de sobra mencionar que debe hacerse dentro del marco de la legalidad**, pues esta es una premisa que debe tener presente todo ciudadano y mucho mas tratándose de servidores públicos.

Como se puede observar en el cuadro anterior, desde el 5 de Marzo de 2009 el IDU emitió un memorando en el cual autoriza el giro de recursos del anticipo a subcontratistas o terceros. Igualmente subsume y comprime tres ordinales de la Resolución 167 de 2006, numeral 4.5.1.3 Manejo del Anticipo y lo reduce a uno solo, obviando a lo sumo la presentación de extractos bancarios, conciliación bancarias y plan de inversión vigente.

Seguidamente en el Memorando del 12 de Marzo de 2009, expone: ***“sin perjuicio de que algunos soportes se puedan presentar en los informes mensuales subsiguientes, y en todo caso, en el momento de la elaboración del balance final de inversión del anticipo, el contratista deberá haber entregado a la***

interventoría todos los soportes de gastos correspondientes a la inversión del dicho anticipo girado al contratista, **al subcontratista o tercero**”.

Permitiendo que la legalización de las facturas no sean entregadas mensualmente en cada informe como es debido, sino ampliando y extendiendo el plazo para que se haga en los meses subsiguientes, esta flexibilización facilita que el contratista se quede con los recursos mayor tiempo y pueda legalizar estas amortizaciones, incluso hasta llegar al balance final del anticipo, lo cual pone en riesgo el manejo de los recursos públicos.

Pero de manera puntual y expresa el IDU en el Memorando SGJ-405-23181 del 9 de Junio de 2009, de la Dirección General dirigido a la Subdirección General de Desarrollo Urbano; De Gestión Corporativa; Jurídica; De Infraestructura, Dirección Técnica de Construcciones, De Mantenimiento, de Gestión Contractual, utiliza la comunicación de la Contraloría de Bogotá de manera ilógica, inapropiada e indebida para motivar, soportar y sustentar las directrices ilegales que venían dando y que fueron inicialmente autorizadas en el memorando del 5 y 12 de Marzo de 2009 respectivamente ya referido, pero en este nuevo memorando no solamente confirma y corrobora los conceptos, sino de manera textual amplia todos los contratistas de Fase III de Transmilenio estas directrices y establece: **“Garantizando el principio de brindar un tratamiento igualitario a todos los contratistas de obra del IDU, esta Dirección General hace extensivas las directrices que de manera puntual emitió en los memorandos Nos. DTL-6000-10064 y DTL-6000-10094, para el giro, manejo y adecuada inversión del anticipo en los contratos de obra de Fase III del Sistema Transmilenio”**

2.3.1.3. *Modificaciones irregulares al manual de interventoría que flexibilizaron y permitieron el mal uso y manejo de los anticipos.*

CUADRO No. 15
ASI SE PERMITIO EL MAL USO Y MANEJO DE LOS ANTICIPOS

	Manual de Interventoría Actualizado Resolución 167 de 16 enero de 2006, vigente, <u>que contiene de acuerdo con la ley, el buen usos y manejo del anticipo</u>	Modificación al Manejo Anticipos producidos por el Oficio DTL-6000-10064 del 5 de Marzo de 2009, <u>que flexibilizaron y permitieron el mal uso del anticipo.</u>
a.	4.5.1.3. Manejo del anticipo El anticipo se debe utilizar exclusivamente en la compra, arriendo o mantenimiento de equipo, compra de materiales, transporte de equipos, pago de especialista y demás trabajadores vinculados al proyecto.	Los dineros se utilizarán exclusivamente en la compra, arriendo o mantenimiento de equipo, compra de materiales, transporte de equipos, pago de especialista y demás trabajadores vinculados al proyecto a personal diferente del directivo.
b.	Este párrafo es todo nuevo, en el cual se permite el giro de los recursos del anticipo al subcontratista o un tercero.	Prevía relación de gastos revisada y aprobada por el interventor, los cheques se podrán girar al primer beneficiario, sea el mismo contratista, un subcontratista o un tercero.

<p>C.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El contratista debe entregar un informe mensual de inversión y buen manejo de anticipo (Formato 4-MIN-C-M-25), el cual debe ser incluido dentro del informe mensual de Interventoría. Este informe de inversión del anticipo debe contener: <ul style="list-style-type: none"> - Extracto bancario. - Conciliación bancaria. - Plan de inversión vigente. - Comprobantes de egresos: se pueden utilizar forma Minerva 20-07 o similares; se debe presentar con fotocopia del cheque girado, debidamente diligenciado; debe contener el número de la cédula de ciudadanía o NIT del beneficiario, además se debe discriminar el concepto de pago y dejar constancia de los descuentos tributarios. - Estos comprobantes deben estar debidamente soportados con facturas. Su valor no debe ser inferior a un salario mínimo mensual vigente; las facturas deben cumplir con los requisitos exigidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). En cada factura debe consignarse claramente la descripción de los bienes y servicios prestados, indicando la cantidad, unidad, valor unitario y valor total. Además se debe indicar el número del contrato. - Los recibos de pago de nómina y/o planillas de jornales, se deben firmar por los beneficiarios, consignando el número de identificación, el nombre y el cargo. <p><u>Estos tres ordinales fueron, subsumidos en un solo párrafo, obviando y dejando de lado la presentación de los demás requisitos.</u></p> 	<p>El contratista debe entregar un informe mensual de inversión y buen manejo del anticipo, el cual incluirá el interventor dentro de su informe mensual. Es en esta oportunidad que el contratista debe presentar los comprobantes de egresos, debidamente soportados con facturas, las cuales deben cumplir con los requisitos exigidos por la DIAN, o los recibos de pago de nómina o planillas de jornales.</p>
---	--

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, en la Resolución 167 de 2006, se dejaron claros los procedimientos, requisitos y métodos para girar, manejar y soportar los dineros del anticipo.

- a.) Sin embargo, como se aprecia en el primer párrafo de las modificaciones el IDU agrego la expresión “**a personal diferente del directivo**”, que no aparece en el texto original de la resolución, es decir, permitiendo que los recursos del proyecto fueran girados a personal diferente del directivo.
- b.) EL segundo párrafo fue incluido en su totalidad y tiene como fondo que los recursos del anticipo, previa relación de gastos revisada y aprobada por el interventor, **los cheques se podrán girar** al primer beneficiario, sea el mismo contratista, **un subcontratista o un tercero.**, esta situación tampoco esta permitida en el Manual de Interventoria, ni la ley existente lo autoriza; ya que quienes son partes en el contrato, es contratante y contratista y este ultimo es

única y exclusivamente quien debe responder por el manejo del anticipo y los recursos deben estar bajo su administración y custodia de manera permanente y en su totalidad.

- c.) En el último párrafo se puede apreciar que fueron recortados y comprimidos estos tres ordinales en uno solo obviando la presentación de extractos bancarios, conciliaciones bancarias y plan de inversión vigente.

MODIFICACIONES: Estas modificaciones son abiertamente ilegales, ya que la única manera de modificar una resolución es a través de la expedición de otra nueva resolución y no a través de memorandos o escritos.; es claro que estas modificaciones estarían afectando y modificando el contrato de obra suscrito entre las partes y resulta de manera inconveniente para el control de los recursos, su aplicación oportuna en las obras y el control de los rendimientos financieros.

2.3.1.4. Contratos afectados por la modificación irregular del manejo de inversión del anticipo.

2.3.1.4.1. Contratos de fase III suscritos a finales de diciembre de 2007, a los cuales se autorizó de manera irregular el manejo del anticipo. Primero con el oficio DTL-60000-10064 del 5 de marzo de 2009, después con el DTL-60000-11094 del 12 de marzo de 2009, y finalmente con el oficio SGJ-405-23181 del 9 de junio de 2009.

El IDU mediante el oficio SGJ-405-23181 del 9 de junio de 2009, hace extensivo a todos los contratos de obra el manejo e inversión de los anticipos, esta Contraloría estableció que en los contratos de Transmilenio Fase III los cuales se encontraban ya en ejecución, se utilizaron Ofertas Mercantiles como soporte para el giro de los dineros del anticipo, actuaciones que permiten entregar a terceros recursos públicos sin recibir a cambio de **manera inmediata** un bien o servicio, situación que impide **el control y vigilancia directa del interventor** .

En todos los contratos de Transmilenio Fase III se utilizaron ofertas mercantiles como soporte para la entrega de dineros del anticipo a contratista y terceros, a agosto 30 de 2010 se observa que de los giros realizados en el contrato IDU-134-07 corresponden mediante ofertas mercantiles un 38%; para el contrato IDU-135-07 el 71%; en el contrato IDU-136-07 un 7% y en el contrato IDU138-07 un 100%.

A continuación de manera detallada se presenta por contrato los soportes utilizados y el monto desembolsado, así:

CONTRATOS TRANSMILENIO FASE III

1. CONTRATO IDU-134-07

- Anticipo 40% \$ 40.177.354.625
- Desembolsado \$ 38.056.535.153

CUADRO No. 16
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

Valor en \$

Tipo documento	Valor total	%
Facturas	13.902.274.315	36,53%
Oferta mercantil	14.556.308.962	38,25%
Nomina	9.519.621.760	25,01%
Cuenta cobro	78.330.116	0,21%
SUBTOTAL	38.056.535.153	100,00%

Fuente: Oficios IDU STEST 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Dirección de Movilidad – Contraloría de Bogotá.

2. CONTRATO IDU-135-07

- Anticipo 40% \$ 47.992.259.673
- Desembolsado \$ 45.410.035.366

CUADRO No. 17
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

Valor en \$

Tipo documento	Valor total	%
Facturas	8.182.919.975	18,02%
Oferta mercantil	32.320.514.826	71,17%
Contrato	64.916.766	0,14%
Nomina	4.351.760.458	9,58%
Cuenta cobro	10.972.440	0,02%
Documento	47.902.118	0,11%
Orden de compra	431.048.783	0,95%
SUBTOTAL	45.410.035.366	100,00%

Fuente: Oficios IDU STEST 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Dirección de Movilidad – Contraloría de Bogotá.

3. CONTRATO IDU-136-07

- Anticipo 40% \$ 79.035.336.670
- Desembolsado \$ 74.793.321.088

CUADRO No. 18
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

Valor en \$

Tipo documento	Valor total	%
Facturas	\$ 30.582.231.672	40,89%
Oferta mercantil	\$ 5.296.401.345	7,08%
Nomina	\$ 1.086.827.300	1,45%
Cuenta cobro	\$ 20.514.407.165,00	27,43%
Orden de compra	\$ 4.117.449.997,00	5,51%
Reembolso	\$ 13.196.003.609,00	17,64%
SUBTOTAL	\$ 74.793.321.089	100,00%

Fuente: Oficios IDU STEST 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Dirección de Movilidad – Contraloría de Bogotá.

4. CONTRATO IDU-138-07

- Anticipo 40% \$ 60.001.929.433
- Desembolsado \$ 55.001.768.646

CUADRO No. 19
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

Valor en \$

Tipo documento	Valor total	%
Oferta mercantil	\$ 55.001.768.646	100,00%
SUBTOTAL	\$ 55.001.768.647	100,00%

Fuente: Oficios IDU STEST 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Dirección de Movilidad – Contraloría de Bogotá.

2.3.1.4.2. Contratos de valorización y otros suscritos en las vigencias 2009 y 2010 a los cuales se les incluyo en la cláusula de anticipo el oficio SGJ-405-23181 del 9 de junio de 2009 con el cual se autorizaba de manera irregular el manejo del anticipo.

Teniendo en cuenta las irregularidades presentadas se procedió a examinar la contratación suscrita en la vigencias 2.009 y 2.010 con el fin de determinar si en clausulado del contrato se estaba incluyendo el oficio SGJ-405-23181 del 9 de junio de 2009 que autorizaba el manejo irregular de los anticipos.

CUADRO No. 20
EN LOS SIGUIENTES 30 CONTRATOS QUE CORRESPONDEN A LA TOTALIDAD DE LOS
SUSCRITOS EN EL 2.009 Y EN EL 2.010 SE LES INCLUYO EL OFICIO SGJ-405-23181 QUE
AUTORIZABA EL MAL MANEJO DEL ANTICIPO.

Nº	Nº CTO	OBJETO DEL CONTRATO	CLAUSULA DE ANTICIPO
3	IDU-18-2009	CONSTRUCCION A PRECIOS UNITARIOS CON AJUSTES DEL PUENTE PEATONAL CODIGO DE OBRA 334 DEL ACUERDO 180 DE 2005 DE VALORIZACION, CORRESPONDIENTE AL PUENTE PEATONAL DE LA AVENIDA JOSE CELESTINO MUTIZ (AC 63) POR PARQUE EL LAGO EN BOGOTA D.C.	SI LO TIENE
4	IDU-19-2009	CONSTRUCCION DEL PUENTE METALICO LOCALIZADO EN LA AUTOPISTA SUR CON CARRERA 75 F (TERMINAL DE TRANSPORTE SATELITE DEL SUR) Y OBRAS CIVILES COMPLEMENTARIAS, EN BOGOTA D.C	SI LO TIENE
5	IDU-20-2009	CONSTRUCCION DE ANDENES EN LA AVENIDA 19 ENTRE CALLES 134 Y 161, CORRESPONDIENTES AL PROYECTO CODIGO DE OBRA 404 DEL ACUERDO 180 DE 2005 DE VALORIZACION, EN BOGOTA D.C.	SI LO TIENE
6	IDU-27-2009	EL CONTRATISTA se compromete para con el IDU, a ejecutar a precios unitarios, las obras requeridas para la "CONSTRUCCIÓN DE ANDENES FALTANTES DE LA CALLE 77 Y AV. CALLE 85 ENTRE AVENIDA PASEO DEL COUNTRY (AK 15) Y AVENIDA GERMÁN ARCINIEGAS (AK 11) Y CONSTRUCCIÓN DE ANDENES DE LA CALLE 76 ENTRE AVENIDA PASEO DEL COUNTRY (AK15) Y AVENIDA CARACAS (AK 14), CORRESPONDIENTES RESPECTIVAMENTE A LOS PROYECTOS CÓDIGO DE OBRA 406 Y 414 DEL ACUERDO 180 DE 2005 DE VALORIZACIÓN, EN BOGOTÁ D.C	SI LO TIENE
7	IDU-29-2009	CONSTRUCCION DE ANDENES EN AMBOS COSTADOS DE LA CR. 15 DESDE LA CALLE 100 HASTA LA CALLE 122 Y ANDENES DE LA CR.15 DEL COSTADO OCCIDENTAL Y SEPARADOR CENTRAL DESDE LA CALLE 122 HASTA LA CALLE 127, CORRESPONDIENTES AL PROYECTO CODIGO DE OBRA 410 DEL ACUERDO 180 DE 2005 DE VALORIZACION, EN BOGOTA D.C. A PRECIOS UNITARIOS	SI LO TIENE
8	IDU-30-2009	CONSTRUCCION A PRECIOS UNITARIOS DE LAS OBRAS DE ESPACIO PUBLICO PARA EL PROYECTO DE ESPACIO PUBLICO PARA EL PROYECTO CODIGO DE OBRA NO. 401 DEL ACUERDO 180 DE 2005 DE VALORIZACION EN BOGOTA D.C.	SI LO TIENE
9	IDU-32-2009	EL CONTRATISTA se compromete para con el IDU, a ejecutar las obras requeridas para la CONSTRUCCION DE HUELLAS EN CONCRETO, OBRAS DE ARTE, OBRAS COMPLEMENTARIAS Y DEFENSAS VIALES, EN LA RED VIAL EN LA LOCALIDAD DE SUMAPAZ EN BOGOTA D.C	SI LO TIENE
10	IDU-37-2009	EL CONTRATISTA se compromete para con el IDU, a ejecutar a precios unitarios con ajustes, las obras requeridas para las OBRAS REQUERIDAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE DOS CICLOPUENTES EN LA INTERSECCIÓN DE LA AVENIDA CIUDAD DE CALÍ CON AVENIDA CENTENARIO (CALLE 13), COSTADOS NORTE Y OCCIDENTAL, CORRESPONDIENTES A LOS CÓDIGOS DE OBRA 314 Y 315 DEL ACUERDO 180 DE 2005 DE VALORIZACIÓN, EN BOGOTÁ D.C	SI LO TIENE
11	IDU-38-2009	EL CONTRATISTA se compromete para con el IDU, a ejecutar a precios unitarios con ajustes, las OBRAS REQUERIDAS PARA LA IMPLANTACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE ANDENES Y CICLORUTA DE LA AVENIDA CARRERA 68 -AVENIDA CALLE 100 DESDE LA AUTOPISTA NORTE HASTA LA AVENIDA CALLE 80 CORRESPONDIENTE AL CÓDIGO DE OBRA 412 DEL ACUERDO 180 DE 2005 DE VALORIZACIÓN, EN BOGOTÁ D.C	SI LO TIENE

Nº	Nº CTO	OBJETO DEL CONTRATO	CLAUSULA DE ANTICIPO
12	IDU-42-2009	El CONTRATISTA se compromete para con el IDU, a ejecutar a precios unitarios fijos, las obras requeridas para la CONSTRUCCIÓN DE LAS OREJAS NOR-ORIENTAL, SUR-OCCIDENTAL, CONECTANTES NOR-ORIENTAL, SUR-ORIENTAL Y SUR OCCIDENTAL, RETORNO SENTIDO NORTE-NORTE DE LA AVENIDA BOYACÁ Y REFORZAMIENTO ESTRUCTURAL DE LOS PUENTES VEHICULARES EXISTENTES DE LA INTERSECCIÓN DE LA AVENIDA VILLAVICENCIO CON LA AVENIDA BOYACÁ, CORRESPONDIENTES AL PROYECTO CÓDIGO DE OBRA 130 DEL ACUERDO 180 DE 2005 DE VALORIZACIÓN EN BOGOTÁ D.C.	SI LO TIENE
13	IDU-43-2009	IMPLANTACION Y CONSTRUCCION DE LOS ANDENES Y CICLORUTA DE LA AVENIDA CALLEJAS (AC 127) DESDE LA AVENIDA ALBERTO LLERAS CAMARGO (AK 7) HASTA LA AVENIDA SANTA BARBARA (AK 19) AMBOS COSTADOS EN BOGOTÁ, D.C., CORRESPONDIENTE AL CODIGO DE OBRA 411 DEL ACUERDO 180 D3E 2005 DE VALORIZACION	SI LO TIENE
14	IDU-47-2009	CONSTRUCCION DE LA CALZADA SUR DE LA AVENIDA LA SIRENA (CALLE 153) DESDE LA AVENIDA PASEO DE LOS LIBERTADORES (AUTOPISTA NORTE) HASTA LA AVENIDA BOYACA EN BOGOTÁ D.C.	SI LO TIENE
15	IDU-49-2009	CONSTRUCCION DE LAS OBRAS DE ESTABILIZACION GEOTECNICA DE UN TRAMO DE VIA DE LA INTERSECCION DE LA CARRERA 11 ESTE CON LA CALLE 12 SUR EN EL BARRIO MOTECARLO - LOCALIDAD DE SAN CRITOBAL EN BOGOTÁ D.C.	SI LO TIENE
17	IDU-53-2009	ESTUDIOS, DISEÑOS Y CONSTRUCCION DE LOS PUENTES PEATONALES MANITAS, NUEVA COLOMBIA Y LA TROMPETA, EN LA LOCALIDAD CIUDAD BOLIVAR EN BOGOTÁ D.C.	SI LO TIENE
18	IDU-62-2009	El CONTRATISTA se compromete para con el IDU a ejecutar los ESTUDIOS, DISEÑOS Y CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE PEATONAL DE LA AVENIDA CENTENARIO POR AVENIDA BOYACA Y LA CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE PEATONAL AVENIDA BOYACA POR LA CALLE 21, EN BOGOTÁ D.C.	SI LO TIENE
19	IDU-63-2009	CONSTRUCCION DEL PUENTE PEATONAL DE LA AVENIDA BOYACA CON CALLE 60 SUR - MEISSEN (CORRESPONDIENTE AL PROYECTO CON CODIGO DE OBRA 337 DEL ACUERDO 180 DE 2005 DE VALORIZACION), EN BOGOTÁ D.C	SI LO TIENE
20	IDU-65-2009	CONSTRUCCION DEL PUENTE PEATONAL DE LA AVENIDA CONGRESO EUCARISTICO (AK 68) POR LA CALLE 22 SUR CODIGO DE OBRA 324 DEL ACUERDO 189 DE 2005 DE VALORIZACION, EN BOGOTÁ D.C.	SI LO TIENE
21	IDU-66-2009	El CONTRATISTA se compromete para con el IDU, a ejecutar las obras para La CONSTRUCCIÓN DE LA AVENIDA LAUREANO GÓMEZ (AK 9) DESDE AV. SAN JUAN BOSCO (AC 170) HASTA LA AV. CEDRITOS (AC 147) Y CONSTRUCCIÓN DE LA CALZADA SUR DE LA AVENIDA SAN JOSÉ (AC 170) DESDE AVENIDA BOYACÁ HASTA AVENIDA COTA (AK 91), CORRESPONDIENTES RESPECTIVAMENTE A LOS CÓDIGOS DE OBRA 101 Y 107 DEL ACUERDO 180 DE 2005, DE VALORIZACIÓN, EN BOGOTÁ D.C	SI LO TIENE
22	IDU-68-2009	ESTUDIOS, DISEÑO Y CONSTRUCCION DE LAS OBRAS DE LA INTESECCION A DESNIVEL DE LA AVENIDA LAUREANO GOMEZ (AK 9) CON CALLE 94 Y SU CONEXION CON LA AVENIDA SANTA BARBARA (AK 19), CORRESPONDIENTE AL PROYECTO CON CODIGO DE OBRA 104 DEL ACUERDO 180 DE 2005 DE VALORIZACION, EN BOGOTÁ D.C.	SI LO TIENE
23	IDU-71-2009	ESTUDIOS, DISEÑOS Y CONSTRUCCION DE LA INTERSECCION DE LA VENIDA CARLOS LLERAS RESTREPO (CALLE 100), CON LA AVENIDA PASEO COUNTRY (CARRERA 15) , LA INTERSECCION DE AV. AV GERMAN ARCINIEGAS (CARRERA 11) POR AV. LAUREANO GOMEZ (CARRERA 9), Y AVENIDA GERMAN ARCINIEGAS (CARRERA 11) DESDE CALLE 106 HASTA AV. LAUREANO GOMEZ (CARRERA 9), EN BOGOTÁ D.C.	SI LO TIENE

Nº	Nº CTO	OBJETO DEL CONTRATO	CLAUSULA DE ANTICIPO
24	IDU-79-2009	CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE PEATONAL AV. ALBERTO LLERAS CAMARGO (AK 7) POR CLL. 182, DEL PUENTE PEATONAL AV. LAUREANO GÓMEZ (AK 9) POR CLL. 130 B Y DEL PUENTE PEATONAL AV. LAUREANO GÓMEZ (AK 9) POR CLL. 123, CORRESPONDIENTES RESPECTIVAMENTE A LOS CODIGOS DE OBRA 302, 305 Y 306 DEL ACUERDO 180 DE 2005 DE VALORIZACIÓN, EN BOGOTA D.C.	SI LO TIENE
25	IDU-106-2009	El CONTRATISTA se compromete para con el IDU a realizar los ESTUDIOS, DISEÑOS Y CONSTRUCCIÓN DEL PASO PEATONAL SOBRE LA QUEBRADA LA CHIGUAZA EN LA CARRERA 11B ESTE CON CALLE 47 SUR, EN LA LOCALIDAD DE SAN CRISTÓBAL, EN BOGOTÁ,	SI LO TIENE
26	IDU-109-2009	El CONTRATISTA se compromete para con el IDU, a ejecutar a precios unitarios con ajuste, la CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE PEATONAL UBICADO EN LA AVENIDA CALLE 63 POR AV. LA ESMERALDA (MUSEO DE LOS NIÑOS), EN BOGOTA D.C	SI LO TIENE
27	IDU-110-2009	El CONTRATISTA se compromete para con el IDU a ejecutar a precios unitarios las obras requeridas para la CONSTRUCCIÓN DE UN (1) CICLOPUENTE LOCALIZADO EN AL AVENIDA CALLE 63 ENTRE BIBLIOTECA VIRGILIO BARCO Y EL CENTRO DE ALTO RENDIMIENTO EN BOGOTA D.C	SI LO TIENE
1	IDU-6-2009	EJECUTAR A PRECIO UNITARIO SIN AJUSTES, LAS OBRAS REQUERIDAS PARA FINALIZAR LA CONSTRUCCION DE LOS ANDENES DEL EJE VIAL DE LA CALLE 116, TRAMO COMPRENJDIDO ENTRE LA CARRERA 15 Y LA AK 19, COSTADO NORTE Y COSTADO SUR EN BOGOTA D.C., DE ACUERDO CON LAS DESCRIPCION, ESPECITIFICACIONES Y DEMAS CONDICIONES ESTABLECIDAS EN EL ANEXO TECNICO Y LOS APENDICES QUE ESTABLECEN EL ESTADO ACTUAL DE LA OBRAS Y LAS OBRAS PENDIENTES POR EJECUTAR, DOCUMENTOS QUE HACEN PARTE INTEGRAL DEL PRESENTE CONTRATO	NO LO TIENE
2	DTGC-OP-27-2009	SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE PISO EN VINILO PARA LOS PISOS 10, 11 Y 12 DEL EDIFICIO SEDE CALLE 22	
16	IDU-51-2009	El CONTRATISTA se compromete para con el IDU, a ejecutar a precios unitarios fijos, las obras para la DEMOLICIÓN, LIMPIEZA, CERRAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE PREDIOS ADQUIRIDOS POR EL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU, PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS VIALES Y DE ESPACIO PÚBLICO, QUE SE ENCUENTRAN EN ADMINISTRACIÓN A CARGO DE LA DIRECCIÓN TÉCNICA DE PREDIOS - PROYECTOS VARIOS, EN BOGOTÁ D.C	NO LO TIENE
28	IDU-111-2009	El CONTRATISTA se compromete para con el IDU, a ejecutar a precios unitarios, la CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS COMPLEMENTARIAS DE ESTABILIZACIÓN GEOTÉCNICA DEL SECTOR CALLE 63 POR AVENIDA CIRCUNVALAR EN BOGOTÁ D.C	NO LO TIENE
29	DTGC-OP-131-2009	Contratar la adecuación de la cafetería de la sede principal del IDU.	NO LO TIENE
30	IDU-33-2010	"ACTUALIZACIÓN DE ESTUDIOS Y DISEÑOS Y LA ADECUACIÓN DE LA CARRERA 7 AL SISTEMA TRANSMILENIO EN EL TRAMO COMPRENDIDO ENTRE LA CALLE 34 Y LA CALLE 72 Y EL TRAMO DE LA CALLE 72 ENTRE LA CARRERA 7ª Y LA TRONCAL CARACAS, EN BOGOTA D.C.	NO LO TIENE

Fuente: SIAC IDU

Elaboró: Dirección de Movilidad – Contraloría de Bogotá.

Del total de 30 contratos suscritos durante los años de 2009 y 2010 la Contraloría de Bogotá encontró que en 24 de ellos (del No. 1 al 24) aparece incluido dentro del cuerpo del contrato el oficio SGJ-405-23181 del 9 de junio de 2009 que autorizaba indebidamente el manejo de los anticipos.



Revisados hasta ahora diecisiete (17) contratos, de manera general se encontraron las siguientes irregularidades:

- (I) En los 17 contratos de Valorización se les incluyó en la cláusula de Anticipo el oficio SGJ-405-23181 del 9 de junio de 2009, actuaciones que permiten entregar a terceros recursos públicos sin recibir a cambio de **manera inmediata** un bien o servicio, situación que impide **el control y vigilancia directa del interventor**.
- (II) En 4 de los 17 contratos de Valorización **se utilizaron ofertas mercantiles como soporte para la entrega de dineros del anticipo a contratista y terceros** en una cuantía de \$2.540.399.507 en estos cuatro (4) contratos a agosto 30 de 2010 esta Contraloría evidenció que en el contrato IDU-043-09 los giros mediante ofertas mercantiles corresponden a un 81%; para el contrato IDU-027-09 un 22%; en el contrato IDU-020-09 un 13% y en el contrato IDU-079-09 un 11%.

A continuación de manera detallada se presenta para cada uno de los 17 contratos el tipo de documento soporte presentado por el contratista al interventor, para autorizar el retiro de dineros de la cuenta conjunta.

CONTRATO IDU-066-09

Proyecto 107: Avenida San José (AC 170) desde Avenida Boyacá hasta Avenida Cota (AK 91).

Proyecto 101: Avenida Laureano Gómez (AK 9) desde Avenida San Juan Bosco (AC 170) hasta Avenida de los Cedritos (AC 147).

- Anticipo 40% \$19.330.707.136
- Desembolsado \$ 9.639.663.196

CUADRO No. 21
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

Tipo documento	Valor en \$	
	Valor total	%
Transferencias Electrónicas	6.222.696.516	64,56%
Facturas	1.890.330.263	19,61%
Nomina	296.534.946	3,08%
En bancos	1.230.101.471	12,76%
SUBTOTAL	9.639.663.196	100,00%

Fuente: Oficios IDU STEST 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Dirección de Movilidad – Contraloría de Bogotá.



CONTRATO IDU-075-08

Proyecto 316: Avenida Centenario por Carrera 75ª

- Anticipo 30% \$ 626.913.345
- Desembolsado \$ 642.305.636

CUADRO No. 22
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO
Valor en \$

Tipo documento	Valor total	%
Facturas	18.972.932	2,95%
Cuenta cobro	623.332.704	97,05%
SUBTOTAL	642.305.636	100,00%

Fuente: Oficios IDU STEST 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Dirección de Movilidad – Contraloría de Bogotá.

CONTRATO IDU-079-09

Proyecto 302: Avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7) por Calle 182

Proyecto 305: Avenida Laureano Gómez (AK 9) por Calle 130B

Proyecto 306: Avenida Laureano Gómez (AK 9) por Calle 123

- Anticipo 40% \$ 2.509.001.668
- Desembolsado \$ 2.496.073.899

CUADRO No. 23
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

Valor en \$

Tipo documento	Valor total	%
Facturas	838.461.971	33,59%
Oferta mercantil	296.313.120	11,87%
Nomina	345.500.849	13,84%
Cuenta cobro	982.450.512	39,36%
Otros	33.347.447	1,34%
SUBTOTAL	2.496.073.899	100,00%

Fuente: Oficios IDU STEST 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Dirección de Movilidad – Contraloría de Bogotá.

CONTRATO IDU-071-09

Proyecto 103: Avenida Germán Arciniegas (AK 11) desde Calle 106 hasta Avenida Laureano Gómez (AK 9)

Proyecto 102: Avenida Germán Arciniegas (AK 11) por Avenida Laureano Gómez (AK 9)

Proyecto 160: Avenida Paseo del Country (AK 15) por Avenida Carlos Lleras Restrepo (AC 100)



- Anticipo 40% \$ 17.375.455.717
- Desembolsado \$ 994.546.549

**CUADRO No. 24
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO**

Valor en \$

Tipo documento	Valor total	%
Contrato	714.220.616,00	71,81%
Otros	280.325.933,00	28,19%
SUBTOTAL	994.546.549	100,00%

Fuente: Oficios IDU STESV 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010

Elaboró: Dirección de Movilidad – Contraloría de Bogotá.

CONTRATO IDU-065-09

Proyecto 324: Avenida del Congreso Eucarístico (AK 68) por Calle 23 Sur

- Anticipo 40% \$ 1.032.202.571
- Desembolsado \$ 1.027.767.501

**CUADRO No. 25
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO**

Valor en \$

Tipo documento	Valor total	%
Facturas	572.487.767	55,70%
Contrato	331.467.600	32,25%
Nomina	102.550.000	9,98%
Otros	21.262.134	2,07%
SUBTOTAL	1.027.767.501	100,00%

Fuente: Oficios IDU STESV 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

CONTRATO IDU-063-09

Proyecto 337: Avenida Boyacá por Calle 60 Sur Meissen

- Anticipo 40% \$ 1.113.130.277
- Desembolsado \$ 1.108.529.146



CUADRO No. 26
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

Valor en \$

Tipo documento soporte para giro	Valor total	%
Facturas	167.296.164	15,09%
Nomina	248.591.958	22,43%
Cuenta cobro	692.641.024	62,48%
SUBTOTAL	1.108.529.146	100,00%

Fuente: Oficios IDU STESV 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010

Elaboró: Dirección de Movilidad – Contraloría de Bogotá.

CONTRATO IDU-062-09

Proyecto 317: Avenida Boyacá (AK 72) por Calle 21

Proyecto 318: Avenida Centenario por Avenida Boyacá (AK 72)

- Anticipo 40% \$ 1.694.524.312
- Desembolsado \$ 1.175.328.000

CUADRO No. 27
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

Valor en \$

Tipo documento	Valor total	%
Cuenta cobro	1.175.328.000	100,00%
SUBTOTAL	1.175.328.000	100,00%

Fuente: Oficios IDU STESV 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

CONTRATO IDU-043-09

Proyecto 411: Andenes Calle 127 entre Avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7) y Avenida Santa Bárbara (AK 19)

- Anticipo 40% \$ 2.938.181.230
- Desembolsado \$ 1.405.615.671

CUADRO No. 28
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

Valor en \$

TIPO DOCUMENTO	VALOR TOTAL	%
Facturas	174.697.659	17,22%
Oferta mercantil	1.230.918.012	81,94%
SUBTOTAL	1.405.615.671	100,00%



Fuente: Oficios IDU STEST 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

CONTRATO IDU-042-09

Proyecto 130: Avenida Ciudad de Villavicencio por Avenida Boyacá. Orejas y conectantes

- Anticipo 30% \$ 2.341.283.569
- Desembolsado \$ 2.324.232.742

CUADRO No. 29
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

Valor en \$		
TIPO DOCUMENTO	VALOR TOTAL	%
Facturas	2.031.519.302	87,41%
Cuenta cobro	292.713.440	12,59%
SUBTOTAL	2.324.232.742	100,00%

Fuente: Oficios IDU STEST 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

CONTRATO IDU-038-09

Proyecto 412: Andenes Avenida España (AK 68 - AC 100) entre Avenida Medellín (AC 80) y Avenida Paseo de los Libertadores (Autopista Norte)

- Anticipo 30% \$ 2.917.412.778
- Desembolsado \$ 1.787.651.710

CUADRO No. 30
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

Valor en \$		
TIPO DOCUMENTO	VALOR TOTAL	%
Facturas	975.008.654	54,54%
Cuenta cobro	611.570.445	34,21%
Orden de compra	195.926.861	10,96%
Otros	5.145.750	0,29%
SUBTOTAL	1.787.651.710	100,00%

Fuente: Oficios IDU STEST 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

CONTRATO IDU-037-09

Proyecto 315: Avenida Centenario por Avenida Ciudad de Cali (AK 86) Norte)

Proyecto 314: Avenida Ciudad de Cali (AK 86) por Avenida Centenario Occidente



- Anticipo 40% \$ 1.770.811.108
- Desembolsado \$ 261.275.588

CUADRO No. 31
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

TIPO DOCUMENTO	VALOR TOTAL	%
Facturas	37.249.936	14,26%
Nomina	37.725.395	14,44%
Cuenta cobro	151.296.009	57,91%
Orden de compra	34.804.248	13,32%
Otros	200.000	0,08%
SUBTOTAL	261.275.588	100,00%

Valor en \$

Fuente: Oficios IDU STEST 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

CONTRATO IDU-030-09

Proyecto 401: Andenes faltantes Carrera 13 entre Calle 26 y Calle 32 ambos costados, Carrera 13 entre Calle 32 y Calle 45 costado occidental, Carrera 13 entre Calle 63 y Calle 66 costado oriental, Carrera 13 entre Calle 66 y Calle 68 ambos costados

- Anticipo 30% \$ 613.498.666
- Desembolsado \$ 610.151.702

CUADRO No. 32
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

TIPO DOCUMENTO	VALOR TOTAL	%
Facturas	468.109.416	76,72%
Nomina	110.776.111	18,16%
Cuenta cobro	21.030.580	3,45%
Orden de compra	10.235.595,00	1,68%
SUBTOTAL	610.151.702	100,00%

Valor en \$

Fuente: Oficios IDU STEST 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

CONTRATO IDU-020-09

Proyecto 404: Andenes Avenida 19 entre Calle 134 y Calle 161

- Anticipo 40% \$ 4.059.507.773
- Desembolsado \$ 2.633.188.191

CUADRO No. 33
RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

Valor en \$

TIPO DOCUMENTO	VALOR TOTAL	%
Facturas	1.955.706.647	74,27%
Oferta mercantil	351.389.506	13,34%
Contrato	5.870.946	0,22%
Nomina	264.800.174	10,06%
Cuenta cobro	3.629.640	0,14%
Orden de compra	27.439.366	1,04%
Otros	24.351.912	0,93%
SUBTOTAL	2.633.188.191	100,00%

Fuente: Oficios IDU STEST 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

CONTRATO IDU-018-09

Proyecto 334: Avenida José Celestino Mutis (AC 63) por Parque el Lago

- Anticipo 40% \$ 822.870.171
- Desembolsado \$ 807.648.125

CUADRO No. 34 RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

Valor en \$

TIPO DOCUMENTO	VALOR TOTAL	%
Facturas	166.065.244	20,56%
Nomina	82.793.082	10,25%
Cuenta cobro	421.310.815	52,17%
Otros	137.478.984	17,02%
SUBTOTAL	807.648.125	100,00%

Fuente: Oficios IDU STEST 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

CONTRATO IDU-029-09

Proyecto 410: Andenes Avenida Paseo del Country (AK 15) entre Avenida Carlos Lleras Restrepo (AC 100) a Avenida Callejas (AC 127)

- Anticipo 40% \$ 4.859.040.293
- Desembolsado \$ 2.670.109.518

CUADRO No. 35 RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

Valor en \$

TIPO DOCUMENTO	VALOR TOTAL	%
Facturas	1.755.721.605	65,75%

TIPO DOCUMENTO	VALOR TOTAL	%
Nomina	414.691.365	15,53%
Cuenta cobro	465.196.975	17,42%
Orden de compra	26.344.500,00	0,99%
Otros	8.155.073,00	0,31%
SUBTOTAL	2.670.109.518	100,00%

Fuente: Oficios IDU STEST 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

CONTRATO IDU-027-09

Proyecto 406: Andenes sector 1 (faltantes Zona Rosa Calle 77 y Avenida Calle 85 - Avenida Paseo del Country (AK 15) y Avenida Germán Arciniegas (AK 11)

Proyecto 414: Andenes Calle 76 entre Avenida Paseo del Country (AK 15) y Avenida Caracas (AK 14)

- Anticipo 40% \$ 3.166.104.470
- Desembolsado \$ 2.939.995.484

CUADRO No. 36 RELACION DE SOPORTES PARA GIRO

Valor en \$

TIPO DOCUMENTO	VALOR TOTAL	%
Facturas	1.346.826.357	45,81%
Oferta mercantil	661.778.869	22,51%
Contrato	9.064.088	0,31%
Nomina	636.974.212	21,67%
Cuenta cobro	173.953.541	5,92%
Orden de pago	96.379.367	3,28%
Otros	15.019.050	0,51%
SUBTOTAL	2.939.995.484	100,00%

Fuente: Oficios IDU STEST 20103460420251 del 20 de agosto de 2010 y STESV 20103360448171 del 2 de septiembre de 2010 y Acta de Visita Fiscal No. 1 del 22 de septiembre de 2010

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad

CONTRATO IDU-068-09

Proyecto

- Anticipo 40% \$ 12.118.565.874
- Desembolsado \$ 0

De este contrato se comunico al IDU el 27 de agosto de 2910, Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria por haberse girado la suma de \$13.030.715.994 en la etapa de estudios y diseño y no en la de construcción de la obra, ocasionando durante cerca de 8 meses la inmovilización de recursos públicos provenientes del recaudo por valorización que se encontraban generando



renta en portafolio, y que por decisión administrativa deficiente, ocasionaron daño fiscal hasta septiembre 23 de 2010 en la cuantía de \$498.369.289

2.3.1.5. Marco jurídico de legalidad y conveniencia para el buen uso y manejo de los anticipos:

Ley 80 de 1993, artículo 40 y demás normas concordantes y complementarias, Directiva Presidencial N° 12 de 2003, Resoluciones 5608 de 2005 y 167 de 2006 del IDU, establece el Manual de Interventoría, en este documento estaba preciso y puntual los trámites, requisitos, procedimientos y mecanismos para el manejo del anticipo, donde de manera despejada determina los pasos que han de seguirse y los soportes que deben presentarse para el desembolso, manejo y amortización del anticipo.

Es totalmente claro que en una relación contractual, las partes son el Contratante y el Contratista, y así lo tiene entendido el legislador en la expedición de las normas establecidas, por ello es evidente que para girar el anticipo previamente debe abrirse una cuenta conjunta a nombre del Contratista y el interventor, que tiene como sentido que los recursos estén asegurados en su administración, custodia y disposición, y que solamente puedan ser girados en la medida en que se requiera y se soporte la compra de bienes o servicios para el desarrollo del proyecto y aquí vale la pena mencionar que la responsabilidad del manejo del anticipo es del Contratista y del interventor y por ello no está permitido que estos recursos se giren a subcontratistas o terceros, sino únicamente para pago de facturas o compromisos de ejecución instantánea.

La Contraloría de Bogotá en seguimiento al manejo de los anticipos y gestión del IDU, estableció tal como se ha informado, que desde el 5 de Marzo de 2009 el IDU emitió un memorando en el cual **autoriza el giro de recursos del anticipo a subcontratistas o terceros**. Igualmente en el mismo se subsume y comprime tres ordinales de la Resolución 167 de 2006, numeral 4.5.1.3 Manejo del Anticipo y lo reduce a uno solo, obviando a lo sumo la presentación de extractos bancarios, conciliación bancarias y plan de inversión vigente.

En este mismo Memorando DTL-6000-10064 de marzo 5 de 2009, específicamente en el siguiente párrafo expuso:

*“Establecido lo anterior y sobre el tema particular de los giros con cargo al anticipo debemos remitirnos al citado Manual, Numeral 4.5.1.3 Manejo del anticipo, **para precisar los requisitos de los mismos**”.*

Es claro, evidente e indiscutible que no se emitieron esas directrices para precisar los requisitos, sino para de manera expresa y precisa reducir, flexibilizar y minimizar los requisitos establecidos en el Manual de Interventoría para permitir el

manejo indebido del anticipo, permitiendo giros a subcontratistas, terceros y lo mas grave es que teniendo como fundamento estas directrices llegan hasta a girar a cuentas del mismo contratista, en ocasiones a los mismos integrantes del consorcio o unión temporal los recursos de la cuenta conjunta utilizando la figura de la oferta mercantil que el mismo IDU considero como se expone textualmente a continuación que: **“no sería procedente la inversión del anticipo para el pago de las ofertas mercantiles presentadas por el contratista”**. Es decir, que al actuar expidiendo memorandos y comunicaciones que pretendían modificar el manual de interventoría implementado mediante la Resolución 167 de 2006, no cabe duda que podríamos entrar en el terreno del dolo y la culpa, al conocer por sus propios conceptos la inaplicabilidad de esta figura oferta mercantil y pretender habilitarla a través de memorandos de la dirección, ampliando el concepto para facilitar el giro a subcontratistas y terceros, entre otras situaciones irregulares.

Es importante puntualmente resaltar que en el Memorando DTGC-435-33390 de Septiembre 3 de 2009 de la Dirección Técnica de Gestión Contractual del IDU dirigido a la Dirección de Mantenimiento en forma expresa y concreta le aclara que: *“En atención a lo dicho por el Consejo de Estado y por la Corte Suprema de Justicia, el anticipo, es considerado un préstamo, por lo tanto debe destinarse a la iniciación de la obra, al cumplimiento del objeto pactado en el contrato celebrado, y sobre esos recursos la entidad publica controlará su destinación.*

En este orden de ideas, no sería procedente la inversión del anticipo para el pago de las ofertas mercantiles presentadas por el contratista, el desembolso del mismo, deber ir condicionado a cumplir la obligación establecida en el manual de interventoría de: “entregar un informe mensual de inversión y buen manejo del anticipo, el cual incluirá el interventor dentro de su informe mensual”.!

Si se aceptara la situación presentada, se desvirtúa la figura del anticipo como tal, toda vez que se estaría entregando recursos de una entidad publica a un tercero, sin recibir a cambio un bien o servicio que facilite al contratista el cumplimiento y ejecución del objeto contractual. (Resaltado fuera de texto).

Así mismo, de conformidad con el Manual de Interventoría, el anticipo sólo podrá utilizarse exclusivamente para: “... la compra, arriendo o mantenimiento de equipo, compra de materiales, transporte de equipos, pago de especialistas y demás trabajadores vinculados al proyecto...” (Resaltado y subrayado fuera de texto).,

El IDU estaría incumpliendo sus propias directrices pudiendo incurrir en culpa o dolo, ya que conociendo que no se debía aceptar la figura de la oferta mercantil para el manejo del anticipo; permitió que se le diera un alcance a la figura de la **OFERTA MERCANTIL que no tiene**, porque en el ámbito de la contratación pública no tiene respaldo jurídico, menos como está siendo utilizada por el IDU que por una mera oferta, se permita transferir recursos a un particular para que disponga de ellos, lo cual no es otra cosa que permitirle a un tercero o subcontratista que disponga de los recursos por tiempo indeterminado, no permite tener un control cercano, inmediato y disponible de los dineros públicos; tampoco se perciben para el estado rendimientos financieros y cuando estos se producen

se quedan en las cuentas de particulares, lo anterior sin que exista la obligación de entregar como en un contrato de compraventa de manera alterna e inmediata el bien objeto de la negociación, sino que estos dineros públicos reposan a libre disposición de subcontratistas o terceros, y al estar en manos de particulares podrían llegar a quedar por fuera del amparo de las aseguradoras y tener un riesgo innecesario e inminente de pérdida.

Acto seguido en el Memorando del 12 de Marzo de 2009, expone: ***“sin perjuicio de que algunos soportes se puedan presentar en los informes mensuales subsiguientes, y en todo caso, en el momento de la elaboración del balance final de inversión del anticipo, el contratista deberá haber entregado a la interventoría todos los soportes de gastos correspondientes a la inversión del dicho anticipo girado al contratista, al subcontratista o tercero”***.

Permitiendo que la legalización de las facturas no sean entregadas mensualmente en cada informe como es debido, sino ampliando y extendiendo el plazo para que se haga en los meses subsiguientes, esta flexibilización facilita que el contratista se quede con los recursos mayor tiempo y pueda legalizar estas amortizaciones, incluso hasta llegar al balance final del anticipo, lo cual pone en riesgo el manejo de los recursos públicos.

La Contraloría de Bogotá con fecha 11 de Marzo de 2009, dirige comunicación al IDU, en la cual solicita se suscriba un memorando de entendimiento con los contratistas e interventores a través del cual se establezca de manera diáfana las condiciones bajo las cuales los mismos deberán manejar e invertir el anticipo que gire la entidad a su digno cargo, de tal forma que el control a cargo de los interventores no genere situaciones de contención que puedan retardar la ejecución de los correspondientes contratos.

Es absolutamente claro, que el ente de control preocupado por el atraso en la ejecución de las obras, solicita se establezcan condiciones para que de manera clara, rápida y oportuna permitan manejar e invertir el anticipo y evitar situaciones que puedan retardar la ejecución de los contratos; **es de sobra mencionar que debe hacerse dentro del marco de la legalidad**, pues esta es una premisa que debe tener presente todo ciudadano y mucho mas tratándose de servidores públicos.

Sin embargo, de manera puntual y expresa el IDU en el Memorando SGJ-405-23181 del 9 de Junio de 2009, de la Dirección General dirigido a la Subdirección General de Desarrollo Urbano; De Gestión Corporativa; Jurídica; De Infraestructura, Dirección Técnica de Construcciones, De Mantenimiento, de Gestión Contractual, **utiliza la comunicación de la Contraloría de Bogotá de manera ilógica, inapropiada e indebida para motivar, soportar y sustentar las**

directrices ilegales que venían dando y que fueron inicialmente autorizadas en el memorando del 5 y 12 de Marzo de 2009 respectivamente ya referido, pero en este nuevo memorando no solamente confirma y corrobora los conceptos, sino de manera textual amplía a todos los contratistas de Fase III de Transmilenio estas directrices y establece: ***“Garantizando el principio de brindar un tratamiento igualitario a todos los contratistas de obra del IDU, esta Dirección General hace extensivas las directrices que de manera puntual emitió en los memorandos Nos. DTL-6000-10064 y DTL-6000-10094, para el giro, manejo y adecuada inversión del anticipo en los contratos de obra de Fase III del Sistema Transmilenio”***

Es importante señalar que por los cambios efectuados por la Dirección del IDU, mediante los Memorandos DG-000-IDU 025233 del 3/04/2009 DTL-6000-10064 del 5 de Marzo de 2009 y SGJ-405-23181 de Junio 9 de 2009, en los cuales se modificaron y flexibilizaron: los cronogramas de obra, y el manejo de los anticipos, extendiendo la autorización para entrega de recursos del anticipo a subcontratistas y terceros, aunado a las actuaciones administrativas, técnicas, legales y financieras que de ellos se deriven contravienen los principios de la contratación estatal y resulta absolutamente ilegal e inconveniente por las siguientes razones:

- Primero: modificar una resolución a través de un memorando.
- Segundo: cambiar en forma absurda, injusta e inconveniente las condiciones establecidas con el objeto de permitir que el contratista entregue los recursos públicos a **subcontratistas o terceros**, sin estar legalmente permitido.
- Tercero: permitir que en informes subsiguientes se puedan presentar soportes de los giros entregados a subcontratistas o terceros.
- Cuarto: poner en riesgo evidente los recursos públicos que al estar en manos de particulares (Subcontratistas o terceros), podrían estar por fuera del amparo de la póliza de seguro.
- Quinto: Invocando el presunto derecho a la igualdad, extiende estas directrices indebidas e ilegales que flexibilizan el manejo del anticipo a todos los contratos de obra del IDU, incluidos los de la Fase III de Transmilenio.

Es evidente que a través de memorandos emitidos por la Dirección General del IDU, se pretendió modificar el Manual de Interventoría y la normatividad jurídica vigente, y lo mas grave que se utilice una comunicación de la Contraloría para darle una interpretación y alcance que no tiene, para con ella pretender legalizar y subsanar todos los errores e inconsistencias que se venían cometiendo (giros a

subcontratistas o terceros, y entrega de recursos a través de ofertas mercantiles); lo cual es a todas luces inconveniente, indebido e ilegal y no solamente riñe con las funciones, deberes y atribuciones de los servidores públicos, sino que estas conductas estarían alcanzando la esfera del ámbito penal, no solamente profiriendo un concepto abiertamente arbitrario para modificar las normas en uso sin cumplir con los procedimientos establecidos, sino también omitiendo el cumplimiento de la normatividad jurídica aplicable.

Pero estos no son los únicos riesgos que se corre al entregar los recursos del anticipo a un subcontratista o tercero, sino que se puedan perder y se puedan tornar irrecuperables, con el agravante que la entidad aseguradora al no estar estos recursos en manos del contratista, podría invocar una causal de exculpación o exoneración de responsabilidad, al cambiarse las condiciones previstas en el contrato de seguro suscrito con la firma aseguradora, ya que el asegurado no es el subcontratista o tercero, sino el contratista directamente.

Mucho mas grave es el riesgo mismo que se asume al entregar recursos a un subcontratista o tercero, sin la obligación de soportarlos de manera alterna y no como quedo establecido en el referido memorando del 12 de Junio de 2009, que autoriza que **algunos soportes se puedan presentar en los informes mensuales subsiguientes**, constituyéndose un riesgo innecesario para el manejo de los recursos del estado.

Estas actitudes desplegadas por el IDU no deberían ser propias de un servidor publico eficiente, prudente y cuidadoso, que en vez de estar pendiente en la defensa del patrimonio de las entidades publicas, modifique las condiciones previstas legalmente, amplíe el concepto para facilitar que dineros del anticipo puedan ser girados a subcontratistas o terceros, sin que estuviere permitido, y flexibilice el tiempo para la entrega de los soportes de los recursos entregados como anticipo.

Por lo anterior, resulta abiertamente ilegal e inconveniente, primero modificar una resolución a través de un memorando, segundo, cambiar en forma absurda, injusta e inconveniente las condiciones establecidas con el objeto de permitir que el contratista entregue los recursos públicos a subcontratistas o terceros, sin estar legalmente permitido, tercero, permitir que en informes subsiguientes se puedan presentar soportes de los giros entregados a subcontratistas o terceros, quinto, poner en riesgo evidente los recursos públicos que al estar en manos de particulares (Subcontratistas o terceros), podrían estar por fuera del amparo de la póliza del seguro.

Ante estos hechos es necesario que la Dirección del Instituto de Desarrollo Urbano "IDU", adopte las medidas que considere convenientes, oportunas y pertinentes para subsanar o corregir los hechos enunciados.

2.3.1.6. Transcripción de Normas enunciadas

CONSTITUCIÓN NACIONAL, artículo 209. *La función administrativa esta al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

LEY 489 DE 1998, Artículo 3o. **PRINCIPIOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA.** *La función administrativa se desarrollará conforme a los **principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia.** Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.*

PARAGRAFO. *Los **principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control** y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.*

ARTICULO 4o. FINALIDADES DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. *La función administrativa del Estado **busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes**, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.*

Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.

LEY 87 DE 1993 CONTROL INTERNO EN LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL ESTADO, Artículo 2º.- *Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

- a) **Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;***
- b) **Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;***
- c) **Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;***
- d) **Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;***
- e) **Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;***
- f) **Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;***
- g) **Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;***
- h) **Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.***

LEY 80 DE 1993, Artículo 3º.- Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

Artículo 23º.- Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

Artículo 25. DEL PRINCIPIO DE ECONOMIA. En virtud de este principio:

3o. Se tendrá en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados.

4o. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.

Artículo 26º.- DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio:

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, **a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.**

2o. **Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.**

4o. **Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.**

5o. **La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal** quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma.

8o. **Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.**

LEY 734 DE 2002, Artículo 34. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

21. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados.

Artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.

LEY 599 DE 2000, Artículo 413. *Prevaricato por acción.* El servidor público que profiera resolución, dictamen o **concepto manifiestamente contrario a la ley**, incurrirá en prisión de tres (3) a ocho (8) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a ocho (8) años. (subrayado fuera de texto)

Artículo 416. Abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto. *El Servidor público que fuera de los casos especialmente previstos como conductas punibles, con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas, cometa acto arbitrario e injusto, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público.* (subrayado fuera de texto).

DECRETO 2170 DE 2002, artículo 7, establece:

“Del anticipo en la contratación. *El manejo de los recursos entregados al contratista a título de anticipo en aquellas contrataciones cuyo monto sea superior al 50% de la menor cuantía a que se refiere el literal a) del numeral 1º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, deberá manejarse en cuenta separada a nombre del contratista y de la entidad estatal. Los rendimientos que llegaren a producir los recursos así entregados, pertenecerán al tesoro”.* Negrilla fuera de texto

DIRECTIVA PRESIDENCIAL No. 04 de Abril 4 de 2003

6º. Manejo de pagos anticipados y anticipos en la contratación estatal.

Salvo casos excepcionales plenamente justificados y motivados, las entidades no pactarán pagos anticipados. Esta restricción no se aplicará al Sector de la Defensa Nacional.

Para el caso de los anticipos se establece como criterio que la entrega de recursos se realice utilizando instrumentos financieros que aseguren el manejo transparente de los recursos y su destinación exclusiva al contrato.

Deberá estipularse en los contratos estatales que la entidad pública contratante es la propietaria de los recursos entregados en calidad de anticipo y en consecuencia los rendimientos financieros que los mismos generen pertenecen al Tesoro.

Los destinatarios de la presente Directiva deberán informar y promover directamente entre los funcionarios a su cargo el contenido de la misma, así como tomar las medidas necesarias para su cumplimiento.

RESOLUCIÓN N° 167 de 2006 del Instituto de Desarrollo Urbano “IDU”.



Los hechos descritos anteriormente, podrían dar lugar a un presunto hallazgo administrativo con incidencia penal y disciplinaria de conformidad con lo consagrado en la Constitución Nacional, artículo 209; Ley 599 de 2000, artículo 413 y s.s.; Ley 80 de 1993, artículo 3, 23, 24, 25 y 26; Ley 489 de 1998, artículos 3; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 42 de 1993, artículos 8 y 9; Ley 734 de 2002, artículo 34, numerales 1, 2, 15 y 21; artículo 35, numeral 1 y 7; Decreto Reglamentario 2170 de 2002, artículo 7; Directiva Presidencial N° 04 de 2003 y Manual de Interventoría del “IDU” Resolución 167 de 2006.



3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. Seguimiento y evaluación al proceso de Licitación Pública TMSA – LP-004-2009 – SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO - S.I.T.P.

Para efectos del Proceso de Licitación Pública TMSA – LP-004-2009 – SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO - S.I.T.P., como parte de la información suministrada por Transmilenio S.A. se determinó que para la Validación del Modelo Financiero se realizaron las contrataciones a continuación descritas:

3.1.1. Hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria, por \$131.399.680 que fueron pagados por contratos de prestación de servicios para realizar objeto y actividades similares.

3.1.1.1. Contrato de prestación de servicios profesionales No. 87 de 2009.

Objeto: Desarrollar temas o aspectos financieros como apoyo a la gestión que adelanta la Dirección de Operaciones en su calidad de interventor de los contratos de concesión de los operadores del Sistema Transmilenio.

Plazo: 10 meses o hasta agotamiento de los recursos, lo que ocurra primero.

Forma de Pago: No. de horas efectivamente causadas por \$200.000+IVA
Se efectuarán pagos mensuales.

Valor: \$120.000.000 incluido IVA

Fecha de Suscripción 26 mayo 2009

Fecha de inicio: 5 de junio 2009

Fecha de terminación: 5 de abril de 2010

Adición: Por \$60.000.000 de fecha 12 de marzo de 2010

3.1.1.2. Contrato de prestación de servicios profesionales No. 090 de 2009

Objeto: Apoyar de forma especializada en el tema de regulación económica a la Dirección de Operaciones en su calidad de interventor de los contratos de concesión del sistema, con el fin de facilitar la negociación y demás mecanismos de regulación económica con los operadores del Sistema Transmilenio.

El estudio técnico y económico de la entidad menciona:



“Alcance del objeto: Apoyar técnicamente la Dirección de operaciones en el diseño de incentivos económicos y de regulación económica para la remuneración de los contratos troncales basados en el principio de la regulación económica.

Justificación: Con el fin de beneficiar a los usuarios disminuyendo los costos de transporte...Transmilenio está analizando la posibilidad de buscar alternativas para disminuir la presión sobre el costo a los usuarios.”

Plazo: 7 meses o hasta agotamiento de los recursos, lo que ocurra primero.

Forma de Pago: No. de horas efectivamente causadas por \$348.000+IVA
Se efectuarán pagos mensuales.

Valor: \$100.000.000 incluido IVA
Fecha de Suscripción 28 mayo 2009
Fecha de inicio: 2 de junio 2009
Fecha de terminación: 2 de enero de 2010

Adición: Por \$50.000.000 de fecha 10 de marzo de 2010

3.1.1.3. Este ente de control considera que la entidad ha incurrido en falla administrativa por los motivos relacionados a continuación

1) En razón a que las recomendaciones de la asesoría tenía como objeto analizar la viabilidad de las modificaciones de los contratos de concesión para reducción de tarifa y dado que las sugerencias y recomendaciones no se tuvieron en cuenta, en el caso del contrato N° 90 de 2009, el cual apuntaba en esencia a buscar mecanismos para favorecer a los usuarios mediante la disminución de la misma, no debió haberse realizado la contratación ni haberse prorrogado y adicionado.

2) Adicionado a la anterior, sin mayor criterio se hace una adición del 50% en el contrato N° 90 de 2009, para asignar al contratista otras actividades que son diferentes a las contempladas en el contrato y que tampoco se encuentran incluidas dentro de los estudios previos que soportaban la justificación para adelantar esta contratación.

Por lo anterior se esta infringiendo la Ley 87 de 1993, cuyos *Objetivos del Sistema de Control Interno se fundamentan* en los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales, a saber:

“ARTICULO 2º.OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.

Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: a) Proteger los recursos de la organización buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten; b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional: d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional

ARTICULO 4º. ELEMENTOS PARA EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Toda entidad bajo la responsabilidad de sus directivos debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del Control Interno: a) Establecimiento de objetivos y metas tanto generales como específicas, así como la formulación de los planes operativos que sean necesarios; b) Definición de políticas como guías de acción y procedimientos para la ejecución de los procesos; c) Adopción de un sistema de organización adecuado para ejecutar los planes;”

3.1.1.4. Se estableció Hallazgo Fiscal al determinar detrimento que asciende a la suma de \$131.399.680, valor que hasta la fecha ha sido pagado, ya que pudo haberse realizado sólo la contratación por \$120.000.000 con la firma Valora Consultoría Empresarial, con su adición de \$60.000.000 como se hizo; y no haberse contratado a la firma Económica Consultores que costó \$150.000.000, lo que genera igualmente Incidencia disciplinaria y penal.

Este ente de control considera que los contratistas en algunas de sus actividades realizaron el mismo tipo de trabajo, utilizaron similares elementos metodológicos, analizaron las mismas variables y terminaron elaborando una misma actividad que consistía fundamentalmente en la presentación de un documento base para la eventual modificación de los contratos troncales en un trabajo conjunto solicitado por la entidad:

CUADRO No. 37
CUADRO COMPARATIVO CONTRATOS 087 Y 090 DE 2009

OBJETO DEL CONTRATO		
VALORA CONSULTORÍA EMPRESARIAL LTDA.- CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS NO. 87 DE 2009	ECONÓMICA CONSULTORES LTDA.- CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS NO. 90 DE 2009	OBSERVACIONES
Desarrollar temas o aspectos financieros como apoyo a la gestión que adelanta la Dirección de Operaciones en su calidad de interventor de los contratos de concesión de los operadores del Sistema Transmilenio.”	Apoyar de forma especializada en tema de regulación económica la Dirección de Operaciones con el fin de facilitar la negociación y demás mecanismos de regulación económica con los operadores del Sistema Transmilenio”	El objeto del contrato 087 está definido de manera genérica pues se hace mención de “temas o aspectos financieros” sin especificarlos ni definirlos claramente. En forma similar, el objeto del contrato 090 es ambiguo y no especifica las variables económicas a que se refiere.
OBLIGACIONES DEL CONTRATO		

VALORA CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA.- CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS NO. 87 DE 2009	ECONÓMICA CONSULTORES LTDA.- CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS NO. 90 DE 2009	OBSERVACIONES
1. Participar, acompañar y orientar la elaboración de fórmulas financieras para ser presentadas a las concesiones y así ajustar los contratos de concesión.	3. Se analizarán los siguientes tópicos:...c) Fórmulas de ajuste a la remuneración de operadores troncales actuales	El tema de fondo en este punto es el mismo: la remuneración a los concesionarios
2. Apoyar en el desarrollo de modelos financieros requeridos en relación con la rentabilidad de los contratos	1. Apoyar en el diseño de medidas de regulación económica que permita simular el impacto fiscal, de eficiencia económica y de costo a los usuarios de los contratos de concesión	Es fácil observar que se trata de hacer un análisis de un mismo aspecto del contrato, con el estudio de las mismas variables, pero enunciado con una terminología diferente. "Rentabilidad" y "Eficiencia económica" son términos análogos, por no decir sinónimos. Con estas actividades se pretende realizar la misma labor: establecer nuevos montos de remuneración
3- Dentro de las obligaciones del contratista están, entre otras, la de "Participar, orientar y proponer fórmulas a la Dirección de Operaciones para ajustar los contratos de concesión".	No. 3) consiste en: "Apoyar a la Subdirección de operaciones con el análisis de las actuales distorsiones, incentivos perversos y cesión de rentas del contrato vigente y proponer fórmulas que corrijan estas circunstancias. En particular se analizarán los siguientes tópicos:...c) Fórmula de ajustes a la remuneración de operadores troncales actuales y su incidencia en la tarifa técnica". f) Estructura actual de la fórmula de asignación de ingresos a los operadores troncales"	Es fácil observar que los términos "fórmulas de ajuste de remuneración de operadores troncales" incluidos en el contrato 087 y "regulación económica para la remuneración de los contratos" utilizados en el contrato 090, involucran exactamente el mismo concepto, aspecto y factor técnico contemplados en los contratos de concesión: El pago a los concesionarios.
La información suministrada por la entidad al contratista consistió básicamente: los contratos de concesión, estadística de varios años relacionadas con los niveles de utilización del servicio de transporte por parte de los usuarios, monto de inversiones realizadas tanto por Transmilenio como por los concesionarios, costos por kilometraje recorrido, entre otras.	La información suministrada por la entidad al contratista consistió básicamente: los contratos de concesión, estadística de varios años relacionadas con los niveles de utilización del servicio de transporte por parte de los usuarios, monto de inversiones realizadas tanto por Transmilenio como por los concesionarios, costos por kilometraje recorrido, entre otras.	Vemos que la información suministrada por la entidad fue la misma a los dos contratistas.
RESULTADOS DEL CONTRATO (EJECUCIÓN)		
VALORA CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA.- CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS NO. 87 DE 2009	ECONÓMICA CONSULTORES LTDA.- CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS NO. 90 DE 2009	OBSERVACIONES
Con base en la asesoría prestada por el contratista no se han realizado modificaciones a los contratos de concesión, ya que según lo expresado por la entidad "en razón a que después de la valoración no son recomendables para la entidad."	Con base en la asesoría prestada por el contratista no se han realizado modificaciones a los contratos de concesión, ya que según lo expresado por la entidad "en razón a que después de la valoración no son recomendables para la entidad."	La entidad no explica las razones por las cuales las modificaciones no son recomendables para la entidad. Siendo así las cosas, se puede inferir que no era necesario haber suscrito el contrato No. 090 de 2009 en cuestión porque la tarifa continúa exactamente igual, a pesar de que uno de los estudios en el punto 5.2.3. determina que "en el modelo hipotético tomando parámetros observados en transmilenio, la TIR del negocio para una demanda constante es del 22%...Con un crecimiento del 6% anual en el número de pasajeros movilizados, la TIR se eleva hasta el

		25%.” En otras palabras, se contrató un servicio innecesario, o por lo menos era suficiente con un solo contratista para llegar a una misma conclusión.
Según TRM SA la aplicación práctica de la ejecución del contrato en la toma de decisiones por parte de la entidad radica en que se analizó, revisó y estimó la disminución de la tarifa de los operadores troncales, dicha información fue presentada en varias mesas de trabajo a los concesionarios pero no fue aceptada por ellos. En consecuencia no se firmó la modificación contractual propuesta.	Según TRM SA la aplicación práctica de la ejecución del contrato en la toma de decisiones por parte de la entidad radica en que se analizó, revisó y estimó la disminución de la tarifa de los operadores troncales, dicha información fue presentada en varias mesas de trabajo a los concesionarios pero no fue aceptada por ellos. En consecuencia no se firmó la modificación contractual propuesta.	Los estudios realizados por el contratista no han tenido aplicación práctica en la toma de decisiones y coincide con la salvedad hecha por los contratistas: “la información contenida en este informe es una opinión y de naturaleza puramente informativa y en ningún caso ha de ser considerado como recomendación o consejo”. Adicionalmente, no se conocen los argumentos esgrimidos por la entidad para reducir la tarifa, el valor que se quería disminuir y al no haber sido aceptada por los concesionarios, se corrobora que con la suscripción del contrato No. 090 de 2009 se contrató un servicio inocuo.
Al cumplir con su obligación de apoyar a la Dirección de Operaciones en el desarrollo de modelos financieros en relación con la rentabilidad de los contratos de concesión, concluye que “la rentabilidad de los operadores fase I es mayor”	Menciona que “se construyó un modelo para analizar el efecto del aumento de flota en la rentabilidad de los operadores troncales”	Se comprueba que ambos contratistas abordan el mismo tema de la rentabilidad para el aumento de flota”
En la carpeta del contrato, a folio 81 aparece el siguiente texto: <i>“Resumen de actividades realizadas entre 1 de julio y 15 de sept. de 2009...b) análisis y validación de las implicaciones financieras de la ampliación de la flota”</i>	En la carpeta del contrato, a folio 76 aparece el siguiente texto: <i>“Informe de actividades...desde el 15 de julio hasta el 15 de sept. de 2009...simulación del comportamiento financiero...para el análisis de la ampliación de flota”</i>	Se comprueba que ambos contratistas abordan el mismo tema financiero en caso de aumento de flota”
Incluye en el informe de actividades: “En este mes se ha hecho énfasis en la revisión de la estructuración del SITP que incluye la revisión de en cuatro aspectos principales: Modelo: Estructura del modelo, formulación y proyección de estados financieros-Variables y Supuestos Operacionales: Supuestos generales de proyección, supuestos económicos financieros y supuestos operacionales vs. Inicialmente considerados en extensiones de flota.- Metodología: Proyección en pesos constantes y corrientes, cierre del modelo por de Flujo de Caja Libre, cálculo de anualidad al 9% vs. al 0%, aportes de transportadores, TIR del proyecto.-Sensibilidades: supuestos operacionales, evasión, incrementos de combustibles, tasa de cambio, menor demanda.	De otra parte, el contratista ECONOMICA CONSULTORES menciona como actividades la “participación en reuniones con el equipo de trabajo de Transmilenio S.A., los actuales operadores y la junta de Transmilenio S.A., presentando un cuadro en el que relacionan las fechas entre el 1 de febrero y el 13 de julio y las horas en las que se realizaron 18 reuniones con el fin de adelantar negociaciones con los agentes (5 reuniones) con el equipo de trabajo (5 reuniones), reuniones para presentar el resumen y revisar los pliegos del SITP(3 reuniones) y para redactar el informe modelo SITP (3 reuniones).	La firma Valora, que fue contratada para realizar análisis financieros, también está presentando análisis económico, a saber: cálculo de anualidad al 9% vs. al 0%, aportes de transportadores, TIR del proyecto.-Sensibilidades: supuestos operacionales, evasión, incrementos de combustibles, tasa de cambio, menor demanda.” No es claro cómo la entidad fija la frontera entre los conceptos y análisis financieros y los puramente económicos, criterios que sirven de base para pagar honorarios diferenciales a estos dos contratistas.

<p>Los documentos soporte de la ejecución del contrato ascienden a 181 folios digitalizados en el documento denominado: informes.pdf</p>	<p>Los documentos soporte de la ejecución del contrato ascienden a 13 folios digitalizados en el documento denominado: informes2.pdf. La entidad solamente reportó a este ente de control este informe fechado el 10 de septiembre de 2009.</p>	<p>Dentro de las obligaciones del contratista aparece la de presentar un informe mensual sobre el avance del cumplimiento del objeto de las actividades realizadas, pero se observa que éstas en su mayoría corresponden a reuniones. Aunque en los informes de actividades se menciona el desarrollo de temas como <i>“modelación de la tarifa técnica”</i> en la página 11 dice <i>“Se construyó un modelo simplificado para analizar el efecto del aumento de la flota en la rentabilidad de los operadores troncales”</i> pero no figura en los soportes</p>
--	---	--

Fuente: Contratos 087 y 090 de 2009 – suscritos Transmilenio
Elaboró: Dirección de Movilidad – Contraloría de Bogotá.

Dentro de la justificación para esta contratación, como se nota desde el comienzo, existieron varias razones para justificar estos contratos, tales como beneficiar a los usuarios actuales disminuyendo los costos de transportes y teniendo en cuenta que los buses de la Fase I están en buenas condiciones ya cercanas al cumplimiento de la vida útil, otro factor era la renegociación de la remuneración de los operadores troncales en los contratos originales, por ello se requería de un soporte técnico económico que pueda redundar en un menor pago y aliviar las presiones fiscales que actualmente impone el fondo de contingencias al distrito.

Sin embargo, Transmilenio S.A. contrato a las firmas VALORA CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA y ECONOMICA CONSULTORES LTDA para llevar a cabo el apoyo en temas de regulación económica o aspectos financieros a la Dirección de Operaciones en los contratos de concesión de los operadores del Sistema Transmilenio, como se puede observar en los cuadros anteriores, los objetos, derivaciones, actuaciones, efectos tienen una proyección y resultados similares, al contratar unos servicios que en el caso del Contrato No. 090 de 2009 finalmente no fueron utilizados por la entidad, servicios que pudieron ser obtenidos como resultado de la ejecución del contrato No.087 de 2009.

Es por ello que se considera injustificable contratar con la firma Económica Consultores Ltda., para cumplir actividades por la suma de Cien Millones de Pesos y de manera inconcebible se adicione en Cincuenta Millones de Pesos más que como se demuestra en los cuadros comparativos también fueron incluidos en el contrato suscrito con la firma Valora Consultoría Empresarial Ltda.

Esto demuestra que se estaría realizando una gestión antieconómica, injusta, indebida e ineficaz por parte de la Empresa Transmilenio, primero por celebrar unos contratos de prestación de servicios con dos firmas privadas para hacer relativamente lo mismo.



A manera de valoración y por darle razón al objeto contratado, podría haberse realizado sólo la contratación por \$120.000.000 con la firma Valora Consultoría Empresarial y su adición de \$60.000.000 como se hizo; y no debió haberse contratado a la firma Económica Consultores que costó \$150.000.000, lo cual generó un detrimento de **\$131.399.680** que hasta la fecha han sido pagados.

Administrativamente es necesario que Transmilenio tome las medidas que considere convenientes y pertinentes, para que hechos como los enunciados no se vuelvan a presentar y se pongan con ello en riesgo los recursos públicos de la entidad.

Estas conductas descritas, permiten establecer hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209, Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 80 de 1993, artículo 3, 23, 24, 25 y 26; Ley 734 de 2002, artículos 34, numerales 1 y 21; artículo 35, numeral 1; Ley 610 de 2000 artículo 6.

3.1.2. Pronunciamiento de la Contraloría de Bogotá sobre el Plazo otorgado para la etapa de prepliegos de la licitación pública No. TMSA-LP-001 de 2010 – SIRCI.

La apertura de la licitación pública No. TMSA-LP-001 de 2010, tuvo como objeto el de seleccionar “LA PROPUESTA MÁS FAVORABLE PARA LA ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO DE CONCESIÓN, CUYO OBJETO SERÁ REALIZAR EL DISEÑO, SUMINISTRO, IMPLEMENTACIÓN, OPERACION Y MANTENIMIENTO DEL SUBSISTEMA DE RECAUDO, DEL SUBSISTEMA DE INFORMACION Y SERVICIO AL USUARIO Y DEL SUBSISTEMA DE INTEGRACION Y CONSOLIDACION DE LA INFORMACION; EL DISEÑO, SUMINISTRO, IMPLEMENTACIÓN, GESTION Y MANTENIMIENTO DEL SUBSISTEMA DE CONTROL DE FLOTA; EL SUMINISTRO DE LA CONECTIVIDAD; LA INTEGRACION ENTRE EL SUBSISTEMA DE RECAUDO, EL SUBSISTEMA DE CONTROL DE FLOTA, EL SUBSISTEMA DE INFORMACION Y SERVICIO AL USUARIO Y EL SUBSISTEMA DE INTEGRACION Y CONSOLIDACION DE LA INFORMACION, QUE CONFORMAN EL SIRCI, PARA EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE BOGOTÁ, D.C”

En Julio 30 de 2010 este Ente de Control realizó pronunciamiento acerca del plazo otorgado para la etapa de prepliegos en los siguientes términos:

CONTRALORIA DE BOGOTA D.C. Folios: 2 Anexos: No

Radicación # 201061122 Fecha 2010-07-30 16:35 PRO 205015

Tercero : (ATM013045) FRANCISCO FERNANDO ALVAREZ

Dependencia : DESPACHO DEL CONTRALOR

Tip Doc : Oficio (SALIDA) Número : 10000-14164



10000 -

Señor Doctor
FRANCISCO FERNANDO ALVAREZ MORALES
Secretario Distrital de Movilidad
Calle 13 No. 37-35
Bogotá D.C.

Señor Doctor
JAIRO FERNANDO PAEZ MENDIETA
Gerente General
Empresa de Transporte del Tercer Milenio TRANSMILENIO S.A.
Avenida El Dorado No. 66-63
Bogotá D.C.

Ref: *Pronunciamento sobre el plazo otorgado para la etapa de prepliegos de la licitación del SIRCI.*

Respetados Señores:

La Contraloría de Bogotá tiene como objetivo ejercer, en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración del Distrito Capital, y nos corresponde, por mandato constitucional, efectuar un control de gestión y resultados fundamentado en la correcta, eficiente, económica, eficaz y equitativa administración del patrimonio público.

En virtud de lo anterior, este Órgano de Control Fiscal en desarrollo de la auditoría especial a la contratación que se adelanta ante Transmilenio S.A., en cumplimiento del PAD 2010 Ciclo II, ha observado que de acuerdo con la información publicada el 13 de julio de 2010, por TRANSMILENIO S.A., en el portal de contratación a la vista www.contratacionbogota.gov.co, en relación con el aviso de convocatoria de la **Licitación Pública 001 de 2010**¹, en cumplimiento de lo dispuesto por el Artículo 4º. del Decreto 2474 de 2008, que transcurridos 18 días del total de 21, definidos por la Entidad para la etapa de prepliegos, 21 personas entre naturales y jurídicas, han presentado 32 observaciones al proyecto de pliegos de condiciones y a los estudios y documentos previos de la mencionada Licitación, así:

¹ objeto, es " SELECCIONAR LA PROPUESTA MÁS FAVORABLE PARA LA ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO DE CONCESIÓN, CUYO OBJETO SERÁ REALIZAR 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 SUBSISTEMA 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."

"Al rescate de la moral y la ética pública"

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219-39 00

- (7) solicitan se amplíe la etapa de prepliegos
- (17) solicitan codificación o aclaración a los requisitos generales para participar.
- (7) hacen observaciones a la estructuración técnica,
- (1) solicita información sobre la estructuración económica.

Al margen de las solicitudes de aclaración y/o modificación a los requisitos generales para participar en el proceso, se observa que siete (7) solicitudes corresponden a prórroga de la etapa de prepliegos, las cuales se argumentan bajo la necesidad de ofertar tecnología extranjera, por lo cual consideran insuficiente el plazo previsto de (21) días para la estructuración definitiva de los pliegos de condiciones.

Al respecto la Contraloría de Bogotá, bajo el hecho cierto que en el país no existen suficientes tecnologías que puedan ponderar como asertivas las condiciones técnicas incluidas en los términos de referencia, somete a consideración de TRANSMILENIO S.A., se evalúe la posibilidad de estudiar la conveniencia de ampliar dicho plazo, con el fin que en un tiempo prudente mayor, los potenciales oferentes aporten con sus observaciones elementos que le permitan a la Administración Distrital acertar en la adquisición de la mejor tecnología para el diseño, suministro, implementación, operación, control y mantenimiento del SIRCÍ, dentro de los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Sin duda esta es una de las licitaciones más importantes para Bogotá y sus habitantes, por la tecnología, el valor económico y el impacto sobre la calidad de vida, razones que ameritan cubrir las consideraciones necesarias para que sea un proceso exitoso, transparente e imparcial.

Solo con el ánimo que sirva como referente, es pertinente recordar lo sucedido con los últimos tres procesos relacionados con temas de movilidad, así: i) Detección electrónica de infracciones de tránsito (Licitación SDM-LO-009 de 2007), ii) Sistema inteligente de administración de tráfico-SIAT (SDM-LP-031-2007) y iii) la del SITP que se encuentra en proceso de calificación y adjudicación de propuestas, donde en las dos primeras, los días calendario destinados para la consulta de pliegos de condiciones y estudios de documentos previos, no sobrepasaron los 24 días y que por cierto fueron declaradas desiertas, mientras que para la del SITP, se destinaron 95 días.

Atentamente,



MIGUEL ANGEL MORALESRUSSIRUSSI
Contralor de Bogotá D.C.

Proyectó y elaboró: Alberto Martínez Morales, Director Sector Movilidad
Ajustó: Gabriel Eduardo Riveros, Asesor Despacho

"Al rescate de la moral y la ética pública"

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 No. 29 - 34
PBX: 219 39 00

3.2. SE COMUNICAN 5 HALLAZGOS ADMINISTRATIVOS Y DISCIPLINARIOS DE LOS CUALES, UNO TIENE INCIDENCIA FISCAL Y OTRO INCIDENCIA PENAL PORQUE TRANSMILENIO S.A. ADICIONÓ EL CONTRATO DE CONCESION DE RECAUDO FASE II, EN LA CUANTÍA DE \$12.470, MILLONES, PARA ATENDER RECLAMACIÓN DE DESEQUILIBRIO ECONOMICO, LO CUAL TAL COMO SE DEMUESTRA POR PARTE DE LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ SE CONSTITUYE EN EL PAGO DE LO NO DEBIDO Y POR TANTO EN DAÑO FISCAL AL PATRIMONIO PÚBLICO.

Esta reclamación fue presentada durante dos administraciones anteriores y a su vez negadas por el gestor; situación evidenciada por la Contraloría de Bogota al evaluar el calculo de las proyecciones teniendo en cuenta las características propias del proyecto y la dinámica de la demanda. Para el 2015, año en el cual termina la concesión no existirá desequilibrio económico, no obstante si por alguna eventualidad existiera tal desequilibrio económico éste podrá ser calculado de manera real al finalizar el contrato o en el momento en que realmente se demuestren perdidas reales e irre recuperables.

Es por lo anterior que la aprobación de la remuneración por desequilibrio económico pactada con el operador de recaudo fase II se constituye en un daño al patrimonio público por \$12.470.489.119

3.2.1. Hallazgo Fiscal con incidencia Administrativa y Disciplinaria, por que TRANSMILENIO en el proceso de negociación para la compensación en la reclamación de la firma UT Fase II por desequilibrio económico en cuantía de \$12.470.489.119, no considero los elementos que se requieren como fundamento para la existencia de la afectación de la ecuación contractual, ya que no tenía la obligación de garantizar, ni había acordado un nivel de utilidad, el acuerdo no podía hacerse sobre la base de garantizar un nivel de ingresos determinado, por que, el riesgo de demanda, el de retorno de su inversión y el de implantación del Sistema eran responsabilidad del concesionario según al esquema de distribución de riesgo previsto en el contrato.

No obstante, Transmilenio S.A. y la UT Fase II acordaron suscribir el contrato adicional No. 3 al contrato de concesión 183 de 2003, conforme al anexo Financiero y al anexo 02 parte integral el 16 de junio de 2009, como resultado del proceso de arreglo directo que se inicio el 17 de junio de 2008, en el que Transmilenio aceptó reconocer a la UT Fase II la suma de \$12.470.489.119 a Valor Presente Neto a partir del mes de junio de 2009 por medio de un aumento de \$24 del Precio Licitado Unitario – PLU vigente del concesionario, lo que equivale a precios corrientes hasta diciembre de 2015 a \$22.570.282.347.

Era claro que las pretensiones del concesionario obedecían al argumento de que por el atraso en la entrada en operación de las troncales de Fase II, tuvo como consecuencia pérdidas en venta de viajes, por lo tanto de ingresos, lo que afectó su flujo para la recuperación de la inversión. Los hechos relacionados por el concesionario se enmarcan entre los riesgos asumidos totalmente por el Concesionario, como riesgos propios del giro de los negocios como son: el de demanda, el de retorno de su inversión y el de implantación del Sistema. Los cuales previamente fueron definidos en el MEMORANDO DE INFORMACIÓN para el Proyecto de Vinculación de recaudador al Desarrollo del Sistema TransMilenio de diciembre de 2002¹⁷, que hacía parte de los pliegos del proceso de la Licitación No. 008 de 2002.

Por lo anterior, se considera que el concesionario no podía solicitar ningún tipo de compensación, reclamación o ajuste, derivados del desarrollo, ejecución o de la asignación de riesgos que le corresponde.

¹⁷ En el MEMORANDO DE INFORMACIÓN para el Proyecto de Vinculación de recaudador al Desarrollo del Sistema TransMilenio de diciembre de 2002, se definen los riesgos que se incluyeron en la cláusula 62 del contrato, así:

5.11.1 Riesgo de Demanda

Es la contingencia que estaría a cargo del concesionario y que consiste en la eventual disminución en el número de pasajeros efectivamente transportados por el Sistema TransMilenio frente a los que fueron estimados autónomamente por el concesionario al elaborar su propuesta.

...

3. En todo caso, los proponentes de una eventual licitación, deben efectuar sus propias estimaciones sobre la demanda por cuanto en ninguna forma ni directa ni indirecta, TRANSMILENIO S.A. asume ningún tipo de garantía o compromiso sobre los niveles de demanda

...

7. Se encuentra previsto un esquema de inversión gradual, en la medida que el Sistema lo requiera.

...

5.11.3 Riesgo de Implantación del Sistema

El riesgo de implantación del Sistema, se entiende como el impacto que en los costos, en el costo de oportunidad y en el retorno de la inversión previstos por el concesionario, puedan tener factores que dificulten, retrasen o dilaten el proceso de implantación o puesta en marcha del Sistema TransMilenio y que no sean responsabilidad directa del CONCESIONARIO.

Con el funcionamiento y operación regular del Sistema en la FASE UNO, se minimiza el riesgo para la FASE DOS, el cual será mitigado en lo posible mediante un esquema de par y paso provisional, en el cual el avance en la implantación se someta al cumplimiento de metas previas, que coordinen los esfuerzos de los diferentes agentes del Sistema, previa evaluación de los factores de retraso.

Adicionalmente, el plazo de la concesión estará asociado a la iniciación efectiva de la operación del Sistema, de manera que el eventual atraso, en la implantación, no restringirá el término de explotación mínima que se concederá a través del contrato.

5.11.12 Riesgo de retorno de la inversión

Es la contingencia que consiste en la eventual imposibilidad de recuperar la inversión por parte del concesionario en el tiempo estimado y en la eventualidad del éxito o fracaso del negocio.

No obstante, la administración acepto y adelanto la negociación mediante el arreglo directo, proceso en el que no se evidenció, cuales fueron los argumentos legales que llevaron a Transmilenio S.A. a aceptar los requerimientos del contratista y cambiar sus argumentos que hasta la fecha había sustentado el rechazo de dichas pretensiones.

Los atrasos en la entrega de las estaciones que argumenta el concesionario como causa que afecto el nivel de ingresos, se refieren al incumplimiento del cronograma, el cual fue establecido en la Cláusula 17 del contrato, que se denominó “CRONOGRAMA TENTATIVO”, en el mismo se incluyo la tabla de las fechas cuando debía iniciar operación cada uno de las estaciones determinadas por Transmilenio S.A. para el otorgamiento de la concesión, no obstante, en la misma cláusula se advierte que el cronograma es tentativo y podrá ser modificado por la entidad en cualquier momento.

Se concluye que las variaciones que eventualmente podrían sucederse dentro de la operación normal, bien sean favorables o desfavorables a los intereses económicos del concesionario, corresponderían a su riesgo negocial, y por lo tanto, en manera alguna podría trasladarse los déficit respectivos a Transmilenio, ni tampoco podrá exigírsele al concesionario la entrega del superávit a la entidad concedente cuando los resultados superaren las proyecciones.

1. Mediante resolución No. 221 del 18 de diciembre de 2002 Transmilenio S.A. convocó la Licitación Publica No. 008 de 2003 con el objeto de otorgar en concesión la explotación económica de las actividades de recaudo del servicio de transporte público terrestre automotor masivo urbano de pasajeros en las estaciones de la Fase II, las cuales se especificaron en el contrato.
2. En la resolución de No. 131 del 3 de junio de 2003, le fue adjudicado el contrato de concesión No. 183 de 2003, objeto de la Licitación No. 008 de 2002 a la Unión Temporal Fase II, conformada en un 30% por Keb Technology Co y el 70/% por Angelcom S.A., actual recaudador de la Fase I, el cual se celebró para el recaudo no exclusivo de la Tarifas en el Sistema Transmilenio el 4 de junio de 2003, con un plazo de 12 años y se firmo el acta de inicio el 21 de diciembre de 2003, con vencimiento el 21 de diciembre de 2015.
3. Los estudios para la estructuración financiera del negocio recaudador en el proceso de contratación de la operación troncal y de recaudo para las troncales de la Fase II, fue realizado bajo el contrato de consultoría N° 061 del 26 de diciembre de 2001 por Fernando Escallón Morales & Asociados

Consultores Generales, quien determinó para la estructuración financiera para la Fase II, lo siguiente:

“...el modelo financiero es alimentado por la demanda en hora pico proyectada por la Dirección de Planeación de Transporte de Transmilenio S.A. y los factores de expansión proporcionados por la entidad, donde la demanda se mantiene plana para toda la duración de la concesión fase II y crecimiento cero, de la misma manera esta demanda es castigada por estacionabilidad de 4 meses al año”.

Igualmente, el estructurador aclara¹⁸, en el memorando final con fecha 30 de agosto de 2002 número 10-15 de Escallón Morales, que el modelo representa potenciales escenarios del futuro y por lo tanto en el futuro se pueden presentar variaciones.

El Modelo Operación de Recaudo Fase Dos describió, así: El modelo parte de la descripción completa de costos operativos, costos administrativos y costos de inversión. Trayendo a valor presente la proyección de estos costos e inversiones, sumándola y dividiéndola por el valor presente de los pasajeros que se prevé va a atender la operación de recaudo FASE DOS, descontados a la tasa de rentabilidad deseada para el proyecto el modelo arroja la tarifa de licitación o Precio Licitado Unitario (PLU).

Tarifas descontadas a diferentes tasas de rentabilidad establecen los rangos de licitación. En el caso específico del Recaudo diferentes escenarios de demanda prevista para la FASE DOS inciden directamente en el cálculo del PLU. Para la estructuración financiera se estableció un rango de rentabilidad objetivo para el proyecto entre el 13.5% y 16.5% real.

¹⁸ “El presente documento pretende suministrar a Escallón Morales elementos de juicio complementarios al análisis de negocios efectuado por dicha empresa, sobre el proyecto de la fase 2 del proyecto Transmilenio. La modelación económica y financiera del proyecto y los análisis del proyecto realizados por el subcontratista se han fundamentado exclusivamente en la información suministrada por la empresa y han sido validados sobre la base de las estimaciones y juicios disponibles a la fecha sobre el desarrollo futuro del negocio sin realizar verificación alguna sobre la veracidad de éstos supuestos. Variaciones substanciales en cualquiera de tales apreciaciones que se den en el futuro podrán afectar de forma significativa los resultados contenidos en el presente documento, por tanto se entiende de exclusiva responsabilidad de TRANSMILENIO S.A. cualquier decisión que llegue a tomar respecto al proyecto. En consecuencia los resultados aquí contenidos no comprometen al subcontratista sobre la veracidad y exactitud de las bases y supuestos de proyección utilizados, ni sobre los juicios emitidos en el presente escrito, así como la posibilidad de ocurrencia o no de los eventos financieros aquí descritos.

...

*Los modelos realizados son una representación **estados puntuales y discontinuos de potenciales escenarios del futuro y por lo tanto el contenido de dichos modelos no puede considerarse como una promesa o declaración del subcontratista de que el futuro no podrá ser variado** por alteraciones en el mercado macro-económico, regulatorio, impositivo, financiera, operativo, de situación de orden público y otros de fuerza mayor y caso fortuito que puedan modificar el ambiente de negocios y el desempeño financiero de este proyecto en particular.”*

El período analizado para la concesión de recaudo inició en octubre de 2002, mes de apertura de las licitaciones, se tenía previsto un año pre-operativo para investigación y desarrollo, prolongándose hasta la entrada en operación de las primeras estaciones de la Avenida de las Américas, en Octubre de 2003.

La duración de la concesión de recaudo prevista y por ende de los flujos de caja evaluados fue de diez años contados a partir del inicio de la operación formal.

El modelo tiene previsto que el operador de recaudo FASE DOS ponga en funcionamiento y opere 36 de las 43 nuevas estaciones, incluidas las dos nuevas estaciones de cabecera – con Alimentación – y la estación intermedia de Banderas – también con Alimentación. No se incluyen las 7 primeras estaciones de la Calle 13, las cuales en el modelo se han asignado al recaudador FASE UNO porque el plazo previsto en el cronograma de entrada de infraestructura no es suficiente para completar el año cero de investigación y desarrollo del nuevo concesionario.

Por lo tanto el Cronograma Entrada Estaciones FASE DOS, fue el siguiente:

Descripción	Fecha	Número de Estaciones
Troncal Américas (Hasta Banderas)	Oct-03	6
Alimentación Banderas	Nov-03	1
Troncal Américas	Dic-03	3
Alimentación Portal Américas 1	Ene-04	1
Alimentación Portal Américas 2	Feb-04	0
Troncal NQS	Mar-04	11
Troncal Suba	Abr-04	14

El PLU que arroja el modelo y su rentabilidad esperada con un 90% de la demanda FASE DOS, el cual reflejaba el cálculo del retorno del proyecto, fue:

PLU : \$179.62

TIR EA (nominal) 20.20%

TIR REAL: 14.56%

4. En el proceso de la presentación de oferta dentro del proceso de la Licitación No. 008 de 2002, en la *PROFORMA 5 CARTA DE PRESENTACION DE LA PROPUESTA* presentada a Transmilenio S.A. en mayo 3 de 2003, la Unión

Temporal Fase II manifestó en los numerales 15, 16 y 17¹⁹ que nada de lo contenido en cualquiera de los documentos a los que tuvieron acceso ha sido considerado como una promesa o declaración en cuanto al pasado o al futuro, también reconoció que no cabía responsabilidad alguna a Transmilenio y sus asesores, por la razonabilidad de las proyecciones, las perspectivas, los rendimientos operativos o financieros, o el plan y costos de las inversiones necesarias que soportaron la propuesta de los Proponentes, ni de sus supuestos. Finalmente, declararon que para la preparación de su propuesta obtuvieron asesoría independiente en materia financiera, legal, fiscal, tributaria, y técnica.

Asimismo, en la *PROFORMA 8 CARTA DE PRESENTACIÓN DE LA PROPUESTA ECONOMICA PARA LA ETAPA DE SELECCIÓN* la Propuesta económica de la Unión Temporal Fase II el Precio de Licitación Unitario (P.L.U) por pasaje vendido fue por valor en pesos de marzo de 2003 de \$130,00, dicho precio licitado unitario (PLU) se encontraba en lo determinado en los pliegos que no fuera superior a COL \$ 131 ni inferior a Col \$ 125.

De otra parte, en el numeral 10, declararon conocer las condiciones jurídicas y la distribución de riesgos planteada en el contrato de concesión.

5. En la minuta del contrato se estableció la duración del mismo, así:

“CLAUSULA 16.- DURACIÓN DEL CONTRATO

¹⁹ “15. Que reconocemos que ni TRANSMILENIO S.A., ni las sociedades y personas naturales que en su calidad de asesores externos han asistido como consultores a TRANSMILENIO S.A. en el proceso de concesión que se promueve por medio de la presente Licitación, ni ninguno de sus respectivos directores, funcionarios, socios, empleados, agentes, representantes, asesores o consultores, han manifestado declaración o garantía alguna expresa o implícita en cuanto a la exactitud, confiabilidad o integridad de la información contenida en la biblioteca, el centro de documentación, en los materiales proporcionados o en las declaraciones realizadas durante el transcurso de cualquier audiencia o visita efectuada a cualquier parte de la infraestructura que es objeto de concesión, en algún memorando informativo, o en cualquier otro documento proporcionado a cualquier posible inversionista, ya sea por escrito o en forma verbal y **que nada de lo contenido en cualquiera de los documentos a los que hemos tenido acceso ha sido considerado como una promesa o declaración en cuanto al pasado o al futuro”**

16. Que en particular reconocemos que ni a TRANSMILENIO S.A., ni a las sociedades y personas naturales que en su calidad de asesores externos han asistido como consultores a TRANSMILENIO S.A. en el proceso de concesión que se promueve por medio de la presente Licitación, ni a ninguno de sus respectivos directores, funcionarios, socios, empleados, agentes, representantes, asesores o consultores, les cabe responsabilidad alguna **por la razonabilidad de las proyecciones, las perspectivas, los rendimientos operativos o financieros, o el plan y costos de las inversiones necesarias que lleguen a soportar la propuesta de los Proponentes, ni de sus supuestos, si los hubiere, todo lo cual se acepta bajo la plena responsabilidad del proponente.**

17. Que reconocemos que ni el Pliego de Condiciones, ni la información contenida en este documento o proporcionada en conjunto con el mismo o comunicada posteriormente a cualquier persona, ya sea en forma verbal o escrita, con respecto a cualquiera de los aspectos de la concesión, se ha considerado como una asesoría en materia de inversiones, legal, tributaria, fiscal o de otra naturaleza, y **declaramos que para la preparación de nuestra propuesta hemos obtenido asesoría independiente en materia financiera, legal, fiscal, tributaria, y técnica,** y que nos hemos informado plena y adecuadamente sobre los requisitos legales aplicables en la jurisdicción de la presente Licitación y del Contrato de concesión que se celebre.

El plazo de duración del presente contrato de concesión será indeterminado, pero determinable según el término en el que se agoten las siguientes etapas:

16.1 La etapa preoperativa: Comprendida entre la fecha de iniciación de la vigencia del contrato y la fecha de iniciación de la etapa de operación regular del contrato. La iniciación de la vigencia del contrato tendrá lugar en la fecha en que TRANSMILENIO S.A. verifique que el CONCESIONARIO ha dado cumplimiento a los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato previstos en el pliego de condiciones de la licitación Pública No 008 de 2002, lo cual será objeto de comunicación escrita dirigida por TRANSMILENIO S.A. al CONCESIONARIO.

16.2 La etapa de operación regular: Tendrá una duración de 12 años, contados a partir de la fecha en la cual se inicie el cobro de la tarifa al usuario por parte del CONCESIONARIO en cualquiera de las estaciones a su cargo.

16.3 La etapa de reversión: Comprendida entre la fecha en la que se verifique el vencimiento de la etapa de operación regular, conforme a lo previsto en el numeral anterior, y la fecha en que TRANSMILENIO S.A. le comunique al CONCESIONARIO la recepción a satisfacción de los bienes revertibles y de aquellos a cuya restitución está obligado de acuerdo a las disposiciones del presente contrato.”

Además, se incluyo un cronograma tentativo para que el concesionario estuviera preparado en lo operativo, logístico, administrativo, tecnológico y en todos los aspectos requeridos para el inicio del servicio de Recaudo.

CUADRO No. 38
CRONOGRAMA TENTATIVO DE ENTREGA ESTACIONES FASE II

Troncal	Dirección Estación	Nombre	Fecha Inicio
Américas	K 53A - K 54	Américas - Cr.53	Noviembre-03
Américas	K 64 - K65	Pradera	Noviembre-03
Américas	K 69C - K 70	Marsella	Noviembre-03
Américas	K 71A - K71B	Mundo Aventura	Noviembre-03
Américas	K 73 - K74BIS	Mandalay - Cr.73	Noviembre-03
Américas	K 76 – K 80	Banderas	Noviembre-03
Américas	TV81 - TV86	Abastos	Diciembre-03
Américas	Av. Cali - K23S	Tintal	Diciembre-03
Américas	Av. Cali - CI38S	Patio Bonito	Diciembre-03
Américas	Av. Cali – Av.V/cencio	Portal de Las Américas	Diciembre-03
NQS	K 24	La Castellana	Enero-05
NQS	C 75A	NQS - Calle 75	Enero-05
NQS	C 71	Av. Chile	Enero-05
NQS	C 64	NQS - Calle 63	Enero-05
NQS	C 63	El Campin	Enero-05
NQS	C 54	NQS - Calle 53	Enero-05
NQS	C 45	U. Nacional	Enero-05
NQS	Av. 28	Av. El Dorado	Enero-05
NQS	Av. Américas	CAD	Enero-05
NQS	C 17A	Paloquemao	Enero-05
NQS	C 13	Ricaurte	Enero-05
Suba	Av. Suba - Av. Cali	Portal de Suba	Marzo-05
Suba	K 98 ^a	Suba - Cr. 98 ^a	Marzo-05
Suba	K 90	Suba - Tv. 91	Marzo-05

Troncal	Dirección Estación	Nombre	Fecha Inicio
Suba	C 136	Terrazas	Marzo-05
Suba	C 136 ^a	Gratamira	Marzo-05
Suba	Intersección Av. Boyacá (DG 129C)	Suba – Boyacá	Marzo-05
Suba	C 127 ^a	Niza	Marzo-05
Suba	C 121	Juan Amarillo	Marzo-05
Suba	C 110 / TV 48	Ilarco - Calle 114	Marzo-05
Suba	C 106 / TV 44B	Pasadena	Marzo-05
Suba	C 103 / TV 42 A	Suba - Calle 100	Marzo-05
Suba	C 95 / K 38 ^a	Andes	Marzo-05
Suba	C 90	Río Negro	Marzo-05
Suba	C 82	San Martín	Marzo-05
NQS	C 6 A	Comuneros – Calle 6	Enero-05
NQS	C 1 C BIS	Santa Isabel	Enero-05
NQS	K 37 (autopista sur)	Sena	Enero-05
NQS	Diag. 26 sur	NQS – 1º de mayo	Enero-05
NQS	K 39 A	Villa Mayor	Enero-05
NQS	K 43	Escuela de Policía	Enero-05
NQS	K 48	Venecia	Enero-05
NQS	K 54 A	Alquería – Av. 54	Enero-05
NQS	K 60	NQS – Cr. 60	Enero-05
NQS	K 64 B	Madelena	Enero-05
NQS	K 72	Cr. 72	Enero-05
NQS	K 80	Portal del Sur	Enero-05
NQS	Estaciones Adicionales entre el Portal del Sur y Portal de Soacha (En proyecto y definición. Serán entre 5 y 7 estaciones. El número definitivo de estaciones, puentes y accesos puede variar)		Marzo-05
NQS	Soacha	Portal de Soacha	Marzo-05

Fuente: contrato de concesión 183 de 2003
Elaborado: Dirección Sector Movilidad

“El cronograma tentativo podrá ser modificado por TRANSMILENIO S.A. en cualquier momento, mediante comunicación escrita en la que se indiquen las nuevas fechas y estaciones. Sin perjuicio de lo cual, cualquiera de las inversiones a realizar por parte del CONCESIONARIO en desarrollo del presente contrato, debe ser notificada a TRANSMILENIO S.A., para su respectiva aprobación, en virtud de lo establecido sobre los riesgos del contrato de concesión.

El CONCESIONARIO deberá informarse acerca del avance de las obras de infraestructura de las troncales y estaciones para que el proceso de implantación se vaya dando de manera concordante con el desarrollo de los demás componentes del Sistema TransMilenio. En caso de ser necesario, TRANSMILENIO S.A. podrá hacer entregas parciales de la infraestructura al CONCESIONARIO para que se puedan efectuar las instalaciones que sean requeridas de modo que sea posible dar inicio a la operación de recaudo.

Las anteriores estaciones son las determinadas por TRANSMILENIO S.A. para el otorgamiento en concesión no exclusiva de la explotación económica de las actividades de recaudo del servicio de transporte público terrestre automotor masivo urbano de pasajeros, del Sistema TransMilenio, al concesionario, mediante el presente contrato. “

Es claro que este cronograma era tentativo y podía ser modificado por Transmilenio S.A. en cualquier momento. Además las inversiones a realizar

por parte del concesionario, debían ser notificadas a TRANSMILENIO S.A., también, **debía informarse del avance de las obras, para que el proceso de implantación se fuera dando de manera concordante con el desarrollo del proceso**, es decir, que no hay lugar a dudas que se tuvo en cuenta y se estableció así, posteriormente, en el contrato que podía presentarse atrasos o adelantos en la construcción de la infraestructura, razones que debieron ser consideradas en los estudios y oferta económica del concesionario.

En el anterior cuadro se observa que el total de estaciones a operar es de 47 mas las de la troncal de Soacha, que al comparar con las que se consideraron en los estudios, el cual menciona: que se proyectaba que el concesionario debía poner en funcionamiento y operar 36 de las 43 nuevas estaciones que se preveían para ese entonces. Es decir, que los estudios base presentaron diferencias significativas frente a las cifras que se incluyeron en la licitación. Lo cual indica que había razones para considerar que en los estudios del proponente debían realizarse ajustes a las cifras del asesor de Transmilenio S.A.

Por lo tanto las cifras proyectadas y utilizadas en los estudios de Escallon Morales, eran una referencia y no una garantía para la ejecución del contrato, que debe contar con los propios estudios del concesionario.

Tan así es, que la oferta presentada por UT Fase II del valor del PLU de \$130 difirió significativamente menor de la proyectada por Escallon Morales, que fue de \$179.62., la cual posteriormente fue ajustada a los requerimientos del proceso licitatorio que amplió el plazo de operación de la concesión a 12 años y estableció un rango para el PLU con un techo de \$131.

6. La Fase II del sistema de Transmilenio tuvo dos etapas de la entrada en operación:
 - a. La primera etapa con las estaciones Troncal Américas que inicio el 21 de diciembre de 2003
 - b. La segunda con las estaciones de la troncal NQS y Suba, la cual desde el 1 de julio de 2005 para la NQS se inicio desde la estación la castellana hasta la estación santa Isabel y para el 17 de septiembre de 2005 se inicio en las estaciones Sena, Calle 30 sur, Calle 38ª sur y General Santander. El 15 de abril de 2006 las estaciones que comprenden desde la alquería hasta el portal del sur y el 29 de abril de 2006 entró en operación la troncal de Suba desde la estación de San Martín hasta el portal de Suba.

7. Para el caso en estudio, la evaluación del proceso de indemnización por desequilibrio económico al concesionario de recaudo de la Fase II, los informes de interventoría se manifestaron en lo siguiente:

a. En los informes de interventoría del periodo comprendido entre enero 1 a 30 de junio de 2005, para los estados financieros se determinó que:

“En los resultados del ejercicio del año 2004 se evidencian pérdidas por un total de \$2.277 millones, los cuales corresponden al comportamiento financiero normal de los proyectos que como este, presentan una curva descendente de los costos frente a los ingresos....., esperando un punto de equilibrio no antes del quinto año de operación...”

b. En el informe de interventoría del periodo de 1 a 31 de julio de 2005 se definió en los estados financieros que:

“...que el patrimonio del concesionario es negativo y representado en las pérdidas acumuladas, las cuales presentaron una disminución del 4%, al pasar de -\$2.156 millones a \$2.073 millones a 30 de junio de 2005.”

c. En comunicado de la UT para Transmilenio, con fecha julio 19 de 2005 y radicado 007784, se puntualiza las circunstancias en las que el desarrollo del contrato desde su comienzo había presentado, tales son:

1. *Evidente y grave desfase respecto al cronograma contractual: estos desfases en la entrada en operación en un sistema de esta magnitud le generan al operador de recaudo graves consecuencias, siendo este ajeno a la responsabilidad en el atraso de las obras.*
2. *Entrada en operación de manera gradual: estos hechos repercuten en las finanzas del operador, en la medida que estos hechos no están contemplados contractualmente.*
3. *Entrega de las áreas concesionadas al operador de recaudo: la entrada gradual de las troncales de las Américas y N.Q.S., ha sido modificada intempestivamente por el gestor, que va en contra del cronograma que se estableció con los operadores.*
4. *Presencia y permanencia del servicio público colectivo de transporte urbano en las vías paralelas: va en contra de lo expuesto en el decreto 115 de abril 23 de 2003.*

Se observa que en la ejecución de la concesión se habían presentado pérdidas para el operador y que estas presentaban disminución en su tendencia, advertidas por el interventor que en su opinión eran normales por el comportamiento del proyecto y que estas alcanzarían el punto de equilibrio después del quinto año de operación.

Lo cual, es concordante con los estudios de Escallón Morales, el cual en el Flujo de Caja para el accionista, preveía que este presentaría un déficit acumulado negativo hasta octubre del 2010²⁰, es decir que proyectaba que solo hasta el año 7 del flujo mantendría un saldo negativo.

²⁰ Archivo libro de calculo Excel nombrado MODELO CON, hoja PYG

8. En la etapa de ejecución se presentaron hechos que condujeron al operador a reclamar \$15.000 millones por dejar de percibir ingresos, que afectaban negativamente su flujo de caja del negocio.

El 8 de noviembre de 2005 la Oficina Asesora de Asuntos Legales, emitió concepto negativo sobre la pertinencia de la pretensiones del operador al exponer específicamente el estudio de la situación en la que se encontraba abocado y generaba desequilibrio económico para el operador; es así como este concepto determinó que:

“ ...

1. *En ningún momento Transmilenio S.A. garantizó fecha o simultaneidad para la entrega en operación de las troncales en la cual se encontraba la infraestructura objeto de la concesión.*
2. *En la cláusula 62 del contrato se contemplo que los riesgos de operación y de implantación del sistema son asumidos expresamente por el concesionario..... Es de anotar que la implantación del sistema, es un riesgo conocido por parte del concesionario, y que el mismo asumió con la presentación de la oferta, ya que tenía pleno conocimiento de que las obras de infraestructura de las troncales objeto del contrato no existían y que de la misma manera se encontraban en etapa de construcción o que la misma iniciaría posteriormente.*
3. *No existiendo garantía alguna del ingreso para el concesionario y siendo la operación parte integral de los riesgos asumidos por él, mal puede hablar el concesionario de pérdidas económicas imputables al ente gestor.*

9. Posteriormente, en comunicación de la UT Fase II radicado con el numero UT-0333-06 del 8 de agosto de 2006, el concesionario reitera en el tema del desequilibrio económico, argumentando que:

“ el desfase grave y evidente del cronograma de entrada en operación de dicha fase de manera gradual y la presencia y permanencia del servicio público colectivo de transporte urbano en las vías paralelas, hechos que han alterado las condiciones contractuales originales y que le han generado perjuicios financieros al operador de recaudo fase II, como es de pleno conocimiento del ente gestor”.

En respuesta Transmilenio S.A. el 1 de septiembre de 2006; le comunica a la UT Fase II, una vez definido el entorno frente a las pretensiones del concesionario que:

“Así las cosas, es evidente que la ejecución del contrato se ha dado con estricto apego a sus disposiciones. Con todo, el ente gestor seguirá coordinando con todos los actores que intervienen en el desarrollo del sistema con el firme propósito de ofrecer cada día un mejor y mas eficiente servicio de transporte masivo para Bogotá”.

De esta manera se cierra esta etapa de la controversia hasta el año 2008, cuando se reanuda bajo la posible ocurrencia de los hechos expuestos anteriormente durante el mismo lapso de tiempo.

10. La UT Fase II mediante comunicado No. UT 0228-08 de mayo 22 de 2008, presenta, nuevamente, ante Transmilenio S.A. reclamación económica por afectarse la economía contractual, inicialmente se puntualiza una pretensión económica que ascendía a \$ 25.055.051.584 como ingresos dejados de percibir y cuantificada hasta diciembre 31 de 2007. Por las razones y consideraciones antes señaladas y sustentada en:

- a. *Rutas paralelas de transporte público colectivo en las troncales de fase II.*
- b. *Grave atraso en la entrega por parte del ente gestor al operador de recaudo de las áreas concesionadas.*
- c. *Atrasó en la entrada en operación de los portales y estaciones de la fase II,*
- d. *Las reprogramaciones intempestivas realizadas por Transmilenio S.A. para hacer entrega de las áreas concesionadas.*
- e. *La reestructuración de rutas y los cambios de modalidades de servicios que confundieron al usuario e impactaron adversamente al Sistema.*
- f. *El congelamiento de las tarifas del transporte colectivo de la ciudad capital, implicando esto el progresivo aumento diferencial entre las tarifas del transporte masivo y el transporte colectivo.*

Causas que a juicio del concesionario han generado desequilibrio económico, lo cual debe ser compensado y reestablecido integralmente. En el cual expone entre otros fundamentos al entorno legal, contractual y económico que materializan el incumplimiento de Transmilenio.

De estos aspectos se destaca el numeral 8 del punto IV “FACTORES Y HECHOS CAUSANTES O INDICADORES DE LA ALTERACIÓN ECONÓMICA DEL CONTRATO”, en el cual se indica el **no cumplimiento de la demanda e ingresos no percibidos**, y en el se afirma que:

*“El atraso en la entrada en operación de las troncales de Fase II originó igualmente atrasos en la utilización del mismo por parte de potenciales usuarios y en consecuencia atrasos y **perdidas en venta de viajes y en consecuencia de ingresos**.”*

Para evidenciar la diferencia en las demandas basta con comparar lo presupuestado con lo real, que al 2007 ha sido así...”

”

Y se concluye diciendo:

*“En Efecto, una consecuencia económica visible del desequilibrio económico del contrato y de su ostensible perjuicio financiero, es que **a la fecha no se ha recuperado la inversión realizada**, ni siquiera la de los equipos centrales”*

Transmilenio mediante oficio No. 2008EE3625 de junio 10 de 2008, da respuesta a la misma, negando tal reclamación, dándose así inicio el 17 de junio de 2008 a la etapa arreglo directo consagrada en el contrato de concesión.

11. Entonces, el 9 de junio de 2009 se presentó ante el Comité de Conciliación²¹ el informe de reclamación por desequilibrio económico y la propuesta de arreglo directo; donde se expone que el 8 de mayo de 2008, mediante comunicado UT 0228-08 el concesionario presenta ante la entidad la reclamación por desequilibrio económico, debido a que la economía del contrato se ha visto afectada por los siguientes factores:

1. Demora entrada estaciones (NQS-SUBA).
2. Rutas paralelas y chatarrización.
3. Rutas paralelas periodo de demora entrada estaciones.
4. Demora entrada estación Soacha.

Para definir cualquier diferencia entre las partes, el contrato con el concesionario contempla, varios mecanismos en el TÍTULO 28. SOLUCIÓN DE CONFLICTOS, los cuales son:

Cláusula 320.- Arreglo Directo

Cláusula 321.- Conciliación

Cláusula 322.- Tribunal de Arbitramento

Cláusula 323.- Amigable Compondor Para la Solución de Conflictos Técnicos

Además, existe la posibilidad de la extensión del plazo incluida en la cláusula 293 denominada “Modificaciones a la duración de la etapa de operación regular”, donde se establece que el término real de la ejecución del presente contrato podrá ampliarse cuando ocurra la suspensión del contrato o en la medida en que se presenten situaciones que afecten de manera relevante las condiciones de ejecución del contrato, de forma que sea necesaria tal extensión para la preservación de la ecuación contractual.

Sin embargo, limita el alcance a hechos como las alteraciones, retrasos o sobrecostos de cada una de las etapas del contrato, cuando sean directas y exclusivamente imputables al incumplimiento por parte de TRANSMILENIO S.A. de cualquiera de sus obligaciones y que con ello se afecte substancialmente el equilibrio económico del contrato.

En el proceso de reclamación se acude al arreglo directo, se comunica que a partir del 17 de junio de 2008 se genera un proceso de arreglo directo, el cual se planteo en el acta de junio 9 de 2009, lo siguiente:

“que si bien el CONCESIONARIO planteó su situación en términos de ingresos dejados de percibir, y no en torno al flujo de caja, finalmente y debido a la negativa de Transmilenio S.A. a abordar el

²¹ Creado con la resolución 066 DE 2002, compuesto por: el Jefe de la Entidad o su delegado, el Director de Operaciones, el Director Financiero, el Director Administrativo y el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica.

problema con este enfoque, a petición de la entidad que fue aceptada por el concesionario, se trabajó financieramente la operación de recaudo por medio de un modelo de flujo de caja.

Transmilenio S.A. elaboró el modelo financiero base para la negociación y conjuntamente con la UT se ajustaron supuestos del mismo, relacionados principalmente con costos de operación”

De lo expresado se determinó que “ las pretensiones iniciales por valor de \$25.000 millones se plantea solo reconocer la suma de \$12.470.489, suma que se pagará por medio de un aumento en el PLU (precio unitario licitado) de \$23.81/pas”.

12. De otra parte, durante el mismo periodo de este proceso, Transmilenio S.A., identificó varios objetivos, así:

- a. Una plataforma tecnológica ajustada a los requerimientos del SITP en lo concerniente al sistema de Recaudo.
- b. Los eventuales proponentes que entre a participar, tengan condiciones equilibradas para licitar.
- c. Garantizar un licenciamiento y mantenimiento del software de recaudo de acuerdo a los lineamientos de Transmilenio S.A.
- d. Optimizar costos para el Sistema Transmilenio, evitando someter al sistema en procesos que afecten la tarifa al usuario.
- e. La unificación de plazo de los dos actuales contratos de concesión de recaudo, le permitirá a Transmilenio S.A. directa o indirectamente operar dicha plataforma unificada de recaudo, con las bondades que trae al Sistema.

13. Para llevar a cabo el proceso de acuerdo, mediante el arreglo directo para la Fase II Transmilenio S.A. y la UT Fase II adelantaron negociaciones, de las cuales, se concertó por una parte la determinación del desequilibrio contractual y por otra se transó una extensión del plazo del contrato hasta el 21 de diciembre del 2015, con la firma Angelcom S.A.²². operador de la Fase I, encaminado a lograr una disminución en el costo de recaudo que permita asegurar la viabilidad del sistema e integración con los nuevos operadores de recaudo por la entrada del SITP, el resultado de este acuerdo es una reducción del PLU de \$55 a partir del mes de junio de 2009 y una reducción adicional de \$8.73 en pesos corrientes en enero 10 de 2011.

Así fue acordado por ambas partes, que definieron ampliar hasta esa fecha el contrato de recaudo firmado el 19 de abril del 2000 y que inicialmente vencía el 6 de enero del 2011, en el cual se estipuló girar 153 pesos por cada pasajero a Angelcom.

²² Angelcom a su vez es socio en la UT Fase II con el 70% de la participación, quien recauda los dineros de los pasajeros del sistema TransMilenio en las troncales Caracas, Autopista Norte y Calle 80, que componen la Fase I del Sistema Transmilenio.

14. En el proceso que se adelantó para definir los acuerdos entre las partes en cuanto a la prórroga de la Fase I y el reconocimiento al desequilibrio contractual de la Fase II, Transmilenio, la UT Fase II y Angelcom S.A., fueron asistidos por el economista Juan Carlos Echeverri, quien presenta vínculo con la entidad a partir del 11 de junio de 2009, mediante la OS 123 de 2009, por 34.8 millones y el abogado Gabriel de Vega Pinzón quien venía asesorando a Transmilenio mediante el contrato 133 de 2008.
15. En cuanto a la extensión del plazo para la Fase I, Echeverri, dio un concepto favorable a dicha prórroga, manifestando en su informe aspectos técnicos y financieros, y el riesgo de que Angelcom cese la prestación del servicio de recaudo para la fase I, lo cual podría presentar serios problemas para el buen funcionamiento de la operación de recaudo, toda vez que este concesionario hace parte de la Unión Temporal Fase II, responsable del recaudo de la fase II de TransMilenio (Américas, Suba y NQS).

La consultoría, además establece que era conveniente igualar el plazo de ambos contratos y preparar técnica y operativamente por una vez el empalme con los posteriores operadores de recaudo. Igualmente, se manifiesta que en el escenario de cambio de plataforma en el recaudo sería costoso para la empresa, con una nueva tecnología implicando costos adicionales para el sistema, porque se tendría a disposición los equipos, pero sin el software.

Estas modificaciones tenían tres objetivos según lo escrito en el informe de Juan Carlos Echeverri Rincón el 15 de junio de 2009, así:

“

1. *garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de recaudo.*
2. *facilitar el proceso de transición, una vez culmine el contrato de Angelcom S.A. de tal manera que diferentes operadores puedan competir por la concesión sin que se ponga en riesgo la continuidad en la prestación del servicio.*
3. *evitar que a raíz de problemas eventuales por un traslape de contratos de recaudo con diferentes especificaciones, se generaran costos a cargo de TMSA en la transición hacia el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá (SITP). “*

Es claro que el acuerdo tenía como finalidad igualar los plazos de los contratos de las dos fases de recaudo con vista a la entrada del SITP, debido a que los dos contratos corresponden en la práctica a un solo operador en este caso Angelcom y por otro lado el acuerdo con la UT FASE II tenía como propósito el arreglo a las demandas del contratista por desequilibrio económico, por esta razón no es aceptable para la auditoría que el consultor manifieste en su informe que el resultado de este acuerdo junto con el suscrito con el Recaudador de la Fase II la firma UTF II



(Contrato 183 de 2003) es una reducción neta de la tarifa técnica de aproximadamente \$10/pasajero.

“es una reducción neta de la tarifa técnica de aproximadamente \$10/pasajero, y una extensión de la vigencia del contrato entre Angelcom y TMSA para la fase I de Transmilenio hasta diciembre 21 de 2011”.

Los resultados de cada acuerdo o transacción tiene efectos separados y actúan de manera contraria sobre la tarifa técnica, por una parte la extensión de plazo del contrato de la Fase I con Angelcom, conlleva una disminución del PLU a pagar, lo cual representa una disminución de la Tarifa Técnica y por consiguiente genera un efecto positivo sobre el saldo del Fondo de Contingencias y por otro lado, se presenta la aplicación de un arreglo directo entre Transmilenio S.A. y la firma Unión Temporal Fase II – UT Fase II- para el restablecimiento del equilibrio económico del contrato, el cual produjo un incremento en el PLU y un efecto negativo sobre el saldo del Fondo de Contingencias, siendo asuntos independientes.

16. En cuanto al arreglo directo con la UT Fase II, se observa que Transmilenio no tenía la obligación de garantizar, ni había acordado un nivel de utilidad, demanda e ingresos, entonces, el acuerdo no podía hacerse sobre la base de reconocer ingresos dejados de recibir, como eran las pretensiones del concesionario, por cuanto, el riesgo de demanda, el de retorno de su inversión y el de implantación del Sistema eran responsabilidad del concesionario según lo estipulado en el contrato, argumentando como causa el atraso en la entrega de las estaciones.

Toda vez que en el restablecimiento del equilibrio económico pretendido por el concesionario buscaba que se le reconociera unos ingresos dejados de percibir, es entonces, Transmilenio quien propuso y elaboró el enfoque de flujo de caja. Sin que se evidenciara, el argumento o demostración por las cuales se aceptaron las razones expuestas por el concesionario y como estas afectaron la economía del contrato.

No obstante, Transmilenio S.A. y la UT Fase II acordaron firmar el contrato adicional conforme al anexo Financiero y al anexo 02 parte integral de este, el 16 de junio de 2009, el cual fue suscrito en el contrato adicional No. 3 al contrato de concesión 183 de 2003, como resultado del proceso de arreglo directo que se inicio el 17 de junio de 2008, en el que Transmilenio aceptó reconocer a la UT Fase II la suma de \$12.470.489.119, de conformidad al anexo 01 ANEXO FINANCIERO documento que hace parte de los productos del contrato suscrito por Transmilenio con Juan Carlos Echeverry Rincón para revisar el modelo financiero por medio del cual se evaluó la

situación financiera y la viabilidad de la operación de recaudo de la fase II del Sistema Transmilenio y el calculo del monto del desequilibrio económico.

Siendo la obligación del concesionario de resultado y definidos los riesgos a su cargo en la cláusula 61 del contrato, corresponde al concesionario, en los términos del mismo, el cumplimiento de las obligaciones en él establecidas, asumiendo los riesgos que le son propios. Igualmente se estableció en el contrato en la cláusula 64 las causas de exoneración del concesionario del cumplimiento de sus obligaciones y en la cláusula 65, los riesgos no atribuidos al concesionario.

Por lo tanto, se trataba de una responsabilidad como obligación de resultado, por el cumplimiento de las obligaciones del contrato, quien establece los riesgos propios del concesionario, que debía mitigar y controlar en sus efectos mediante los mecanismos adecuados y la asesoría especializada que se requería. Los cuales quedaron establecidos en el TÍTULO 3. ASIGNACIÓN DE RIESGOS DEL CONTRATO, mediante las siguientes cláusulas:

CLAUSULA 61.- DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS DEL CONTRATO

*Para todos los efectos legales, se entenderán incluidos **dentro de los riesgos propios del negocio del CONCESIONARIO todos aquellos que no estén expresamente asignados a TRANSMILENIO S.A.***

***También le corresponden los riesgos que no estén explícitamente excluidos de la órbita de responsabilidad del CONCESIONARIO** según las cláusulas del presente contrato.*

CLAUSULA 62.- RIESGOS DEL CONTRATO ATRIBUIDOS AL CONCESIONARIO

El CONCESIONARIO asumirá en su totalidad los riesgos que se deriven del cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de concesión, y será responsable frente a TRANSMILENIO S.A., como una obligación de resultado, por la regularidad y el cumplimiento de las condiciones requeridas para el desarrollo de las actividades de recaudo del Sistema TransMilenio, objeto del presente contrato, asumiendo, por lo tanto, los costos, gastos y medios que se requieran a dicho efecto.

Mediante el presente contrato, el CONCESIONARIO asume expresamente los riesgos propios de la actividad económica de recaudo del Sistema TransMilenio, derivados de su explotación económica y de los medios que utilice dentro del Sistema TransMilenio.

*Entre los riesgos asumidos totalmente por el CONCESIONARIO, como riesgos propios del giro de los negocios y que asumirá en el presente contrato de concesión se encuentran los siguientes: **el riesgo ambiental, el riesgo comercial, el de demanda, el de flujo de caja,***

el de operación, el financiero, el de financiabilidad, el de retorno de su inversión, el de implantación del Sistema, el riesgo regulatorio, el tributario y el riesgo político.

...

CLAUSULA 64.- EXONERACIÓN DEL CONCESIONARIO DEL CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES

....

*Por la suscripción del presente contrato, el CONCESIONARIO acepta la distribución de riesgos efectuada entre las partes en el presente negocio, **reconoce que los recursos que obtenga como participación en el resultado económico de la explotación de la actividad de recaudo objeto de la concesión, son considerados y serán considerados, para todos los efectos legales, de manera clara e irrevocable, como una remuneración suficiente y adecuada a la distribución de riesgos del contrato.***

Por lo anterior, el CONCESIONARIO no podrá solicitar ningún tipo de compensación, reclamación o ajuste, derivados del desarrollo, ejecución o interpretación del presente contrato o de la asignación de riesgos que le corresponda.

El CONCESIONARIO se compromete a asumir los riesgos que se le presenten y a mitigarlos mediante la obtención de asesoría especializada en los aspectos técnico, financiero, jurídico y tributario, que le permitan cubrir las contingencias previsibles para estructurar un negocio viable sobre escenarios realistas que tengan en cuenta las limitaciones y condiciones aplicables a la actividad contratada, en los términos y condiciones contempladas en el presente contrato.

....

CLAUSULA 66.- EQUILIBRIO ECONÓMICO DEL CONTRATO

*Las partes aceptan de manera expresa la distribución de riesgos que entre ellas ha efectuado el presente contrato, y **por lo tanto cualquier costo, sobrecosto, indemnización o reconocimiento a cualquier título que pudiera llegar a generarse por la realización de los mismos, lo entienden plenamente recompensado a través de la participación en los beneficios derivados de la explotación económica de la actividad de recaudo,** que TRANSMILENIO S.A. ha concedido al CONCESIONARIO conforme a lo previsto en el presente contrato, bajo las condiciones y términos que le son aplicables de la regulación contractual.*

Era claro que las pretensiones del concesionario obedecían al argumento de que por el atraso en la entrada en operación de las troncales de Fase II, tuvo como consecuencia pérdidas en venta de viajes, por lo tanto de ingresos, lo que afectó su flujo para la recuperación de la inversión, como se expuso en su comunicado No. UT 0228-08 de mayo 22 de 2008.

Como se observa en las anteriores cláusulas los hechos relacionados por el concesionario se enmarcan entre los riesgos asumidos totalmente por el Concesionario, como riesgos propios del giro de los negocios como son: el

de demanda, el de retorno de su inversión y el de implantación del Sistema. Los cuales previamente fueron definidos en el MEMORANDO DE INFORMACIÓN para el Proyecto de Vinculación de recaudador al Desarrollo del Sistema TransMilenio de diciembre de 2002²³, que hacía parte de los pliegos del proceso de la Licitación No. 008 de 2002.

En particular el riesgo de implantación del Sistema, el cual se definió como el **impacto que** en los costos, en el costo de oportunidad y en el retorno de la inversión previstos por el concesionario, **ocasionado por factores** que dificulten, retrasen o dilaten el proceso de implantación o puesta en marcha del Sistema TransMilenio y que por obvias razones **no sean responsabilidad directa del CONCESIONARIO**, sino por la entidad contratante y/o de terceros, en este caso Transmilenio, el IDU y de los Gobiernos Distrital y Nacional, quienes eran los responsables de la implantación del Sistema.

²³ En el MEMORANDO DE INFORMACIÓN para el Proyecto de Vinculación de recaudador al Desarrollo del Sistema TransMilenio de diciembre de 2002, se definen los riesgos que se incluyeron en la cláusula 62 del contrato, así:

5.11.1 Riesgo de Demanda

Es la contingencia que estaría a cargo del concesionario y que consiste en la eventual disminución en el número de pasajeros efectivamente transportados por el Sistema TransMilenio frente a los que fueron estimados autónomamente por el concesionario al elaborar su propuesta.

...

3. En todo caso, los proponentes de una eventual licitación, deben efectuar sus propias estimaciones sobre la demanda por cuanto en ninguna forma ni directa ni indirecta, TRANSMILENIO S.A. asume ningún tipo de garantía o compromiso sobre los niveles de demanda

...

7. Se encuentra previsto un esquema de inversión gradual, en la medida que el Sistema lo requiera.

...

5.11.3 Riesgo de Implantación del Sistema

El riesgo de implantación del Sistema, se entiende como el impacto que en los costos, en el costo de oportunidad y en el retorno de la inversión previstos por el concesionario, puedan tener factores que dificulten, retrasen o dilaten el proceso de implantación o puesta en marcha del Sistema TransMilenio y que no sean responsabilidad directa del CONCESIONARIO.

Con el funcionamiento y operación regular del Sistema en la FASE UNO, se minimiza el riesgo para la FASE DOS, el cual será mitigado en lo posible mediante un esquema de par y paso provisional, en el cual el avance en la implantación se someta al cumplimiento de metas previas, que coordinen los esfuerzos de los diferentes agentes del Sistema, previa evaluación de los factores de retraso.

Adicionalmente, el plazo de la concesión estará asociado a la iniciación efectiva de la operación del Sistema, de manera que el eventual atraso, en la implantación, no restringirá el término de explotación mínima que se concederá a través del contrato.

5.11.12 Riesgo de retorno de la inversión

Es la contingencia que consiste en la eventual imposibilidad de recuperar la inversión por parte del concesionario en el tiempo estimado y en la eventualidad del éxito o fracaso del negocio.

No obstante, la administración aceptó y adelantó la negociación mediante el arreglo directo, proceso en el que no se evidenció, cuales fueron los argumentos legales que llevaron a Transmilenio S.A. a aceptar los requerimientos del contratista y cambiar sus argumentos que hasta la fecha había sustentado el rechazo de dichas pretensiones, por cuanto los documentos que soportan tal decisión solo incluye un concepto legal de Gabriel de Vega Pinzón y uno financiero del asesor Juan Carlos Echeverri, lo que no se ajusta a lo estipulado en el Manual de Contratación RESOLUCIÓN 296 DE 2007 (Modificada por la Resolución 97 de 2009) en su artículo Vigésimo Sexto: RESTABLECIMIENTO DEL EQUILIBRIO CONTRACTUAL, en cuanto a los tramites a cumplir en el restablecimiento del equilibrio a favor del contratista, numeral d:

“d. En todo caso el estudio deberá estar soportado con la totalidad de los informes efectuados por el interventor o supervisor del contrato y contener un informe detallado sobre los hechos y pruebas en que se fundamenta.”

Se observa en cuanto al concepto legal, que este no incluye un análisis de si las reclamaciones eran justificables a la luz de las normas y del contrato, es decir si el concesionario tenía razón de responsabilizar a Transmilenio S.A. de generar el desequilibrio económico y por lo tanto que esté reconociera la indemnización por las pérdidas del contratista. Se limita a evaluar si la transacción adelantada en ejercicio de la autonomía de la voluntad podía modificar el contrato. Es importante resaltar que este concepto, menciona en cuanto a la presencia del desequilibrio económico, solamente, indicando que según el anexo financiero, este concluyo que técnicamente existía desequilibrio económico que afectaba el contrato. Es decir que no se demuestra o niega la existencia del mismo a la luz del derecho, el estudio jurídico no es suficiente a efectos de establecer si era procedente.

Por lo tanto, se desconoce las razones por las cuales la Administración cambio de posición frente a las razones que inicialmente había sustentado.

En cuanto al concepto financiero en el cual se pretende demostrar que el flujo de caja del inversionista era negativo y por lo tanto existe desequilibrio económico. Se realizaron las proyecciones para la modelación del Flujo de caja y en especial el posible faltante necesario para lograr el equilibrio y seguir operando, con el se determina el valor presente neto (VPN) del proyecto, con base en la tasa interna de retorno - TIR.

El modelo muestra como faltante para obtener un VPN igual a cero la cifra de \$ 12.213.297.120 con corte al mes de mayo de 2009, valor que

corresponde al monto requerido para restablecer del equilibrio económico según las pretensiones del concesionario, cifra que se calculo con una tasa del negocio de 14,01%, equivalente a 1,10% mensual, esta cifra se entiende como el monto a pagar en un pago único, como se indico en el anexo Financiero del acuerdo, no obstante se acordó reconocer esta suma a partir del mes de junio de 2009 por medio de un aumento del Precio Licitado Unitario – PLU vigente del concesionario, para lo cual se calibro el modelo y como resultado arrojó el monto acordado en el arreglo directo de \$12.470.489.119 en acta del 9 de junio de 2009.

Es evidente, que en las circunstancias y en el momento que se adelantó la proyección esta presentaba un Valor Presente Neto negativo, sin embargo, debe considerarse que este proyecto es de resultado con un plazo de 12 años hasta el año 2015, que en ese momento solo habían transcurrido 6 años, que en los mismos estudios de Escallon Morales se considero un flujo de caja acumulado negativo hasta el año 2010 y que en opinión del interventor el periodo de maduración del proyecto debía ser mínimo de cinco años, es decir, que a la fecha de la elaboración de flujo de caja para el arreglo directo, no se podía determinar que cualquier pérdida que se presentara era definitiva, no recuperable.

Prueba de lo anterior, es que al reemplazar los valores de la proyección, por valores reales de la remuneración al concesionario en el periodo de abril de 2009, fecha de corte del acuerdo, hasta el mes de octubre de 2010, se presenta un Valor Presente Neto - VPN de \$392.765.012 mas de lo que según las proyecciones del Flujo de Caja garantiza su TIR.

Por lo tanto, se puede deducir, que de presentarse un incremento de la demanda, como de nuevos factores que no se consideraron en la proyección del flujo de caja del concesionario, como son los efectos sobre los ingresos que se pueden dar por la transición hacia el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá (SITP), en especial la zonas que conectan con la Troncal NQS como son Bosa y Palermo, las cuales deben aumentar el numero de pasajeros que incrementaran los ingresos por recaudo. Generara una rentabilidad muy superior a la utilizada en los estudios y en el proceso de arreglo.

Si bien es cierto que en el modelo no era posible introducir estos aumentos de la demanda que no tenían claramente determinadas las condiciones técnicas de transporte que permitieran establecer variaciones en la demanda. Sin embargo lo que se pretende es mostrar que la situación económica y financiera del concesionario no fue demostrada, sino que se utilizó un modelo con un escenario que puede dar como resultado un déficit

para el inversionista; pero que el mismo puede ser distinto con base en otro escenario posible, que puede afectar positivamente la situación del concesionario.

Además, la Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera²⁴ del CONSEJO DE ESTADO frente a las variaciones que eventualmente suceden dentro de una operación normal, bien sean favorables o desfavorables a los intereses económicos del concesionario emitió el siguiente concepto:

*“Habría que concluir entonces que las variaciones que eventualmente podrían sucederse dentro de una operación normal, bien sean favorables o desfavorables a los intereses económicos del concesionario, corresponderían a su riesgo negocial, es decir, al álea normal de los negocios y, por lo tanto, **en manera alguna podría trasladarse los déficit respectivos a la entidad pública contratante, ni tampoco podría exigírsele al concesionario la entrega del superávit a la entidad concedente cuando los resultados superaren las proyecciones iniciales**, puesto que tales medidas no resultan congruentes en un negocio en el cual los riesgos que cada una de las partes asume deben quedar definidos desde antes de la celebración del contrato, para que, de esta manera, cada una de ellas tenga suficiente claridad sobre los mismos y adopte los mecanismos necesarios para cubrirlos. Es claro que las deficiencias de una propuesta ni el álea normal del negocio pueden trasladarse a la entidad contratante so pretexto del rompimiento del equilibrio financiero del contrato; **mucho menos en un contrato de concesión en el cual el inversionista es el particular y no el Estado, razón que impone al proponente el deber de proceder con mayor diligencia y cuidado en relación con estudios y proyecciones minuciosos de toda índole que le permitan calcular una utilidad real, cubrir los riesgos y prever los plazos probables de recuperación de su inversión**”.*

Si bien es cierto que la Ley 80 de 1993, dispuso en su artículo 27 que cuando se presentara el rompimiento del equilibrio financiero del contrato se podía acudir a su restablecimiento adoptando las medidas necesarias, teniendo en cuenta la previsión consignada en el numeral 3 del artículo 4º de la misma Ley 80. Se debe considerar que el fundamento del equilibrio económico de los contratos estatales identifica 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.

A este segundo aspecto se dirigen las pretensiones del concesionario, quien estima que a lo largo de la relación contractual se alteró las bases que sirvieron para proyectarla y, con el fin de conocer cuáles fueron esas

²⁴ CONSEJO DE ESTADO No 15475 -Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera²⁴ - Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez, del 31 de octubre de 2007 con radicación número: 25000-23-26-000-1996-02098-01(15475) Demandado: Fondo de Educación y Seguridad Vial de Secretaria de Transito y Transporte de Santa Fe de Bogotá – Fondatt.

bases iniciales y si las mismas resultaron afectadas. Por lo tanto el pliego de condiciones es fundamento indispensable para determinar la ecuación económica del contrato.

Por lo cual, resulta imprescindible examinar cuáles fueron las condiciones establecidas en las bases de la contratación, que dieron lugar a la celebración del contrato de concesión No. 183 de 2003; bajo qué términos y alcance el concesionario presentó su oferta; qué aspectos primaron en la adjudicación del contrato; cuáles fueron las condiciones económicas pactados en el contrato.

Examinado el contrato de concesión, se advierte que en ninguna de sus cláusulas se determinó qué estaciones eran objeto de la concesión, situación explicada previamente por la Administración, en el proceso licitatorio en la fase de repuestas, en la que respondió que²⁵: ***“El contrato no determina un número de estaciones y se encuentra abierta la posibilidad de hacer ejercicio de la opción a favor de TRANSMILENIO S.A. para asignar a cargo del concesionario las estaciones que correspondan a expansiones del sistema o necesidades de ampliación del servicio que presta en materia de recaudo. En todo caso, para efectos de su plan de negocios el proponente deberá considerar las establecidas en el cronograma tentativo previsto en el numeral 16 del anexo informativo.”***

Por lo tanto, se observa que desde los pliegos, no se había determinado ni garantizado un número específico de estaciones, como tampoco un cronograma definitivo, sino tentativo, el cual era un referente para efecto del plan de negocios que debía elaborar el concesionario, que le permitieran calcular una utilidad real, cubrir los riesgos y prever los plazos probables de recuperación de su inversión como lo dijo el Consejo de Estado. Por lo consiguiente, se desconoce cual fue el análisis realizado por la administración con el fin de conocer cuáles fueron esas bases iniciales y si

²⁵ En las preguntas formuladas por Andrés Peñalosa de la empresa Schlumberger Sema Sucursal Colombia

PREGUNTA 20:

Al No. 1.2 del pliego objeto:

Cuáles son los parámetros para que TRANSMILENIO determine qué estaciones serán objeto de la concesión?

PREGUNTA 40:

Como estructuro mi plan de negocios si TM no define un número exacto de estaciones, equipos, número de tarjetas. Queda a voluntad de TM .."las estaciones que determine TM..". Así mismo, como incluyo en el plan de negocios los ingresos que se generen por la AMT.

RESPUESTA

Este punto quedo definido en la respuesta a las preguntas número 20, 21 y 22.

PREGUNTA 60:

Cuántas estaciones tendría Soacha?

RESPUESTA

El número definitivo será el establecido por el estudio que realice para el efecto el Instituto de Desarrollo Urbano, pero es aproximado entre 5 y 7 estaciones.

las mismas resultaron afectadas, evento este en el cual habría lugar a determinar la causa de tal alteración y la magnitud de ésta última.

En la etapa de preguntas y repuestas del proceso licitatorio se evidenció en múltiples repuestas, que Transmilenio S.A. ilustro y reitero a los participantes, que los oferentes debían realizar sus estimativos considerando las posibilidades de incremento en la demanda del Sistema y riesgos asociados a la operación y que el PLU que se ofertara era la remuneración que cubre todos los gastos asociados al proyecto, se recupere la inversión realizada y se obtenga una rentabilidad sobre la misma.

Además, los atrasos en la entrega de las estaciones que argumenta el concesionario como causa que afecto el nivel de ingresos, se refieren al incumplimiento del cronograma, el cual fue establecido en la Cláusula 17 del contrato, que se denominó “CRONOGRAMA TENTATIVO”, en el mismo se incluyo la tabla de las fechas cuando debía iniciar operación cada uno de las estaciones determinadas por Transmilenio S.A. para el otorgamiento de la concesión, no obstante, en la misma cláusula se advierte que el cronograma es tentativo y podrá ser modificado por la entidad en cualquier momento, por lo tanto cualquier inversión que se debía realizar por parte del concesionario, tenia que ser notificada a Transmilenio para su respectiva aprobación.

En cuanto a las proyecciones de la demanda en los estudios para la estructuración financiera del negocio recaudador de la Fase II, que fue realizado por Fernando Escallón Morales & Asociados Consultores Generales, con el contrato N° 061 del 26 de diciembre de 2001, el estructurador aclaró como se mencionó anteriormente, que el modelo representa potenciales escenarios del futuro y por lo tanto en el futuro se pueden presentar variaciones.

Además, de las respuestas dadas por la administración sobre el tema se resumen en que era responsabilidad del interesado analizar la viabilidad técnica, legal y financiera del proyecto considerando lo expuesto en los pliegos de condiciones de la licitación, sus proformas y correspondientes adicionales. Donde para el PLU a ofertar debía el oferente realizar sus propios estimativos de gastos de inversión, operación **e ingresos** considerando la metodología y formulas de cálculo de la remuneración presentadas en la Proforma 10 y modificadas mediante los correspondientes adendas, de tal forma, que con dicha remuneración se cubrieran todos los gastos asociados al proyecto, se recupere la inversión realizada y se obtenga una rentabilidad sobre la misma. **El Oferente debía**

realizar sus estimativos considerando las posibilidades de incremento en la demanda del Sistema y riesgos asociados a la operación.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un Hallazgo Fiscal con incidencia Administrativa y Disciplinaria de conformidad con lo establecido en el Contrato de Concesión 183 de 2003, cláusulas 61, 62, 64 y 66; Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998 artículo 3 y 4; Ley 87 de 1993 artículo 2; Ley 80 de 1993 artículos 3, 23, 24, 25 y 26; Ley 734 de 2002 artículos 1, 2 y 21; artículo 35 numeral 1; Ley 610 de 2000 artículo 6.

3.2.2. Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria y penal por que TRANSMILENIO en el marco del proceso de negociación para la compensación de la reclamación de la firma UT Fase II por desequilibrio económico, suscribió la OS 123-09 el 11 de junio de 2009 con un experto economista, con posterioridad al desarrollo de actividades de asesoría y acompañamiento, obligaciones que afectaron el Presupuesto de Gastos, cuando no reunían los requisitos legales, lo que se constituye legalización de un hecho cumplido.

Lo anterior es una contravención al Decreto 195 de 2007, que en su artículo 20 sobre la legalidad de los actos establece:

“No se podrán tramitar o legalizar actos administrativos u obligaciones que afecten el presupuesto de gastos cuando no reúnan los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos. Los responsables del presupuesto y los ordenadores de gasto responderán disciplinaria, fiscal y penalmente por incumplir lo establecido en esta norma.”

Los acuerdos llevados a cabo entre la UT fase II y Transmilenio S.A. fueron sometidos al estudio y aprobación del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la entidad, quien en sesión llevada a cabo el 9 de junio de 2009 a las 2:30 p.m; la cual tiene por objeto de la sesión “Presentar informe de la negociación y posible arreglo directo con el Concesionario UT Fase II “; y como asistentes el Subgerente General el cual presenta el caso, como también el Director financiero, Director administrativo, Oficina asesora jurídica, Director de operaciones; en esta sesión se exponen cronológicamente las acciones que conducen a la reclamación del restablecimiento del equilibrio económico para el contrato de concesión de recaudo fase II. De la misma manera se presentan las pretensiones iniciales del concesionario, con su propuesta de arreglo y aprobación. Según acta No 51 (Comité de Conciliación de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A.). En la cual se menciona que²⁶:

*“Igualmente, se da a conocer al Comité que desde el punto de vista financiero el proceso también **ha sido acompañado** por un experto....., quien también ha*

26 En el folio 3 del acta No 51 del Comité de Conciliación de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A

conceptuado que el arreglo que se pretende concluir con el CONCESIONARIO tiene ventajas no solo para Transmilenio S.A., sino para la futura implementación del Sistema Integrado de Transporte Público, SITP. (Resaltado y subrayado nuestro)

Además, las partes convinieron que se **“obtenga los conceptos escritos...”**²⁷ (Resaltado y subrayado nuestro) entre otros del experto financiero, quien mediante documento del 15 de junio de 2009 y dirigido a las partes emitió concepto.

El estudio Técnico y Económico con objeto de contratar los servicios profesionales especializados de asesoría económica y financiera en el proceso de conciliación a través de la emisión de un concepto sobre los modelos financieros acordado con los concesionarios de recaudo fue elaborado el 1 de junio de 2009, mientras la solicitud de contratación emanada por la Oficina jurídica, la disponibilidad presupuestal emanada por la Dirección Financiera y con V^oB^a de la oficina asesora jurídica y la emisión del CDP 200906-2147 por valor de \$34.8 millones se realizaron el 10 de junio.

El día 11 de junio se adelantaron todos los tramites correspondientes a la contratación del asesor del proceso de conciliación, así: se cursa **invitación única** al experto financiero por la Dirección Administrativa para presentar oferta, quien el mismo día da respuesta de aceptación y presenta propuesta, se expide el CRP No. 200906 1936 por la Dirección Financiera, seguidamente se suscribe la Orden de Servicio 123-09 por la Dirección administrativa, con un plazo de un mes y se firma el acta de inicio. Con el objeto de: *“Contratar los servicios profesionales especializados de asesoría económica y financiera en el proceso de arreglo directo entre TRANSMILENIO S.A. y Angelcom y TRANSMILENIO S.A. y UT FASE II, a través de la emisión de un concepto técnico, económico y financiero sobre el modelo financiero acordado con los concesionarios de recaudo”*.

El 15 de junio se firma el contrato adicional N° 3 entre Transmilenio S.A. y la Unión Temporal Fase II, donde en el título de Antecedentes y Justificación, numeral 12 expone *“Que dada la importancia y la relevancia de los acuerdos que se plasman en el presente documento Transmilenio S.A. resolvió someterlos al estudio y aprobación del comité de conciliación y defensa judicial de la entidad, quien en sesión llevada a cabo el pasado 9 de junio de 2009 dio su aprobación”* (subrayado nuestro), y en el título Acuerdan, artículo 1 se puntualiza: *“Solución del conflicto entre Unión Temporal fase II y Transmilenio S.A. Transmilenio S.A., reconoce a la U.T. fase II y esta acepta recibir la suma de doce mil cuatrocientos setenta millones cuatrocientos ochenta y nueve mil ciento diecinueve pesos (\$12.470.489.119) m/cte, como solución definitiva y reparación integral a la reclamación.....”*

Una vez evaluadas cronológicamente las actividades en las cuales se genera la celebración del contrato OS 123 de 2009, se evidencia que el acompañamiento

²⁷ En el folio 4 idem

financiero que se dio al proceso de negociación por valor presente neto de \$12.470.489,119 a favor del concesionario de recaudo fase II, suma esta que se pagara por medio de un aumento en el PLU (precio unitario licitado) de \$24.00/pas, remuneración que fue avalada en el acta de comité de conciliación N° 51, en donde se presento el caso, y los conceptos de acompañamiento legal y financiero a este, para el caso que nos ocupa (acompañamiento financiero) a la fecha de la celebración del comité, no estaba respaldado por ningún tipo de relación contractual con la entidad.

La administración justifica la presencia del acompañamiento financiero a un acuerdo previo, con las firmas Angelcom y UT FASE II, para que este se adelantara por un tercero técnico para que rindiera un concepto sobre la procedencia y beneficios o inconvenientes para la Entidad de un arreglo con la UT Fase II, que además se convino con la UT Fase II la contratación conjunta del experto financiero, quien durante la primera etapa de sus servicios se le pagó por Angelcom, pago realizado el 15 de mayo de 2009 y en la segunda parte por TRANSMILENIO S.A..

Posteriormente, el 11 de junio de 2009 Transmilenio contrata el mismo experto mediante la OS 123-09 con el objeto de: *“Contratar los servicios profesionales especializados de asesoría económica y financiera en el proceso de arreglo directo entre TRANSMILENIO S.A. y Angelcom y TRANSMILENIO S.A. y UT FASE II, a través de la emisión de un concepto técnico, económico y financiero sobre el modelo financiero acordado con los concesionarios de recaudo”*. Entre las obligaciones del contratista figura como actividad para la FASE II, las siguientes:

- La Primera actividad era:
 - Verificación del modelo para el equilibrio a futuro del concesionario UT FASE II, revisando: 1. Racionalidad de las entradas del modelo. 2 Racionalidad de la estructura y supuestos del modelo. 3. Racionalidad de las salidas del modelo.
 - Sustento y razonabilidad económica del acuerdo que permita llevar al Concesionario UTFASE II al equilibrio contractual, garantizando que el mismo no resulte lesivo a los intereses de TRANSMILENIO S.A. o en detrimento del erario publico.
- Como tercera actividad el contratista debía entregar dos documentos como sustento de los resultados obtenidos, los cuales fueron presentados el día 15 de junio de 2009.
- Como cuarta actividad estaba contemplada la de participar en las reuniones, negociaciones y discusiones que se realizaran, no obstante esta auditoria no evidenció ninguna actividad de este tipo posterior a la realizada el día 9 de junio, antes de la suscripción de la OS 123-09, como era de entenderse puesto que en ella se llevaron a cabo los acuerdos y fueron sometidos al estudio y

aprobación del Comité de Conciliación y Defensa Judicial, quien dio su aprobación, por lo tanto no se requería de nuevas negociaciones y discusiones y de la participación del asesor, entonces no se entiende cual era el propósito incluir esta obligación.

De la situación expuesta anteriormente, se evidenció la legalización de hechos cumplidos, por cuanto el concepto técnico, el informe y los archivos en Excel de los productos entregados por el contratista el día 15 de junio de 2009, son posteriores al acta de acuerdo del comité de conciliación del día 9 de junio de 2009, donde se hace acordó el valor de reconocimiento a la UT Fase II por \$12.470.489.119 cifra que se infiere corresponden a la calibración del resultado del flujo de caja elaborado y presentado en su informe por el contratista el 15 de junio, además en la misma acta se afirma del acompañamiento de este experto financiero durante la etapa de negociación, por tanto la alusión de los conceptos y al acompañamiento del proceso en la sesión del comité, donde se emitió concepto y el cual se solicitó por escrito, no se encuentra justificada legalmente, donde revisada la información reportada por la entidad a la Contraloría no se encontró ningún contrato de este experto financiero, anterior al mencionado en la vigencia 2009, para adelantar el acompañamiento en esta transacción.

Como lo anota la administración y los soportes aportados, no se explica el porque la entidad contrato al experto, si este ya había emitido concepto y como lo evidencia lo aportado en la respuesta, pagado por Angelcom, es de suponer que éste pago y como se menciona en el oficio GG-0462-10 de diciembre 223 de 2010 de Angelcom anexo en la respuesta, corresponde al “estudio y concepto financiero realizado por Econcept”, es decir, que en la fecha del comité este concepto ya existía, tal como se informa en el acta.

No obstante, con su participación y acompañamiento evidencia el inicio de actividades contractuales sin el trámite presupuestal respectivo, cuando se afirma en el acta que el experto financiero “*también ha conceptuado que el arreglo que se pretende concluir con el CONCESIONARIO tiene ventajas no solo para Transmilenio S.A., sino para la futura implementación del Sistema Integrado de Transporte Público, SITP*”.

Se puede afirmar que el experto financiero estaba ejecutando actividades tendientes a poder **conceptuar**, en dicho proceso, y que debieron concluir en un concepto, el cual el Comité solicitó se obtuviera, posteriormente, por escrito y donde este solo podía ser solicitado, si media contrato alguno con el experto financiero, que al momento de la solicitud no existía y que se materializó con la Orden de Servicio 123-09, en cuyo objeto se estableció que se emitiera concepto técnico, *a través de la emisión de un concepto técnico, económico y financiero sobre el modelo financiero acordado con los concesionarios de recaudo*”

Es decir, que el experto emitió su concepto el cual fue que el arreglo tenía ventajas para Transmilenio S.A. y para la implementación del SITP y QUE EL MISMO se ordenó se obtuvieran por escrito, **“que se obtenga los conceptos escritos...”**²⁸ **(Resaltado y subrayado nuestro)**. Como es claro lo que se solicitó fue el concepto que emitió el experto pagado por Angelcom el 15 de mayo y citado en el acta del comité del 9 de junio de 2009. Luego la entidad contrata al mismo experto con la Orden de Servicio 123-09 para que emita el concepto, según las obligaciones:

“ ...

- *Sustento y razonabilidad económica del acuerdo que permita llevar al Concesionario UTFASE II al equilibrio contractual, garantizando que el mismo no resulte lesivo a los intereses de TRANSMILENIO S.A. o en detrimento del erario público.*
- *Como tercera actividad el contratista debía entregar dos documentos como sustento de los resultados obtenidos”*

Los cuales fueron presentados el día 15 de junio de 2009. Entonces, el mencionado concepto fue entregado por escrito en el informe del experto economista producto de la orden de servicio, donde se concluye:

“con base en la evaluación de los modelos financieros, éste experto llega a la conclusión de que los acuerdos alcanzados entre TMSA, Angelcom S.A. y la UTFASE II, para las modificaciones a los contratos de recaudo de las Fases I y II del sistema TransMilenio, no mejoran las condiciones para el concesionario, ni deterioran las condiciones financieras para TMSA o fiscales para el Distrito capital. Adicionalmente, estas modificaciones representan unas ventajas para el sistema Transmilenio, y para la adopción del SITP, que los hacen superiores al escenario de mantenimiento del estatus quo de los contratos.”

Nótese que corresponde al mismo concepto incluido en el acta, como era de suponer, por cuanto este concepto ya lo había emitido y no había razones para cambiar de conclusión, por cuanto todos los elementos utilizados en el análisis financiero eran los mismos utilizados antes del comité.

Además, como se observa, en el modelo adjunto al informe presentado por el , en un archivo denominado *“Copia+de+Reestablecimiento+equilibrio+Fase+II.xls”*, se realizó el cálculo del valor del PLU a reconocer, donde se calcula y proyecta el ajuste del valor adicional del PLU, el valor calculado para la proyección fue de \$24, valor al que se hace referencia en el acta en mención, al advertir que se reconocerá solo la suma de *“\$12.470.439, (sic) suma que se pagará por medio de un aumento en el PLU (precio unitario licitado) de \$23.81/pas (este valor puede variar el día de la firma efectiva del arreglo)”*

Es claro, para la auditoría que antes del 11 de junio la participación del asesor en las negociaciones con Angelcom y la UT Fase II, obedeció a un contrato con estas

28 En el folio 4 idem

firmas, sin ningún vínculo legal con Transmilenio S.A., como se acordó y se aprobó el 9 de junio, para que posteriormente se firmara el contrato adicional No. 3 de 2009 el 16 de junio del mismo año. Por lo cual vale preguntarse, que teniendo el día del acta de arreglo, el concepto y los valores que se acordaron, cual era el valor agregado de la orden de servicio con dicho experto, cuando ya se tenía el concepto y se había adelantado el acompañamiento a Transmilenio S.A.

Adicionalmente, es importante observar que la OS tenía como plazo un mes de ejecución con fecha de terminación el 10 de julio de 2009, no obstante el contratista presentó los productos de su obligación el 15 de junio, sin evidenciar actividad alguna después de esa fecha, es decir, que el tiempo de ejecución efectivo fue de 4 días y el pago fue realizado el 16 de julio de ese año por valor de \$34.800.000. Por consiguiente, no se explica como en la fecha de la aprobación del acta de conciliación se contaba con la participación del experto financiero, cuando fue contratado dos días después, para adelantar actividades cuyos resultados ya se conocían y habían sido incluidos y tenidos en cuenta para aprobación del acuerdo de conciliación.

Lo anterior es una contravención al Decreto 195 de 2007, que en su artículo 20. sobre la legalidad de los actos establece:

“No se podrán tramitar o legalizar actos administrativos u obligaciones que afecten el presupuesto de gastos cuando no reúnan los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos. Los responsables del presupuesto y los ordenadores de gasto responderán disciplinaria, fiscal y penalmente por incumplir lo establecido en esta norma.”

Las situaciones que causaron la ocurrencia de hechos cumplidos son las siguientes:

- Inadecuada planeación del contrato, cuando se realizaron actividades, sin haber estudios y de la existencia de la definición y prevención de los riesgos y contingencias que su creación, ejecución y liquidación podían conllevar del servicio a adquirir.
- Prestación sin soporte contractual, cuando la entidad contrajo obligaciones y ordenó ejecutar actividades, prestar servicios sin contar con un contrato que la amparara y que no estaba debidamente registrado presupuestalmente, es decir, iniciar actividades contractuales sin contar con recursos o sin tramitar el CDP.

El hecho cumplido, entonces, se consolidó cuando se dio inicio a actividades contractuales, sin que mediara soporte legal que lo respaldara, es decir, se elevó a escrito la obligación, y existía tal formalidad; antes de su ejecución no se había

cumplido requisitos mínimos y legales en su creación, como la reserva presupuestal previa. Luego, se infiere que los hechos cumplidos se produjeron por una inadecuada labor administrativa en la planeación del proceso contractual y en la adquisición de obligación, por cuanto se dio inicio a las actividades contractuales sin contar con recursos, sin tramitar el CDP y mediara contrato alguno entre las partes.

Además, incumpliendo la aplicación al “Principio de Economía” previsto en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en el cual, es imperativo que antes de iniciar cualquier proceso de contratación se cuente con los estudios, diseños y proyectos requeridos, para el bien o servicio que requiere la entidad. Con base en los mencionados estudios, se producirán los términos de referencia o pliegos de condiciones. En este punto, la Ley no distingue cuantía ni naturaleza de la contratación que se adelantará, por lo que la existencia de este documento es de obligatorio cumplimiento.

Por otra parte, el numeral 6 *Ibídem*, establece que sólo es posible abrir procesos de contratación, cuando “existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales”. Lo anterior significa que contar con la disponibilidad presupuestal es un requisito legal previo al inicio del proceso de selección de un contratista, que en este caso se realizó posteriormente a la ejecución de actividades propias del objeto que luego se contrato.

Igualmente se tener en cuenta que el inciso 2 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, establece cuáles son los requisitos de ejecución de un contrato. En efecto, en él se lee: *“Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades correspondientes (...).”*

Con los hechos enunciados, se estaría dando lugar a la ocurrencia de un hallazgo administrativo con incidencia penal y disciplinaria, al infringir los principios de la función administrativa establecidos en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículo 3; concordante con los postulados de planeación, economía y responsabilidad que consagran la Ley 11 de 1996, ya que esta ordena planear los gastos estableciendo como elemento sustancial la existencia, reserva y disponibilidad de los recursos con los cuales se cubrirá tal obligación, además de lo estipulado en la Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 24, 25, 26 y 39; Ley 1150 de 2007 artículos 2 y 5 principios de transparencia y selección objetiva, Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 599 de 2000, artículos 408, 410, 416 y 417; Ley 734 de 2002 artículos 34 numerales 1 y 2; 35 numerales 1 y 7; también lo estipulado en el decreto 195 de 2007 en su artículo 20 *“no se podrán tramitar o legalizar actos administrativos u obligaciones que afecten el presupuesto de gastos cuando no reúnan los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos. Los responsables del presupuesto y los*



ordenadores del gasto responderán disciplinaria, fiscal y penalmente por incumplir lo establecido en esta norma” demás normas concordantes y complementarias.

3.2.3. Hallazgo Administrativo y Disciplinario, porque en el modelo financiero aplicado por TRANSMILENIO se presentó un error en la elaboración de las fórmulas de proyección de la demanda, que sirvió como base para el cálculo del valor de compensación, en el acuerdo aprobado en la negociación para la compensación de la reclamación de la firma UT Fase II por desequilibrio económico con valor presente de \$12.470.5 millones, error que presenta un valor adicional de \$627.7 millones.

En la revisión realizada al modelo financiero acordado con los concesionarios de recaudo y entregados a esta auditoría por Transmilenio S.A., se evidenció de la ocurrencia de una imprecisión en la aplicación del cálculo de la proyección de la demanda base mes, en donde se aplicó de forma errónea la fórmula que permite ajustar la demanda por la entrada en operación de la Troncal de Soacha, lo que el modelo denominó Soacha 1 y Soacha 2.

La elaboración del modelo de flujos aplicado para estructurar la concesión de recaudo de la Fase II consta de 12 hojas de Excel denominadas: Inputs, Flujo de caja, Cálculo remuneración, Depreciación, Financiación, Var. macro, proy. ind. Costos, Inversiones, Gastos administrativos, Personal estaciones, Gastos de personal estaciones, Equipos x estación. Estas hojas proyectan todos los flujos gastos, costos e inversiones en que incurre el operador, también contiene los datos de entrada y macroeconómicos que sirven de parámetros al modelo y en la hoja denominada “Cálculo remuneración” se presenta los datos reales y la proyección de los ingresos de acuerdo a las fórmulas establecidas en el contrato de concesión y con base en supuestos de crecimiento en la demanda y estacionalidad mensual.

Con los anteriores datos y proyecciones se presentan los resultados de toda la modelación en la hoja de “Flujo de caja” y en especial el posible faltante necesario para lograr el equilibrio y seguir operando, con el se determina el valor presente neto (VPN) del proyecto, con base en la tasa interna de retorno - TIR.

El modelo muestra como faltante para obtener un VPN igual a cero la cifra de \$12.213.297.120 con corte al mes de mayo de 2009, valor que corresponde al monto requerido para restablecer el equilibrio económico según las pretensiones del concesionario, cifra que se calculó con una tasa del negocio de 14,01%, equivalente a 1,10% mensual, esta cifra se entiende como el monto a pagar en un pago único, como se indicó en el anexo Financiero del acuerdo, no obstante se acordó reconocer esta suma a partir del mes de junio de 2009 por medio de un aumento del Precio Licitado Unitario – PLU vigente del concesionario, para lo cual

se calibro el modelo y como resultado arrojé el monto acordado en el arreglo directo de \$12.470.489.119 en acta del 9 de junio de 2009.

En el modelo adjunto al informe presentado por el doctor Juan Carlos Echeverri en el archivo denominado "Copia+de+Reestablecimiento+equilibrio+Fase+II.xls" se realizó el cálculo del valor del PLU a reconocer, libro de Excel que contiene 16 hojas donde se calcula y proyecta el ajuste del valor adicional del PLU que con base en el valor a reconocer permitirá en el periodo por cubrir en este caso de 6,61 años entre mayo de 2009 y diciembre de 2015, restablecer el equilibrio del flujo de caja del concesionario con un VPN de cero. El valor calculado para la proyección fue de \$24.

El error que se presenta en la proyección de la demanda y por ende de ingresos, se encuentra en la hoja denominada "Cálculo remuneración" en la fila "Demanda mes con crec. Adic" en la que se realiza la proyección de la Demanda mes con crecimiento aplicándole a la Demanda mes sin estacionalidad el factor de Crecimiento vegetativo que para el modelo se fijó en el 2% anual, donde se aplica en la fila de Crecimiento vegetativo un coeficiente inicial de 1,02 para el mes de abril de 2009, el cual es multiplicado por la cifra de la demanda base, incrementándose anualmente hasta el año 2015.

A la anterior proyección se le adiciona las demandas que aportarán nuevos pasajeros a la Fase II, por la entrada en operación del proyecto Soacha, la cantidad de 498.397 pasajeros por mes en diciembre de 2009 y de 1.065.758 para diciembre de 2010 según la siguiente tabla incorporada en la misma hoja

CUADRO No. 39
PROYECCIÓN INGRESO ESTACIONES SOACHA

	Soacha 1	Soacha 2
Pas/hora	2.580	5.517
Pas/día	19.416	41.518
Pas/mes	498.397	1.065.758
Inicio	Dic-09	Dic-10

Fuente: archivo denominado "Copia+de+Reestablecimiento+equilibrio+Fase+II.xls" - Juan Carlos Echeverry
Elaboró: Dirección Sector Movilidad

Con base en los anteriores supuestos y del periodo real hasta marzo de 2009 se proyectó la demanda hasta diciembre de 2015 con el siguiente resultado:

CUADRO No. 40
RESULTADO DE LA PROYECCION UTILIZADA PARA LA TRANSACCION CON EL OPERADOR
DE FASE II EN LA QUE SE PRESENTA ERROR DE LA DEMANDA MES CON CREC. ADIC. A
PARTIR DE ENE-10

	Factor estacionalidad	Crecimiento puntual	Crecimiento vegetativo	Demanda base mes	Demanda mes con crec. Adic	Demanda mes (Con estacionalidad)
Abr-09	0,95	0,00	1,020	10.382.570	10.590.222	10.060.711
May-09	1,00	0,00	1,020	10.382.570	10.590.222	10.590.222
Jun-09	0,86	0,00	1,020	10.382.570	10.590.222	9.107.591
Jul-09	0,95	0,00	1,020	10.382.570	10.590.222	10.060.711
Ago-09	1,00	0,00	1,020	10.382.570	10.590.222	10.590.222
Sep-09	1,00	0,00	1,020	10.382.570	10.590.222	10.590.222
Oct-09	1,00	0,00	1,020	10.382.570	10.590.222	10.590.222
Nov-09	0,95	0,00	1,020	10.382.570	10.590.222	10.060.711
Dic-09	0,94	0,00	1,020	10.382.570	11.088.618	10.423.301
Ene-10	0,80	0,00	1,040	10.382.570	11.300.423	9.040.338
Feb-10	0,95	0,00	1,040	10.382.570	11.300.423	10.735.402
Mar-10	0,98	0,00	1,040	10.382.570	11.300.423	11.074.414
Abr-10	0,95	0,00	1,040	10.382.570	11.300.423	10.735.402
May-10	1,00	0,00	1,040	10.382.570	11.300.423	11.300.423
Jun-10	0,86	0,00	1,040	10.382.570	11.300.423	9.718.364
Jul-10	0,95	0,00	1,040	10.382.570	11.300.423	10.735.402
Ago-10	1,00	0,00	1,040	10.382.570	11.300.423	11.300.423
Sep-10	1,00	0,00	1,040	10.382.570	11.300.423	11.300.423
Oct-10	1,00	0,00	1,040	10.382.570	11.300.423	11.300.423
Nov-10	0,95	0,00	1,040	10.382.570	11.300.423	10.735.402
Dic-10	0,94	0,00	1,040	10.382.570	12.366.180	11.624.210
Ene-11	0,80	0,00	1,061	10.382.570	12.093.792	9.675.034
Feb-11	0,95	0,00	1,061	10.382.570	12.093.792	11.489.103
Mar-11	0,98	0,00	1,061	10.382.570	12.093.792	11.851.916
Abr-11	0,95	0,00	1,061	10.382.570	12.093.792	11.489.103
May-11	1,00	0,00	1,061	10.382.570	12.093.792	12.093.792
Jun-11	0,86	0,00	1,061	10.382.570	12.093.792	10.400.661
Jul-11	0,95	0,00	1,061	10.382.570	12.093.792	11.489.103
Ago-11	1,00	0,00	1,061	10.382.570	12.093.792	12.093.792
Sep-11	1,00	0,00	1,061	10.382.570	12.093.792	12.093.792
Oct-11	1,00	0,00	1,061	10.382.570	12.093.792	12.093.792
Nov-11	0,95	0,00	1,061	10.382.570	12.093.792	11.489.103
Dic-11	0,94	0,00	1,061	10.382.570	12.093.792	11.368.165
Ene-12	0,80	0,00	1,082	10.382.570	11.259.942	9.007.954
Feb-12	0,95	0,00	1,082	10.382.570	11.259.942	10.696.945
Mar-12	0,98	0,00	1,082	10.382.570	11.259.942	11.034.744
Abr-12	0,95	0,00	1,082	10.382.570	11.259.942	10.696.945

	Factor estacionalidad	Crecimiento puntual	Crecimiento vegetativo	Demanda base mes	Demanda mes con crec. Adic	Demanda mes (Con estacionalidad)
May-12	1,00	0,00	1,082	10.382.570	11.259.942	11.259.942
Jun-12	0,86	0,00	1,082	10.382.570	11.259.942	9.683.551
Jul-12	0,95	0,00	1,082	10.382.570	11.259.942	10.696.945
Ago-12	1,00	0,00	1,082	10.382.570	11.259.942	11.259.942
Sep-12	1,00	0,00	1,082	10.382.570	11.259.942	11.259.942
Oct-12	1,00	0,00	1,082	10.382.570	11.259.942	11.259.942
Nov-12	0,95	0,00	1,082	10.382.570	11.259.942	10.696.945
Dic-12	0,94	0,00	1,082	10.382.570	11.259.942	10.584.346
Ene-13	0,80	0,00	1,104	10.382.570	11.463.627	9.170.901
Feb-13	0,95	0,00	1,104	10.382.570	11.463.627	10.890.445
Mar-13	0,98	0,00	1,104	10.382.570	11.463.627	11.234.354
Abr-13	0,95	0,00	1,104	10.382.570	11.463.627	10.890.445
May-13	1,00	0,00	1,104	10.382.570	11.463.627	11.463.627
Jun-13	0,86	0,00	1,104	10.382.570	11.463.627	9.858.719
Jul-13	0,95	0,00	1,104	10.382.570	11.463.627	10.890.445
Ago-13	1,00	0,00	1,104	10.382.570	11.463.627	11.463.627
Sep-13	1,00	0,00	1,104	10.382.570	11.463.627	11.463.627
Oct-13	1,00	0,00	1,104	10.382.570	11.463.627	11.463.627
Nov-13	0,95	0,00	1,104	10.382.570	11.463.627	10.890.445
Dic-13	0,94	0,00	1,104	10.382.570	11.463.627	10.775.809
Ene-14	0,80	0,00	1,126	10.382.570	11.692.469	9.353.975
Feb-14	0,95	0,00	1,126	10.382.570	11.692.469	11.107.846
Mar-14	0,98	0,00	1,126	10.382.570	11.692.469	11.458.620
Abr-14	0,95	0,00	1,126	10.382.570	11.692.469	11.107.846
May-14	1,00	0,00	1,126	10.382.570	11.692.469	11.692.469
Jun-14	0,86	0,00	1,126	10.382.570	11.692.469	10.055.523
Jul-14	0,95	0,00	1,126	10.382.570	11.692.469	11.107.846
Ago-14	1,00	0,00	1,126	10.382.570	11.692.469	11.692.469
Sep-14	1,00	0,00	1,126	10.382.570	11.692.469	11.692.469
Oct-14	1,00	0,00	1,126	10.382.570	11.692.469	11.692.469
Nov-14	0,95	0,00	1,126	10.382.570	11.692.469	11.107.846
Dic-14	0,94	0,00	1,126	10.382.570	11.692.469	10.990.921
Ene-15	0,80	0,00	1,149	10.382.570	11.926.310	9.541.048
Feb-15	0,95	0,00	1,149	10.382.570	11.926.310	11.329.994
Mar-15	0,98	0,00	1,149	10.382.570	11.926.310	11.687.784
Abr-15	0,95	0,00	1,149	10.382.570	11.926.310	11.329.994
May-15	1,00	0,00	1,149	10.382.570	11.926.310	11.926.310
Jun-15	0,86	0,00	1,149	10.382.570	11.926.310	10.256.626
Jul-15	0,95	0,00	1,149	10.382.570	11.926.310	11.329.994
Ago-15	1,00	0,00	1,149	10.382.570	11.926.310	11.926.310
Sep-15	1,00	0,00	1,149	10.382.570	11.926.310	11.926.310
Oct-15	1,00	0,00	1,149	10.382.570	11.926.310	11.926.310

	Factor estacionalidad	Crecimiento puntual	Crecimiento vegetativo	Demanda base mes	Demanda mes con crec. Adic	Demanda mes (Con estacionalidad)
Nov-15	0,95	0,00	1,149	10.382.570	11.926.310	11.329.994
Dic-15	0,94	0,00	1,149	10.382.570	11.926.310	11.210.731

Fuente: archivo denominado "Copia+de+Reestablecimiento+equilibrio+Fase+II.xls" - Juan Carlos Echeverry
Elaborado: Dirección Sector Movilidad

La formula aplicada para adicionar estos valores a partir del segundo año de la proyección para Soacha 1, en el mes de enero 2011, celda CO18 y en la misma forma para Soacha 2 en el mes de enero 2012, celda DA18 fueron incorrectas, porque se adicionó a la Demanda mes con crecimiento el valor de multiplicar el mes anterior por el porcentaje de Crecimiento vegetativo del 2%, con la siguiente formula:

Para Soacha 1:

$=+SI(CO9>=\$B\$1;(CO17*(1+CO15)*(CO16))+(\$U\$5*Inputs!\$C\$13)+\$V\$5;CO17)$

El error se presenta en el componente: $(\$U\$5*Inputs!\$C\$13)$

Donde,

$\$U\5 : es el valor de Pas/mes de Soacha 1 de 498.397
 $Inputs!\$C\13 : es el valor de Crecimiento vegetativo **2,0%**

Es decir, el resultado de este factor es de: 9.968 pasajeros por mes cifra que fue la que se sumo en la proyección.

Lo correcto era $(\$U\$5*(1+Inputs!\$C\$13))$

Donde el resultado es 508.365 pasajeros por mes, por lo tanto la diferencia es de 498.397 que corresponde al valor inicial de Pas/mes de Soacha 1, por lo que el incremento en la proyección es del valor del 2% de pasajeros y no del total de pasajeros más su crecimiento vegetativo.

Para Soacha 2:

$=+SI(DA9>=\$B\$1;(DA17*(1+DA15)*(DA16))+(\$U\$5*(Inputs!\$C\$13^2))+(\$V\$5*Inputs!\$C\$13);DA17)$

El error se presenta en el componente: $(\$U\$5*(Inputs!\$C\$13^2))+(\$V\$5*Inputs!\$C\$13)$

Donde,

$\$U\5 : es el valor de Pas/mes de Soacha 1 de 498.397



Inputs!\$C\$13: es el valor de Crecimiento vegetativo **2,00%**
\$V\$5: es el valor de Pas/mes de Soacha 2 de 1.065.758

Es decir, el resultado de este factor es de: 21.315 pasajeros por mes, cifra que fue la que se sumo en la proyección.

Lo correcto era $(\$U\$5*((1+Inputs!$C$13)^2))+(\$V\$5*(1+Inputs!$C$13))$

Donde el resultado correcto para Soacha 2 es de 1.087.073 pasajeros por mes, la diferencia es de 1.065.758 que corresponde al valor inicial de Pas/mes de Soacha 2, por lo que el incremento en la proyección es del valor del 2% de pasajeros y no del total de pasajeros más su crecimiento vegetativo.

Considerando que la proyección se realizó hasta el mes de diciembre de 2015, al corregir este error la cifra correcta a reconocer al concesionario en un solo pago debía ser de \$11.585.677.219, sin embargo como se aplico el pago del mismo mediante el incremento del PLU en \$24 de acuerdo a los parámetros del modelo desarrollado, **se desembolsara al operador mediante el pago semanal de manera incorrecta, por lo cual el PLU debe ser ajustado.**

Este mayor valor que se esta pagando afecta el costo total del componente de recaudo en la tarifa técnica, por consiguiente un incremento injustificado del mismo y en razón a que la tarifa usuario es menor a la técnica, presentando un diferencial tarifario negativo, lo que ha generado que el distrito este realizando aportes para cubrir los requerimientos de pago de los agentes del sistema, mediante aportes del presupuesto ordinario al fondo de contingencias, por tanto, el mayor valor reconocido a la UT Fase II por imprecisión, significa una carga adicional de recursos para Transmilenio S.A.

Aunque se considere este evento como un riesgo de ocurrencia de errores, implícito de este tipo de ejercicios, este obedece a fallas en los controles, en este caso en relación con la elaboración y verificación del Flujo de Caja diseñado para el cálculo de la indemnización a la UT Fase II. Como se evidencia en el examen a las proyecciones realizadas por los funcionarios de Transmilenio S.A., el error es significativo o sustancial desde el punto de vista institucional y financiero, tanto para la tarifa del sistema como para los recursos de la entidad. Además, a pesar de la contratación del experto financiero mediante la OS 123-09 para su verificación de manera exclusiva, el error se presento lo que es más relevante, si se tiene en cuenta que entre las obligaciones del contratista figura como primera actividad, la siguiente:

En las obligaciones del contratista estaban las siguientes: Verificación del modelo para el equilibrio a futuro del concesionario UT FASE II, **revisando**: 1.



Racionalidad de las entradas del modelo. 2 **Racionalidad** de la estructura y **supuestos del modelo.** 3. **Racionalidad de las salidas del modelo.** (Resaltado y subrayado nuestro). Actividades que en la medida que se hubiere actuado diligente y cuidadosamente por parte del contratista, teniendo en cuenta de que era una actividad compleja, debieron ser detectados y corregidos evitando el daño ocasionado, para lo cual estaban cumpliendo con los deberes propios de su obligación.

Se concluye, que por error que se presenta en la proyección de la demanda y por ende de ingresos, Transmilenio tendrá que pagar un valor equivalente a \$627.7 millones VPN a junio de 2009, cifra adicional que se desembolsa al operador de manera incorrecta.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un Hallazgo Administrativo y Disciplinario de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998 artículo 3; Ley 610 de 2000 artículo 6; Ley 87 de 1993 artículo 2; Ley 80 de 1993 artículos 3, 23, 25 y 26; Ley 734 de 2002 artículos 1, 2 y 21; artículo 35 numeral 1 y 7.

3.2.4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por no cumplir la Dirección Financiera con lo establecido en el manual de funciones donde se especifica que debe ejercer el control, evaluación y análisis del desempeño financiero de los agentes del sistema, caso concreto el contrato de Concesión de Recaudo Fase II.

Evaluado el escenario en el que se desarrollo el arreglo directo base para la suscripción del contrato adicional N° 3, celebrado entre Transmilenio S.A. y Unión Temporal Fase II para el recaudo; se evidencian falencias en los procesos de seguimiento y control a las actividades que desarrollan los concesionarios en especial para el contrato de concesión de recaudo fase II, en su componente financiero. Componente que define específicamente el cumplimiento del éxito del negocio frente al comportamiento del flujo de caja.

El análisis financiero a los contratos de concesión permite que la entidad tenga el control de los posibles escenarios que se presenten frente a lo expuesto contractualmente, así definir políticas gerenciales eficaces y eficientes que protejan el equilibrio de los ingresos y egresos con los que cuenta el Sistema, tal como se venía desarrollando en los informes de interventoría y supervisión emanados de la Dirección de operaciones, para el periodo comprendido de 2004 a julio 31 de 2005, se especificaba para el componente de los estados financieros que: *“En los resultados del ejercicio del año 2004 se evidencian pérdidas por un total de \$2.277 millones, los cuales corresponden al comportamiento financiero normal de los proyectos que como este, presentan una curva descendente de los costos frente a los ingresos....., esperando un punto*



de equilibrio no antes del quinto año de operación...”, y “ el patrimonio del concesionario es negativo y representado en las pérdidas acumuladas, las cuales presentaron una disminución del 4% , al pasar de -\$2.156 millones a \$2.073 millones a 30 de junio de 2005. (Subrayado nuestro); pero a partir de esta fecha en los informes de interventoría se observa para el componente de estados financieros que “ El concesionario remitió los estados financieros y demás informes contemplados en el contrato de concesión, los cuales fueron enviados a la Dirección financiera para obtener su concepto”.

Lo anterior es concordante con lo establecido en el manual de funciones y el manual de contratación de la entidad, en donde se ratifica que desde la Dirección financiera se debe realizar el control financiero del contrato de concesión, actividad que esta fundamentada por sus funciones así:

Misión: Fijar las políticas y adoptar planes para el manejo presupuestal, contable y de tesorería de la Entidad. Igualmente ejercer el control, evaluación y análisis del desempeño financiero y solidez de los agentes del sistema así como de la liquidación previa del pago a los operadores del sistema Transmilenio.

Funciones esenciales: Dirigir y coordinar la liquidación previa de los pagos a efectuar a los agentes del sistema de Transmilenio - Dirigir y coordinar la evaluación del análisis de desempeño financiero sobre la solidez de los agentes del sistema e informar a la Gerencia del resultado de dicho análisis.- Coordinar y velar por el buen recaudo de los ingresos de la Entidad.

Es así que se evidencia debilidades en el seguimiento y control de los Sistemas de información contable y financiera de la concesión, los cuales generan espacios de controversia y reclamaciones por parte del concesionario, situación que por dos periodos administrativos denegó la petición o pretensión del concesionario, pero finalmente estas peticiones encontraron eco a las mismas, por lo que se termina remunerando al concesionario en un proyecto a largo plazo, como es un contrato de concesión el cual tiene en el tiempo un periodo de maduración y donde los posibles desfases en los ingresos son compensados en periodos venideros, los cuales terminan sobre pasando los ingresos proyectados al inicio del proyecto.

Esta situación esta enmarcada en un riesgo inminente para la optimización y mejoramiento continuo de la gestión, por insuficiencia en las herramientas de medición de la gestión que son el soporte para la toma de decisiones oportunas por parte de la gerencia; en la medida que aunque se encuentran estipuladas en los manuales, las dependencias encargadas de su cumplimiento y seguimiento; no las desarrollan, encontrando que a la fecha no se puntualice el porqué del incumplimiento a lo establecido internamente en los diferentes actos administrativos y a lo estipulado en el contrato de concesión tal como lo se contempla en las siguientes cláusulas.

Cláusula 25: *Sistemas de información contable y financiera de la concesión. El concesionario llevara sus registros de información administrativos, contables y financieros, en la forma, cantidad y calidad suficiente para el cumplimiento de sus fine4s y de acuerdo a la legislación aplicable,*



teniendo en cuenta las necesidades de información que se prevén en diferentes apartes del presente contrato, y deberá garantizar que la información que se le brinde a Transmilenio S.A. sea fiel reflejo de su gestión.

El concesionario deberá entregar a Transmilenio S.A. la siguiente información

Cláusula 193 auditoria externa y control interno: *El concesionario deberá remitir a Transmilenio S.A. los estados financieros en forma trimestral, dentro de los 10 días hábiles del mes siguiente al periodo reportado.*

Generándose el incumplimiento no solo de los actos administrativos expedidos por la entidad si no también de las normas que rigen el desempeño institucional.

Administrativamente es importante que Transmilenio S.A., tome las medidas que considere convenientes y pertinentes para que hechos como los descritos, no vuelvan a ocurrir.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a la configuración de un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 24, 25 y 26; Ley 87 de 1933, artículo 2; Ley 734 de 2002, artículos 34, numerales 1 y 2; artículo 35, numerales 1 y 7.

3.2.5. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por falencias en el seguimiento a la remuneración pactada por medio de la suscripción de la adición N° 3 del contrato de concesión de recaudo fase II, puesto que a la fecha no se conoce con certeza la erogación realizada en virtud del adicional.

Una vez se ha suscrito el adicional N° 3 del contrato de concesión de recaudo Fase II, en el cual se definió una remuneración para el operador de recaudo por valor de \$12.470'489.119, suma que será pagada por medio de un aumento en el PLU (precio unitario licitado), de \$24.00.

Seguidamente este grupo auditor mediante oficio N° 80101-029 del 28 de abril de 2010 y reiteración al mismo N° 80101-034 del 28 de abril de 2010 se solicitó informar a manera de certificación *“El monto que a la fecha se ha remunerado, mes a mes, por concepto de arreglo directo que se llevo a cabo con el recaudador fase II, por medio del adicional N° 3 del 16 de junio de 2009”*; a esta solicitud Transmilenio S.A. responde que *“la solicitud mediante la comunicación de la referencia, no se puede suministrar a manera de CERTIFICACIÓN debido a que se trata de un calculo hipotético que depende de múltiples variables cuyo comportamiento solo se puede suponer. Como es de su conocimiento, la remuneración de este operador se obtiene de la combinación de variables como ventas de pasajes, tarifa y factor de descuento, y este ultimo a su vez depende de factores como la demanda, la incorporación de equipos, del IPC, entre otros. Por esta razón en la comunicación anterior solo se certifico la remuneración real efectuada para cada periodo por parte de Transmilenio de acuerdo con las variables reales”* (subrayado nuestro), por ello este grupo auditor evidencia un

escenario no muy claro, dado que al solicitar el monto que a la fecha se ha cancelado al concesionario en virtud del adicional N°3, es tiempo pasado, es decir real ya pagado, ya causado; de la misma manera es verdadero que la remuneración periodo a periodo para el operador esta sujeta a múltiples variables, pero no se clarifica los términos planteados en la respuesta como “Calculo hipotético y comportamiento que solo se puede suponer, en ese orden de ideas, ¿no se estaría hablando de pagos reales sino pagos hipotético al operador?.

Así las cosas, es evidente que la entidad aunque tiene institucionalizadas las funciones para cada uno de los cargos que comprenden la planta de personal de las diferentes dependencias; no existe apropiación cabal de tales funciones por parte de los funcionarios involucrados, lo cual no representa un factor que permita generar valor agregado en cada una de estas actividades. En consecuencia la entidad, no posee políticas de control frente al pago que se le realiza a los operadores con sus respectivas especificaciones, teniendo en cuenta que toda información generada desde cada dependencia es una herramienta de medición de la gestión y es memoria institucional para la toma decisiones a nivel gerencial, en forma eficiente, eficaz y oportuna.

Al generarse el incumplimiento al control, evaluación y análisis del desempeño financiero que la entidad debe ejercer frente a los agentes del sistema, así como la trasgresión a las demás normas concordantes; da como resultado que son estos agentes quienes en razón a que custodian con esmero el éxito de su negocio, logran determinar los posibles escenarios de debilidad que denota la entidad frente al control legal y financiero de los contratos de concesión; de esta manera los contratistas como dueños y administradores de la información de su negocio, aventajan a la administración del sistema, obteniendo beneficios al argumentar posibles desequilibrios económicos.

Administrativamente es importante que Transmilenio S.A., tome las medidas que considere convenientes y pertinentes para que hechos como los descritos, no vuelvan a ocurrir.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a la configuración de un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 24, 25 y 26; Ley 87 de 1933, artículo 2; Ley 734 de 2002, artículos 34, numerales 1 y 2; artículo 35, numerales 1 y 7.

3.3. SE COMUNICAN (3) TRES HALLAZGOS CON INCIDENCIA FISCAL, ADMINISTRATIVA Y DISCIPLINARIA, PORQUE TRANSMILENIO S.A. ATENDIENDO EL FALLO EQUIVOCADO DE UN AMIGABLE COMPONEDOR, PAGO PUBLICIDAD COLGADA EN LOS MODULOS DEL SISTEMA, QUE SIENDO PUBLICIDAD INSTITUCIONAL DE MANERA EQUIVOCADA FUE DEFINIDA POR EL AMIGABLE COMPONEDOR COMO PUBLICIDAD NO INSTITUCIONAL, LO CUAL AFECTÓ EL PATRIMONIO PUBLICO DISTRITAL EN CUANTÍA DE \$3.816.MILLONES

3.3.1. *Hallazgo Fiscal, con incidencia Administrativa y Disciplinaria*, por que TRANSMILENIO pagará a PUBLIMILENIO, la suma de \$1.049.768.043, por concepto de indemnización por la privación de la explotación del negocio, durante los meses de mora en la entrega de los módulos y lugares destinados para tales efectos, en contravención al esquema de distribución de riesgo previsto en el contrato de concesión 316 de 2003. En efecto, las cláusulas 20, 21 y 23 del contrato de concesión 316 de 2003 señalan que estos riesgos estaban asignados al concesionario, en particular la Cláusula 21:

“Cláusula 21. Riesgos a cargo del Concesionario.

El Concesionario *asume todos los riesgos propios de esta concesión y del giro ordinario del negocio, entre otros, los siguientes:*

- 1. Los riesgos financieros (incluidos los de tasa de interés y de cambio), de financiabilidad, de demanda y comercial, de flujo de caja, de éxito del negocio y retorno de su inversión.*
- 2. El impacto que en los costos y en el retorno de la inversión prevista por el Concesionario, puedan tener factores internos o externos al proyecto, que dificulten, retrasen o dilaten el proceso del mismo.*

...”

Se deduce con claridad que el concesionario asumió expresamente el riesgo de la demora en la entrada en operación del sistema por retardo en la infraestructura, pues este es un factor externo que dificulta, retrasa o dilata el proyecto, que afectan la demanda y el flujo de caja. Lo que concluye que los recursos y beneficios que obtiene el concesionario como participación en el resultado económico de la concesión son una remuneración suficiente y adecuada a la distribución de riesgo de este contrato, por lo cual no era procedente en el marco jurídico y contractual remuneración alguna por este concepto.

Se puede observar en el cuadro siguiente que la reclamación realizada inicialmente por PUBLIMILENIO S.A. fue actualizada a 31 de julio de 2009 con una Tasa Interna de Retorno del 17%, que fue calculada por el inversionista, lo cual incremento los valores que en un principio solicitó el reclamante.



CUADRO No. 41
PAGO DE TRANSMILENIO S.A. A PUBLIMILENIO POR CONCEPTO
DE MORA EN ENTREGA DE MODULOS

Valor en \$

CONCEPTO	MORA EN ENTREGA DE MODULOS	LUCRO CESANTE	TOTAL A PAGAR
Reclamación PUBLIMILENIO S.A.	111.709.662	568.056.250	679.765.912
TIR	17%	17%	
Valor Actualizado TIR	64.305.274	305.696.857	370.002.131
Valor a Pagar Acordado	176.014.936	873.753.107	1.049.768.043

Fuente: Papeles de trabajo grupo de Auditoría Fiscal ante TRANSMILENIO

En la cláusula 20 del contrato las partes aceptaron de manera expresa la distribución de riesgos del contrato y por lo tanto cualquier costo, sobrecosto, indemnización o reconocimiento a cualquier título que pudiera llegar a generarse por la realización de los mismos, estará plenamente recompensado a través de la participación en los beneficios derivados de la explotación publicitaria de la concesión, conforme con lo previsto en el contrato, en las condiciones y términos que le son aplicables.

La ley 80 de 1993 establece que el contratista tendrá derecho a recibir oportunamente la remuneración pactada y a que el valor intrínseco de la misma no se altere o se modifique durante la ejecución del contrato. En consecuencia, tiene derecho, previa solicitud, a que la administración le restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato a un punto de no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no sean imputables a los contratistas.

En armonía con esta disposición, el artículo 27 del mismo Estatuto señala que en los contratos estatales se mantendrá la equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes deben adoptar, en el menor tiempo posible, las medidas necesarias para su restablecimiento, es claro los hechos expuestos, en cuanto a las fechas de entrada de las estaciones y portales, no evidencia como soporta como afectaron los resultados económicos del concesionario y que en consecuencia, tuviera derecho, a que la administración le restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato a un punto de no pérdida por la ocurrencia de las situaciones que no eran imputables a los contratistas, por lo evidenciado en la auditoría, en el análisis de amigable componedora base para aceptar dicha reclamación, no se hace referencia como dicho atraso tuvo como resultado perdidas definitivas al concesionario.

Por cuanto según Licitación pública No. 004-2003 y el contrato suscrito entre Publímilenio y Transmilenio, este ente no tenía la obligación de garantizar, ni había acordado un nivel de utilidad, por lo tanto, el acuerdo no podía hacerse sobre la base de garantizar un nivel de ingresos determinado, por cuanto, el riesgo de demanda, el de retorno de su inversión y el de implantación del Sistema eran responsabilidad del concesionario, lo cual había sido aclarado desde el proceso licitatorio.

Se considera que el fundamento del equilibrio económico de los contratos estatales identifica 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.

A este segundo aspecto se dirigen las pretensiones del concesionario, quien estima que al inició de la relación contractual se alteró las bases que sirvieron para proyectarla y, con el fin de conocer cuáles fueron esas bases iniciales y si las mismas resultaron afectadas. Por lo tanto el pliego de condiciones se fundamento indispensable para determinar la ecuación económica del contrato.

En el acta de la audiencia de aclaraciones de la Licitación 004 DE 2003 de agosto 5 de 2003²⁹, la Administración aclaro e informo que el concesionario podía dejar estaciones enteras sin instalar, lo cual era compatible con el objetivo de TRANSMILENIO S.A. de minimizar la intervención de sus estaciones con publicidad., es decir que no existía obligación, ni había compromiso de las partes de tener publicidad instalada en todas las estaciones, por lo tanto no se garantizaba niveles de ventas e ingresos determinados.

Además, de acuerdo con el informe elaborado por la Dirección Financiera de TRANSMILENIO, anexo al otrosí No. 6, que a raíz de la desaceleración que ha venido afectando la situación económica del país en el 2008 y primer semestre de 2009, en especial al sector de la publicidad, PUBLIMILENIO S.A. “se vio avocada a una sustancial baja en sus ventas, que afectó desde finales del 2008 y en especial durante el primer trimestre de! 2009, su situación financiera y de liquidez”, y se muestra el siguiente

²⁹ “11. Pregunta formulada por Luis Guillermo Ángel de EFECTIMEDIOS S.A.: los pliegos se exige que las caras de ETB-COLVATEL estén instaladas en 12 meses y en el anexo técnico se dice que los vagones se deben instalar completos, esto querría decir que la instalación de las caras de ETB-COLVATEL obligan al concesionario a instalar todas las estaciones en los 12 meses?”

Respuesta de TRANSMILENIO S.A.: No, las dos obligaciones son compatibles. El concesionario podrá instalar todas las estaciones en el tiempo que considere necesario para ello. Cada vagón en el que se instale publicidad se deberá instalar completo, pero ello no obliga al concesionario a instalar publicidad en los otros vagones de la misma estación. De esta manera, el concesionario podría, por ejemplo, instalar publicidad en uno de cada tantos vagones (de manera completa cada uno) dejando los demás sin instalar, para de esta manera coordinar su cronograma de instalación con su plan de ventas. **El concesionario podrá incluso dejar estaciones enteras sin instalar, lo cual es compatible con el objetivo de TRANSMILENIO S.A. de minimizar la intervención de sus estaciones con publicidad.** Para cumplir con los requisitos con respecto a ETB-COLVATEL, el concesionario deberá instalar en un plazo no superior a doce meses el número de vagones necesario para instalar la totalidad de la publicidad de estas empresas”



cuadro que muestra como Publímilenio solo hasta el año 2009 presenta pérdidas, lo que evidencia que este concesionario no venía con una situación deficitaria, por lo que no es aceptable el pago de indemnización que se pacta sobre la base de ingresos dejados de recibir.

CUADRO No. 42
ESTADOS DE RESULTADOS DE LOS AÑOS 2006 AL 2009 - PUBLIMILENIO S.A.

Miles de \$

ESTADO DE RESULTADOS	2006	2007	2008	2009
Ingresos operacionales	7.517.652	9.928.597	9.207.874	1.779.887
Costos operacionales	2.684.192	4.830.828	4.660.561	2.935.724
Gastos Operacionales de Administración	1.905.231	3.436.671	3.069.623	1.237.488
UTILIDAD OPERACIONAL	2.928.229	1.661.098	1.477.690	-2.393.325
Ingresos no operacionales	44.062	99.943	162.551	3.770.870
Gastos no operacionales	2.485.623	1.619.609	1.793.623	742.463
Ajuste por inflación	300.803	0	0	0
Impuestos de renta y complementarios	333.108	87.800	0	27.980
UTILIDADES DEL EJERCICIO (Utilidad Neta)	454.363	53.632	-153.382	607.102

Fuente: Informe elaborado por la Dirección Financiera de TRANSMILENIO, anexo al otrosí No. 6, Estados financieros de Publímilenio S.A.

Además, en el concepto del CONSEJO DE ESTADO No 15475 de la Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera³⁰, manifestó que:

“Habría que concluir entonces que las variaciones que eventualmente podrían sucederse dentro de una operación normal, bien sean favorables o desfavorables a los intereses económicos del concesionario, corresponderían a su riesgo negocial, es decir, al álea normal de los negocios y, por lo tanto, en manera alguna podría trasladarse los déficit respectivos a la entidad pública contratante, ni tampoco podría exigírsele al concesionario la entrega del superávit a la entidad concedente cuando los resultados superaren las proyecciones iniciales, puesto que tales medidas no resultan congruentes en un negocio en el cual los riesgos que cada una de las partes asume deben quedar definidos desde antes de la celebración del contrato, para que, de esta manera, cada una de ellas tenga suficiente claridad sobre los mismos y adopte los mecanismos necesarios para cubrirlos. Es claro que las deficiencias de una propuesta ni el álea normal del negocio pueden trasladarse a la entidad contratante so pretexto del rompimiento del equilibrio financiero del contrato; mucho menos en un contrato de concesión en el cual el inversionista es el particular y no el Estado, razón que impone al proponente el deber de proceder con mayor diligencia y cuidado en relación con estudios y proyecciones minuciosos de toda índole que le permitan calcular una utilidad real, cubrir los riesgos y prever los plazos probables de recuperación de su inversión”.

³⁰ CONSEJO DE ESTADO No 15475 -Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera - Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez, del 31 de octubre de 2007 con radicación número: 25000-23-26-000-1996-02098-01(15475) Demandado: Fondo de Educación y Seguridad Vial de Secretaria de Transito y Transporte de Santa Fe de Bogotá – Fondatt.

Las actuaciones anteriores, dan origen a un detrimento patrimonial en la suma de la suma de \$1.049.768.043, por concepto de indemnización por la privación de la explotación del negocio durante los meses de mora en la entrega de los módulos y lugares destinados para tal efecto, sin que se hubiere demostrado la responsabilidad de Transmilenio, quien asumió el pago, mediante el Otrosí No. 6 al Contrato de Concesión No. 316 de 2003 por concepto de indemnización por la privación de la explotación del negocio, valores todos para cuyo pago y también de conformidad con lo previsto por la Amigable Componentora, se acudiría a la compensación de obligaciones, por lo cual se deducirán de las regalías que debe el CONCESIONARIO a TRANSMILENIO S.A.

Encuentra este ente de control claramente, que no existía ninguna obligatoriedad para Transmilenio de reconocer o compensar la no utilización plena inicial de los módulos o estaciones de vagones, tal como lo expreso en su oportunidad en la audiencia de aclaración de pliegos; mal podría también generar obligaciones las conclusiones y recomendaciones emitidas por la amigable composición, cuando su origen y soporte jurídico contractual quedo demostrado que es abiertamente ilegal y prohibido.

La conductas descritas, podrían dar lugar a la configuración de un hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998 artículo 3; Ley 87 de 1993 artículo 2; Ley 80 de 1993 artículos 3, 23, 24, 25 y 26; Ley 734 de 2002 artículo 34 numerales 1, 2, 15 y 21, artículo 35, numerales 1 y 7; Ley 610 de 2000 artículo 6.

3.3.2. Hallazgo Fiscal con incidencias Administrativa y Disciplinaria, porque TRANSMILENIO pagará a PUBLIMILENIO \$2.680.280.667, pago que asumió, mediante el Otrosí No. 6 al Contrato de Concesión No. 316 de 2003, por concepto de publicidad no catalogada como institucional por la Amigable Componentora, no obstante, que los conceptos emitidos por la amigable componedora en cuanto al ámbito de la aplicación de las entidades que pueden desarrollar la publicidad institucional y por lo consiguiente la definición de que no es publicidad institucional cuando esta provenga de las entidades descentralizadas vinculadas al sector central, no se ajusta a lo acordado en el contrato donde no se estableció limitación contractual en la cláusula 13 al concepto de publicidad institucional, por lo cual TRANSMILENIO S.A. se encuentra facultada para solicitar la instalación de avisos temporales que contengan información institucional.

Sin evidenciar las razones concretas que demuestren, que dicha publicidad no se adapta y corresponda a publicidad institucional. Sino por el contrario se abarco un campo que no le son de su competencia, como tampoco podían las partes acordar restricciones al ámbito de la aplicación y del alcance con arreglo a las cuales habrá de efectuarse la publicidad institucional contratada por Transmilenio S.A., no



obstante que dicha publicidad que se pago por Transmilenio tenia su origen en entidades que integran la estructura Administrativa del Distrito Capital, como se evidencia en los contratos y convenios sucritos por las diferentes entidades del Distrito, como también del acuerdo 128 de 2004, donde el Concejo de Bogota dispuso, declarar como actividad de interés cultural el “Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá”.

Se observa que las normas y la Corte Constitucional, además, de advertir la ausencia de regulación general en cuanto al concepto de publicidad institucional, no hace discriminación, ni excepciones en cuales son las entidades que les aplica el concepto, se refiere en general a las entidades públicas, las cuales quedaron señaladas en la Ley 489 de 1998 y que esta publicidad debe estar dirigida al impulso de políticas, el fomento de valores, la información del ciudadano sobre sus derechos y obligaciones, e inclusive para el ofrecimiento de servicios inherentes al ejercicio de sus funciones, como un útil instrumento para promover la participación y los valores democráticos entre los ciudadanos.

En el desarrollo del contrato de concesión 316 de 2003 entre Transmilenio S.A. y Publímilenio S.A., cuyo objeto es otorgamiento *“concesión para la explotación de publicidad en las estaciones y portales del Sistema Transmilenio bajo su propia cuenta y riesgo,...”*, con una vigencia de 10 años a partir del 18 de diciembre de 2003, desde el 27 de junio y el 30 de agosto de 2005 Publímilenio solicitó a Transmilenio, como interprete del contrato, pronunciamiento jurídico y alcance de los términos contenidos en el contrato: Piezas Publicitarias institucionales y Patrocinios Institucionales. Por cuanto para el concesionario los mensajes publicitarios se limita solo a Transmilenio S.A.

Finalmente se acordó que Transmilenio S.A. pagara a PUBLIMILENIO S.A., la suma de \$2.680.280.667 por concepto de publicidad no catalogada como institucional, por no representar directamente el interés público que inspira el aparato estatal, dentro del proceso adelantado por la amigable componedora Dra. Magnolia Valencia González cuya conclusión fue la siguiente:

“3. TRANSMILENIO pagará a PUBLIMILENIO la suma de \$2.680.280.667 por concepto de publicidad no catalogada como institucional, por no representar directamente el interés público que inspira al aparato estatal, dentro del concepto de aviso institucional ya analizado.”

Inicialmente, PUBLIMILENIO S.A. realizó la reclamación por el manejo de la publicidad institucional, en los siguientes términos:

“Haciendo uso de la prerrogativa contenida en la cláusula 13 del contrato 316 de 2003, TRANSMILENIO S.A. procedió a seleccionar los módulos para la instalación de la publicidad institucional alusiva a la entidad. Sin embargo, en desarrollo del contrato



la entidad contratante ha interpretado que 'publicidad institucional es aquella que se origina en Transmilenio S.A. y/o la Alcaldía del Distrito Capital y/o sus Entidades, Departamentos, Secretarías o cualquier organización adscrita a ella', criterio con base en el cual se dio a la cláusula 13, un alcance ajeno al espíritu que anima dicha disposición (...)

(...) la publicidad institucional sólo hace relación a TRANSMILENIO y no a las demás entidades del Distrito, por el solo hecho de pertenecer a éste (...)

(...) se evidencia como TRANSMILENIO estaría generando condiciones de competencia comercial con su concesionario, lo que podría considerarse una intervención en la economía privada.

De otra parte TRANSMILENIO S.A. ha señalado que el derecho a seleccionar los espacios publicitarios donde instalará la publicidad institucional, puede ser ejercido en cualquier momento durante la ejecución del contrato y en el sitio que considere más apropiado a sus intereses, sin ninguna limitación (...)

(...) Con esta interpretación el Concesionario queda a merced del concedente (...)"

Sin embargo, en el proceso adelantado por la amigable componedora, se reguló sobre la publicidad institucional, estableciendo restricciones con arreglo a las cuales habrá de efectuarse la publicidad institucional contratada por Transmilenio S.A.

La publicidad institucional no está definida claramente en nuestro ordenamiento jurídico, en las normas actuales en cuanto al alcance y ámbito de la publicidad institucional no se exceptúan, excluyen, ni prohíben que entidades del estado pueden desarrollar este tipo de publicidad, la cual se debe ceñir a lo dispuesto en la Ley 140 de 1994 y en el caso del Distrito el Decreto 959 de 2000.

Analizados los contratos celebrados por el distrito con terceros para adelantar campañas y eventos en donde se involucra publicidad, se observa que en la ejecución de los mismos lo que se realiza es la publicidad a favor de eventos en que el Distrito impulsa actividades propias de su competencia y no a favor de sus funcionarios y/o a la imagen de la entidad contratista, como reza en los objeto contractuales, como tampoco actividades comerciales.

De igual forma, las entidades del distrito relacionadas que adelantaron estos contratos y convenios, informaron haberlos adelantado por concepto de publicidad y divulgación relacionadas con el desarrollo y propósito de su misión, como se evidencia en la siguiente tabla:

CUADRO No. 43
PAUTAS PAGADAS COMO NO INSTITUCIONAL PUBLICADAS CON CARGO AL CONTRATO
316 DE 2003

Valor en \$

PAUTA PAGADA COMO NO INSTITUCIONAL PUBLICADA CON CARGO AL CONTRATO 316 DE 2003								OBSERVACIONES DE LA CONTRALORIA
CATOR CEABA	PERIODO	MOTIVO	No. CARAS	VALOR PAQUETE	DÍAS DE MORA	ACTUALIZACIÓN	VR. ACTUAL	ENTIDADES DISTRITALES
04-06	DEL 23 DE FEBRERO AÑ 8 DE MARZO DE 2005	FESTIVAL IBEROAMERICANO DE TEATRO	247	74.597.298	858	25.890.657	100.487.955	CODENSA suscribió el contrato No 13 de 26 de enero de 2006, con el fin de patrocinar el X Festival Iberoamericano de Teatro, con funciones exclusivas de la empresa de Energía.
05-06	DEL 9 AL 22 DE MARZO DE 2006	FESTIVAL IBEROAMERICANO DE TEATRO	247	74.597.298	674	25.088.532	99.685.830	CODENSA suscribió el contrato No 13 de 26 de enero de 2006, con el fin de patrocinar el X Festival Iberoamericano de Teatro, con funciones exclusivas de la empresa de Energía.
06-06	DEL 23 DE MARZO AL 5 DE ABRIL DEL 2006	FESTIVAL IBEROAMERICANO DE TEATRO	247	74.597.298	1150	47.738.981	122.336.279	CODENSA suscribió el contrato No 13 de 26 de enero de 2006, con el fin de patrocinar el X Festival Iberoamericano de Teatro, con funciones exclusivas de la empresa de Energía.
07-06	DEL 6 AL 19 DE ABRIL DE 2006	FESTIVAL IBEROAMERICANO DE TEATRO	247	74.597.298	1136	47.004.478	121.601.776	CODENSA suscribió el contrato No 13 de 26 de enero de 2006, con el fin de patrocinar el X Festival Iberoamericano de Teatro, con funciones exclusivas de la empresa de Energía.
17-06	DEL 24 DE AGOSTO AL 8 DE SEPTIEMBRE DE 2006	CAMINATA DE LA SOLIDARIDAD	147	44.395.963	988	22.929.000	67.324.963	Codensa suscribió una orden de prestación de servicios 029 de 2006 con el fin de patrocinar la caminata de la solidaridad por Colombia
22-06	DEL 2 AL 15 DE NOVIEMBRE DE 2006	BOGOTÁ EMPRENDE (CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ)	147	44.395.963	898	20.932.040	65.328.003	Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y la Cámara de Comercio suscribieron el convenio 002-2004 para aunar esfuerzo para el desarrollo de los programas del plan de desarrollo del distrito "Bogotá sin Indiferencia", para el desarrollo económico, social y cultural para la región de Bogotá.
23-06	DEL 18 AL 29 DE NOVIEMBRE DE 2006	POLÍTICA PÚBLICA MUJER Y GÉNERO ONU	147	44.395.963	884	20.539.813	64.935.776	La Secretaría General de la Alcaldía Mayor suscribió el convenio con el PNUD-COL 00043308 del 15 de febrero de 2005, uno de los programas que se desarrollaron fueron MUJER Y GENERO
24-06	DEL 30 DE NOVIEMBRE AL 13 DE DICIEMBRE DE 2006	LA RUTA DE LA FANTASÍA - CODENSA	247	74.597.298	870	33.857.383	108.454.681	Codensa suscribió el convenio No.034 de 2006 con el fin de patrocinar la ruta de la fantasía.
25-06	DEL 14 AL 27 DE DICIEMBRE DE 2006	LA RUTA DE LA FANTASÍA - CODENSA	247	74.597.298	856	33.206.225	107.803.523	Codensa suscribió el convenio No.034 de 2006 con el fin de patrocinar la ruta de la fantasía.
26-06	DEL 28 DE DICIEMBRE AL 10 DE ENERO DE 2007	LA RUTA DE LA FANTASÍA - CODENSA	247	74.597.298	842	32.558.977	107.156.275	Codensa suscribió el convenio No.034 de 2006 con el fin de patrocinar la ruta de la fantasía.
01-07	DEL 11 AL 24 DE ENERO DE 2007	LA RUTA DE LA FANTASÍA -	247	74.597.298	828	31.915.614	106.512.912	Codensa suscribió el convenio No.034 de 2006 con el fin de patrocinar la ruta de la fantasía.

PAUTA PAGADA COMO NO INSTITUCIONAL PUBLICADA CON CARGO AL CONTRATO 316 DE 2003								OBSERVACIONES DE LA CONTRALORIA
CATOR CEABA	PERIODO	MOTIVO	No. CARAS	VALOR PAQUETE	DÍAS DE MOR A	ACTUALIZAC IÓN	VR. ACTUAL	ENTIDADES DISTRITALES
		CODENS A						
02-07	DEL 25 DE ENERO AL 7 DE FEBRERO DE 2007	LA RUTA DE LA FANTASÍA - CODENS A	247	74.597.298	814	31.276.114	105.873.412	Codensa suscribió el convenio No.034 de 2006 con el fin de patrocinar la ruta de la fantasía.
03-07	DEL 8 AL 21 DE FEBRERO DE 2007	LA RUTA DE LA FANTASÍA - CODENS A	247	74.597.298	800	30.640.464	105.237.762	Codensa suscribió el convenio No.034 de 2006 con el fin de patrocinar la ruta de la fantasía.
04-07	DEL 22 DE FEBRERO AL 7 DE MARZO DE 2007	LA RUTA DE LA FANTASÍA - CODENS A	247	74.597.298	786	30.008.610	104.605.908	Codensa suscribió el convenio No.034 de 2006 con el fin de patrocinar la ruta de la fantasía.
05-07	DEL 8 AL 21 DE MARZO DE 2007	LA RUTA DE LA FANTASÍA - CODENS A	247	74.597.298	772	29.380.580	103.977.878	Codensa suscribió el convenio No.034 de 2006 con el fin de patrocinar la ruta de la fantasía.
08-07	DEL 19 DE ABRIL AL 2 DE MAYO DE 2007	FERIA DEL LIBRO / BOGOTÁ UNA CIUDAD MODERNA Y AMABLE	247	74.597.298	730	27.518.943	102.116.241	Secretaría Distrital de Cultura Recreación y Deporte suscribió el contrato No.108 de 2007, con la Cámara Colombiana del Libro para la XX Feria Internacional de Libro de Bogotá
09-07	DEL 3 AL 16 DE MAYO DE 2007	FERIA DEL LIBRO / BOGOTÁ UNA CIUDAD MODERNA Y AMABLE	247	74.597.298	716	26.805.841	101.403.139	Secretaría Distrital de Cultura Recreación y Deporte suscribió el contrato No.108 de 2007, con la Cámara Colombiana del Libro para la XX Feria Internacional de Libro de Bogotá
10-07	DEL 17 AL 30 DE MAYO DE 2007	FERIA DEL LIBRO / BOGOTÁ UNA CIUDAD MODERNA Y AMABLE	247	74.597.298	702	26.296.420	100.893.718	Secretaría Distrital de Cultura Recreación y Deporte suscribió el contrato No.108 de 2007, con la Cámara Colombiana del Libro para la XX Feria Internacional de Libro de Bogotá
23-07	DEL 16 AL 29 DE NOVIEMBRE DE 2007	LA RUTA DE LA FANTASÍA - CODENS A	123	37.147.642	519	9.291.088	46.438.730	Codensa suscribió el convenio No.034 de 2006 con el fin de patrocinar la ruta de la fantasía.
23-07	DEL 16 AL 29 DE NOVIEMBRE DE 2007	BOGOTÁ CADA VEZ ALCALDÍA PATROCINIO COCA COLA	111	33.623.432	519	8.385.182	42.008.614	Bogotá cada vez alcaldía patrocinio coca cola
14-07	DEL 30 DE NOVIEMBRE AL 13 DE DICIEMBRE DE	BOGOTÁ CADA VEZ ALCALDÍA PATROCINIO	111	33.623.432	505	8.133.564	41.756.996	Bogotá cada vez alcaldía patrocinio coca cola

PAUTA PAGADA COMO NO INSTITUCIONAL PUBLICADA CON CARGO AL CONTRATO 316 DE 2003								OBSERVACIONES DE LA CONTRALORIA
CATOR CEABA	PERIODO	MOTIVO	No. CARAS	VALOR PAQUETE	DÍAS DE MOR A	ACTUALIZAC IÓN	VR. ACTUAL	ENTIDADES DISTRITALES
	2007	COCA COLA						
24-07	DEL 30 DE NOVIEMBRE AL 13 DE DICIEMBRE DE 2007	LA RUTA DE LA FANTASÍA - CODENSA	123	37.147.642	505	9.012.808	46.160.450	Codensa suscribió el convenio No.034 de 2006 con el fin de patrocinar la ruta de la fantasía.
08-08	DEL 17 AL 30 DE ABRIL DE 2008	FERIA DEL LIBRO	127	38.355.696	386	6.539.776	44.895.472	Codensa suscribió la orden de prestación de servicio No.260516 con el fin de patrocinar la Feria del Libro
09-08	DEL 1 AL 14 DE MAYO DE 2008	FERIA DEL LBRO	127	38.355.696	382	6.270.226	44.625.922	Codensa suscribió la orden de prestación de servicio No.260516 con el fin de patrocinar la Feria del Libro
10-08	DEL 15 AL 28 DE MAYO DE 2008	FERIA DEL LIBRO	127	38.355.696	338	6.002.292	44.357.988	Codensa suscribió la orden de prestación de servicio No.260516 con el fin de patrocinar la Feria del Libro
11-08	DEL 29 DE MAYO AL 11 DE JUNIO DE 2008	CIRCULO DE LA MODA	224	67.650.991	324	10.116.904	77.767.895	Codensa suscribió el contrato 100091-2008 con el fin de patrocinar el circulo de la moda
12-08	DEL 12 AL 25 DE JUNIO DE 2008	CIRCULO DE LA MODA	224	67.650.991	310	9.860.068	77.511.059	Codensa suscribió el contrato 100091-2008 con el fin de patrocinar el circulo de la moda
13-08	DEL 26 DE JUNIO AL 9 DE JULIO DE 2008	FERIA DE LAS COLONIAS	33	9.966.441	206	1.363.208	11.329.649	Instituto para la Economía Social IPES-Secretaría Distrital de Desarrollo Económico convenio interadministrativo 01 de 2008 para desarrollar la 8va.feria de las Colonias.
14-08	DEL 10 AL 23 DE JULIO DE 2008	FERIA DE LAS COLONIAS	33	9.966.441	282	1.285.325	11.251.766	Instituto para la Economía Social IPES-Secretaría Distrital de Desarrollo económico convenio interadministrativo 01 de 2008 para desarrollar la 8va.feria de las Colonias.
21-08	DEL 16 AL 29 DE OCTUBRE DE 2008	FESTIVAL DEL LIBRO INFANTIL (CHEVRON-EMGESA-CODENSA- CÁMARA DEL LIBRO)	219	66.140.924	184	5.447.599	71.588.523	Convenio 311 del 24 de octubre de 2008, celebrado entre la Secretaría de Cultura Recreación y Deporte y la Cámara colombiana del Libro, para el II Festival del Libro Infantil
21-08	DEL 6 AL 29 DE OCTUBRE DE 2008	SEMANA TECNOLÓGICA EN MALOKA - COLCIENCIAS	73	22.046.975	184	1.825.806	23.872.781	Secretaría de Planeación Distrital mediante el convenio 398 de 22 de septiembre de 2008 con la Corporación Maloka
22-08	DEL 30 DE OCTUBRE AL 12 DE NOVIEMBRE DE 2008	FESTIVAL DEL LIBRO INFANTIL (CHEVRON-EMGESA-CODENSA- CÁMARA DEL LIBRO)	192	57.986.564	170	4.399.163	62.385.727	Convenio 311 del 24 de octubre de 2008, celebrado entre la Secretaría de Cultura Recreación y Deporte y la Cámara colombiana del Libro, para el II Festival del Libro Infantil

PAUTA PAGADA COMO NO INSTITUCIONAL PUBLICADA CON CARGO AL CONTRATO 316 DE 2003								OBSERVACIONES DE LA CONTRALORIA
CATOR CEABA	PERIODO	MOTIVO	No. CARAS	VALOR PAQUETE	DÍAS DE MOR A	ACTUALIZAC IÓN	VR. ACTUAL	ENTIDADES DISTRITALES
22-08	DEL 30 DE OCTUBRE AL 13 DE NOVIEMBRE DE 2008	FESTIVAL DE TEATRO DE BOGOTÁ	100	30.201.335	170	2.291.226	32.492.561	Codensa suscribió el contrato 100078-2008 con el fin de patrocinar el XI festival iberoamericano de teatro
23-08	DEL 13 AL 26 DE NOVIEMBRE DE 2008	FESTIVAL DE TEATRO DE BOGOTÁ	100	30.201.335	186	2.095.142	32.296.477	Codensa suscribió el contrato 100078-2008 con el fin de patrocinar el XI festival iberoamericano de teatro
25-08	DEL 11 AL 24 DE DICIEMBRE DE 2008	REGALA UN LIBRO EN NAVIDAD - CÁMARA DEL LIBRO	20	6.040.267	158	424.788	6.465.055	Alianza entre Cámara Colombiana del Libro y Transmilenio s.a. , que se llamo campaña navidad "A mi que me regalen un libro".
26-08	DEL 25 DE DICIEMBRE AL 7 DE ENERO DE 2009	REGALA UN LIBRO EN NAVIDAD - CÁMARA DEL LIBRO	20	6.040.267	114	303.578	6.343.845	Alianza entre Cámara Colombiana del Libro y Transmilenio s.a. , que se llamo campaña navidad "A mi que me regalen un libro"
01-09	DEL 8 AL 21 DE ENERO DE 2009	REGALA UN LIBRO EN NAVIDAD - CÁMARA DEL LIBRO	3	906.040	100	39.823	945.863	Alianza entre Cámara Colombiana del Libro y Transmilenio S.A. , que se llamo campaña navidad "A mi que me regalen un libro"
02-09	DEL 8 AL 21 DE ENERO DE 2009	REGALA UN LIBRO EN NAVIDAD - CÁMARA DEL LIBRO	3	906.040	86	34.144	940.184	Alianza entre Cámara Colombiana del Libro y Transmilenio s.f. , que se llamo campaña navidad "A mi que me regalen un libro"
03-09	DEL 5 DE FEBRERO AL 15 DE FEBRERO	SEMANA DE LA MODA	257	77.617.432	72	2.441.470	80.058.902	Codensa suscribió el contrato No.100129-2009 con el fin de patrocinar la semana de la moda
04-09	DEL 19 DE FEBRERO AL 4 DE MARZO	SEMANA DE LA MODA	257	77.617.432	88	1.980.800	79.598.232	Codensa suscribió el contrato No.100129-2009 con el fin de patrocinar la semana de la moda
			6753	2.039.696.070		641.132.652	2.680.828.722	

Fuente: Actas de Visita Fiscal a entidades distritales - contratos y/o convenios suscritos.
Elaboró: Dirección de Movilidad – Contraloría de Bogotá.

De la evaluación fiscal realizada se desprende que todos los negocios jurídicos obligacionales que implican creación, diseño y producción de mensajes con terceros considerados por la Amigable componedora como publicidad no institucional, están encaminados al fortalecimiento de la gestión gubernamental frente a la comunidad, por lo tanto son negocios jurídicos de publicidad institucional, por cuanto en el marco jurídico actual no existe restricción frente a este tipo de publicidad para que pueda ser prevista por estas entidades.

Por lo tanto, en las consideraciones de la amigable componedora cuando interpreta y redefine el concepto de aviso institucional, no es aceptable la exclusión de las empresas industriales y comerciales del Distrito Capital, las sociedades de economía mixta y las sociedades del estado o públicas. Su exclusión bajo los argumentos señalados, no se ajusta con lo dispuesto por los artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998³¹. que cuando se refiere a las entidades y organismos de Derecho Público del orden nacional, departamental, distrital y municipal y los entes descentralizados de estos mismos niveles, se hace alusión a **las entidades y organismos administrativos del sector central y del sector descentralizado que integran la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública** en el orden nacional, departamental, distrital y municipal, la cual a su vez discrimina los que hacen parte de ambos sectores (central y descentralizado). Es claro que la Ley determina que entidades y organismos hacen parte de la estructura y organización de la Administración Pública, en las que para el caso del Distrito hacen parte empresas industriales y comerciales del Distrito Capital, las sociedades de economía mixta y las sociedades del estado, que están adscritos o vinculados a la Administración Central y **cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control.**

Además, en el ámbito del mercado en competencia se podría exceptuar las anteriores entidades de la aplicación de este concepto, siempre y cuando estas no ostenten posición de dominio en el mercado en el que participen de conformidad con el Decreto Ley 2153 de 1992, como es el caso de la ETB y Colvatel, quienes participan en mercados en el que confluyen varias empresas, pero no lo es para Transmilenio S.A., el IPES, la Empresa de Energía de Bogotá S.A. ESP, Codensa y las demás entidades señaladas en el cuadro anterior.

Para determinar a quien se aplica el concepto de publicidad institucional, según las normas y las interpretaciones que se dan por algunas referencias jurisprudenciales y doctrinales que sobre el tema que se han hecho, en las cuales no se discrimina entre las entidades y organismos que hacen parte de la

³¹ Artículo 38. Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

1. Del Sector Central:

...

2. Del Sector descentralizado por servicios:...

Artículo 39. **Integración de la Administración Pública.** La Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública **que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano.**

Las gobernaciones, **las alcaldías**, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. **Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control** en los términos que señalen la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso.

estructura y organización de la Administración Pública, al respecto, la Corte Constitucional en sentencia T – 722 de 2003 definió la **publicidad institucional como:**

*“Así las cosas, si bien el concepto de publicidad institucional puede tener un alcance mucho más amplio, para efectos del presente análisis habrá de describirse como un recurso de uso frecuente **por las entidades públicas** para el **impulso de políticas, el fomento de valores, la información del ciudadano sobre sus derechos y obligaciones, e inclusive para el ofrecimiento de servicios inherentes al ejercicio de sus funciones, entre otros fines...**”.*

Previamente señalo la Corte que: *“...Sobre este tema se advierte prima facie la ausencia de una regulación general mediante la cual se fijen reglas específicas que hagan adecuados y ajustados a la Constitución los mensajes y los soportes que se utilizan para el cumplimiento de estos fines”.*

Se observa, entonces, que la Corte Constitucional, además, de advertir la ausencia de regulación general en cuanto al concepto de publicidad institucional, no hace discriminación, ni excepciones en cuales son las entidades que les aplica el concepto, se refiere en general a las entidades públicas, las cuales quedaron señaladas en la Ley 489 de 1998 y que esta publicidad debe estar dirigida al impulso de políticas, el fomento de valores, la información del ciudadano sobre sus derechos y obligaciones, e inclusive para el ofrecimiento de servicios inherentes al ejercicio de sus funciones, como un útil instrumento para promover la participación y los valores democráticos entre los ciudadanos

Por lo tanto se advierte, que los conceptos emitidos por la amigable componedora en cuanto al ámbito de la aplicación de las entidades que pueden desarrollar la publicidad institucional y por lo consiguiente la definición de que no es publicidad institucional cuando esta provenga de las entidades descentralizadas vinculadas al sector central, sin que su análisis evidencie las razones concretas que demuestren, que dicha publicidad no se adapta y corresponda a publicidad institucional, no se ajusta a lo establecido en ley 489 de 1998, a los artículos 2 y 14 del Decreto 959 de 2000 por el cual se compilan los textos del Acuerdo 01 de 1998 y del Acuerdo 12 de 2000 y a la definición de publicidad institucional emitida por la Corte Constitucional. Sino por el contrario abarca un campo que no le es de su competencia, como tampoco podían las partes acordar el establecimiento de restricciones al ámbito de la aplicación y del alcance con arreglo a las cuales habrá de efectuarse la publicidad institucional contratada por Transmilenio S.A., las cuales no están reguladas por el estado.

De igual manera extender las restricciones de la publicidad institucional a que Transmilenio podrá ordenar la publicación de *“avisos publicitarios”* cuando estos provengan de las entidades del nivel central y de las descentralizadas por servicios adscritas a los diferentes sectores del nivel central *“siempre y cuando el*

aviso no conlleve patrocinio empresarial no contenido comercial”, por lo tanto, no habrá lugar a publicación de avisos institucionales, argumento con el se conmina a Transmilenio a pagar dicha publicidad, es contraria a las normas por cuanto excluye la posibilidad de patrocinio en su totalidad, cuando las normas disponen de que se puede incluir este tipo de patrocinio siempre y cuando su tamaño no superen un porcentaje fijado, en el caso del Distrito el Decreto 959 de 2000, no se estableció esta restricción para avisos institucionales, solamente para pasacalle o pendón con información institucional, en el artículo 17 se determinó que este tipo de publicidad, no podrán contener mensajes comerciales o de patrocinador en un área superior al 25% del tamaño total del pasacalle o pendón.

Igualmente, en la Ley 140 de 1994 cuando señala en el artículo 1 que no se considera Publicidad Exterior Visual como son la señalización vial, la nomenclatura urbana o rural, la información sobre sitios históricos, turísticos y culturales, y aquella información temporal de carácter educativo, cultural o deportivo que coloquen las autoridades públicas u otras personas por encargo de éstas, que **podrá incluir mensajes comerciales o de otra naturaleza siempre y cuando éstos no ocupen más del 30% del tamaño del respectivo mensaje o aviso.**

Como se evidencia en el análisis y conclusiones de la amigable componedora no se hace comentario alguno de los casos donde hubiera patrocinio comercial al tamaño del mismo y los cuales no se ajustaran a las normas mencionadas.

Por lo tanto no se demuestra que esta publicidad fuera comercial y por consiguiente se pudiera definir como pauta a ser PAGADA COMO NO INSTITUCIONAL PUBLICADA CON CARGO AL CONTRATO 316 DE 2003.

En cuanto a lo acordado en el contrato no se estableció limitación contractual en la cláusula 13 al concepto de publicidad institucional, por lo tanto TRANSMILENIO S.A. se encuentra facultada para solicitar la instalación de avisos temporales que contengan información institucional, preventiva, reglamentaria o direccional sobre servicios, medidas o sistemas de seguridad o transporte, construcción y reparación de obras y vías, programas de recreación, medio ambiente, salud e higiene o comportamientos cívicos.

LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY consiste en fijar su verdadero sentido y alcance, pero además incluye el conjunto de actividades indispensables para aplicar el derecho.

Se compone de dos elementos:

-Abstracto: que es la interpretación propiamente tal; y radica en fijar el sentido de la ley.



-Concreto: aplicación, adaptación de la ley al hecho concreto.

La interpretación puede ser, según de quien emane:

-Por Vía de Doctrina o Privada: La que realizan juriconsultos, tratadistas, abogados, etc. No tiene fuerza obligatoria; constituye sólo una opinión cuyo valor depende de la persona de quien emana o de los fundamentos que se hagan valer.

-Por vía de autoridad: Es la que emana del legislador o del juez. También, se debe considerar la interpretación emanada de la Contraloría General de la República, de las Superintendencias, Servicio de Impuestos Internos, Aduana y Dirección del Trabajo, entre otros. En el caso de estas últimas debemos señalar que si interpretación sólo se circunscribe al ámbito de su competencia, y tienen un carácter más amplio que la interpretación judicial, porque tienen una validez general más allá del caso específico en que fue pronunciada.

Encuentra este ente de control que fijar el contenido, alcance e interpretación de las normas es una facultad asignada al poder judicial a través de sus sentencias y pronunciamientos; potestad esta que no puede ser asumida por el amigable componedor, mucho menos que como ya se ha indicado no tenía porque pronunciarse sobre un asunto sustancial del contrato, además, aunque no lo más relevante, de los vicios de legalidad que tenía origen la relación contractual establecida entre el amigable componedor y Transmilenio, esto último finalmente debe ser objeto de revisión y análisis al estar en duda la obligatoriedad, cumplimiento y validez de sus conceptos.

Es tan claro, que si es ilegal la relación contractual que se celebró para aprobar un contrato de amigable composición, la lógica es que todo lo que se desprenda u obtenga como resultado del mismo, está precedido de vicios de legalidad.

Aunado a lo anterior se concluye, que el reconocimiento y pago que hizo Transmilenio a Publímilenio S.A., por la suma de \$2.680.280.667 podría generar un detrimento patrimonial, considerando que las normas establecidas dan lugar a la utilización sin restricciones de la publicidad institucional, que el alcance e interpretación fijado por el amigable componedor estaría fuera del ámbito de su competencia y su relación contractual carecería de validez.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a la configuración de un hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998 artículo 3; Ley 87 de 1993 artículo 2; Ley 80 de 1993 artículos 3, 23, 25 y 26; Ley 734 de 2002 artículo 34 numerales 1, 2 y 21, artículo 35, numerales 1 y 7; Ley 610 de 2000 artículo 6.

3.3.3. Hallazgo Fiscal, con incidencia Administrativa y Disciplinaria, porque Transmilenio S.A., pagó a la Dra. Magnolia Valencia González, mediante contrato

No 187 de 2008 la suma de \$43.127.408.00, cancelados por la orden de pago 2349 del 31-07-2009, utilizando la figura de la amigable composición, sin estar permitido por la Ley 446 de 1998, que en su artículo 130 prevé la amigable composición como un medio de solución de conflictos, por el cual dos o más particulares delegan en un tercero, denominado amigable componedor, la facultad de precisar, con fuerza vinculante para ellas, la forma de cumplimiento de un negocio jurídico particular, por lo tanto su autorización no está dada a las entidades estatales, pues sólo es aplicable a los particulares como mecanismo alternativo para dirimir conflictos.

TRANSMILENIO S.A. mediante Resolución No. 166 del 18 de julio de 2003 abrió la Licitación Pública No. 004 de 2003 con el fin de seleccionar una persona o grupo de personas para celebrar el contrato que tiene por objeto la concesión de publicidad en las estaciones y portales del Sistema TransMilenio y mediante Resolución No. 219 del 26 de septiembre de 2003 el contrato fue adjudicado a la PROMESA DE ASOCIACIÓN FUTURA PUBLILENIO, hoy denominada PUBLIMILENIO S.A.

TRANSMILENIO S.A. suscribió con PUBLIMILENIO S.A. el vigente contrato 316 del 2003, cuyo objeto consiste en *“el otorgamiento por parte de TRANSMILENIO S.A. al CONCESIONARIO de la CONCESIÓN PARA LA EXPLOTACIÓN DE PUBLICIDAD EN LAS ESTACIONES Y PORTALES DEL SISTEMA TRANSMILENIO bajo su propia cuenta y riesgo, de conformidad con los Pliegos de Condiciones, sus anexos, la propuesta, la Ley 80 de 1993, y el presente Contrato. El Concesionario recibe como única contraprestación el derecho a explotar la publicidad de las fases I y II, solamente en los sitios que para el efecto ubicará en las estaciones y portales del sistema TransMilenio, en las cantidades, calidades, dimensiones y condiciones conforme con las especificaciones técnicas definidas en el Anexo Técnico de los Pliegos”.*

Contrato de Concesión que se celebró por un valor indeterminado y por un plazo de 10 años, contados a partir de la fecha de la orden de iniciación impartida por TRANSMILENIO S.A.

PUBLIMILENIO S.A. el día 8 abril de 2008 presento una reclamación mediante oficio GG 274-08, argumentando desequilibrio económico producto de: a). Demora en la iniciación de la explotación de la Fase II, b). Manejo de la publicidad institucional y c). El atraso en la instalación de los elementos de publicidad dinámica (pantallas).

Luego mediante oficio radicado el 10 de abril de 2008, con número 003181, nuevamente reclamó a TRANSMILENIO S.A. las medidas tendientes a restablecer la ecuación financiera del contrato, demandando tres causas que generaron el desequilibrio, de las cuales quedaron vigentes dos por renuncia expresa del peticionario a la tercera, así:

1. La demora en la iniciación de la explotación de la Fase II y pago a TRANSMILENIO S.A. de la remuneración prevista en el contrato antes de la fecha prevista en éste.

2. La interpretación y manejo dado al concepto de publicidad institucional.

En el cual determinó como pretensiones como valor de indemnización que debería pagar la entidad contratante, los siguientes:

CUADRO No. 44
PRETENSIONES DEL DESEQUILIBRIO ECONÓMICO PLANTEADAS
POR PUBLIMILENIO

Valor en \$

PRETENCIONES	CONCEPTO	PERIODO	VALOR \$
Demora en la iniciación de la explotación de la Fase II	Explotación de 144 módulos MCV y 29 módulos MTV	08/09/2005 a 31/12/2005	27.735.625,52
	Pago por explotación de estaciones y portales que no recibió	01/01/2006 a 31/06/2006	111.709.662
	Lucro Cesante	01/07/2005 a 30/06/2006	580.230.462
Manejo de la publicidad institucional	Entidades Distritales que han hecho uso de espacios de publicidad sin pagar.	10/03/2005 a 27/06/2007	3.137.649.600

MCV: Módulos Contorno Vagón MTV: Módulos Transversales Vagón
Fuente: Comunicado de PUBLIMILENIO GG 274-08 de abril 8 de 2008

En respuesta al oficio referido Transmilenio negó las pretensiones del concesionario, argumentando que éste asumió expresamente el riesgo de demora en la entrada en operación del sistema por retardos en la infraestructura, que este orden ideas y partir de la manifestación expresa contenida en el contrato según la cual los recursos y beneficios son una remuneración suficiente y adecuada a la distribución de riesgos, no era procedente desde el punto de vista jurídico remuneración alguna por el concepto de la demora en la iniciación de la explotación de la Fase II

Para dirimir este conflicto el Concesionario, haciendo uso del mecanismo previsto en la Cláusula 55 del contrato solicitó a TRANSMILENIO la designación de un Amigable Componedor por medio del cual se pudiera resolver la controversia contractual, para tal fin, se elaboró acta el día 8 de octubre de 2008, de reunión entre ambas partes, para definir el mecanismo de selección del amigable componedor, acordando que PUBLIMILENIO S.A. pondría a disposición de Transmilenio S.A. para su análisis cuatro (4) hojas de vida. Así las cosas, las

partes de común acuerdo designaron a la Dra. Magnolia Valencia González como amigable componedora.³²

La Dra. Magnolia Valencia González fue contratada por Transmilenio S.A. con el fin de que actuara como amigable componedora mediante contrato No 187 de 2008, por valor de \$86.254.817 incluido IVA., los cuales Transmilenio S.A. pagó el 50% que equivalen a \$43.127.408

En el curso del trámite de la amigable composición, PUBLIMILENIO S.A., sometió a consideración de la Amigable Componedora, otros asuntos diferentes a los incluidos en la convocatoria, por lo tanto, no eran obligatorio el pronunciamiento de la Amigable Componedora, sin embargo sus recomendaciones sirvieron de base para modificarlos en el contrato a través del Otrosí No.6. Como fueron:

- Cambiar la periodicidad y la forma de calcular la regalía, variándola de un valor fijo a uno proporcional a las utilidades, así como establecer un valor de inercia a partir del cual no se pagaría regalía, de conformidad con lo estipulado en la Cláusula 14.2 del Contrato de Concesión.
- Prorrogar el contrato por tres (3) años más, solicitud frente a la cual la Amigable Componedora también se pronunció.

Finalmente, mediante oficio fechado el 24 de junio de 2009 hizo entrega de la versión final del informe que contenía transacción frente a cada uno de los puntos de la discusión, donde la amigable componedora expuso la formula transaccional, las cuales fueron aceptadas por las partes e incluidas en el otrosí No. 6, las conclusiones de la amigable componedora Dra. Magnolia Valencia González fueron las siguientes:

"1. PUBLIMILENIO S.A. debe reconocer a Transmilenio S.A. la suma de \$18.715.433, por concepto de la explotación anticipada del negocio, lo cual deriva obviamente, derecho al concedente a recibir la remuneración proporcional.

*2_ **TRANSMILENIO** pagará a **PUBLIMILENIO**, la suma de **\$1.049.768.043**, como resultado de la deducción del monto indicado en el punto anterior, por concepto de indemnización por la privación de la explotación del negocio, durante los meses de mora en la entrega de los módulos y lugares destinados para tales efectos.*

*3. **TRANSMILENIO** pagará a **PUBLIMILENIO** la suma de **\$2.680.280.667** por concepto de **publicidad no catalogada como institucional**, por no representar directamente el interés público que inspira al aparato estatal, dentro del concepto de aviso institucional ya analizado.*

*4. **TRANSMILENIO** podrá ordenar la publicación de "avisos institucionales" a cargo de la cláusula 13 del contrato de concesión 316 de 2003, concordante con el anexo técnico,*

³² Respuesta del Gerente General de Transmilenio dirigida al equipo auditor delegado ante esta entidad y fechado el 07/04/2010 bajo el numero 201EE2045

cuando éstos provengan de las entidades distritales del nivel central y de las descentralizadas por servicios, adscritas a los diferentes sectores de nivel central distrital, definidas en el Acuerdo 257 de 2006 (noviembre 30), por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento del Distrito Capital de Bogotá, siempre y cuando el aviso no conlleve patrocinio empresarial ni contenido comercial. No habrá lugar a publicación de "avisos institucionales", con cargo a la cláusula 13 del contrato de concesión 316 de 2003, cuando éstos provengan de particulares, como tampoco de las entidades descentralizadas vinculadas al sector central distrital. En caso de que éstas acudan a la publicación de avisos publicitarios, deberán acogerse a las condiciones y tarifas establecidas por el concesionario.

5. Para el pago de los montos antes señalados, las partes acuden a la compensación de obligaciones, para lo cual se aplicarán gradualmente los montos adeudados, en razón del presente documento, a la remuneración semestral que debe pagar PUBLIMILENIO a TRANSMILENIO. Para los efectos de aplicar esta fórmula, la Dirección Financiera de TRANSMILENIO hará las liquidaciones de rigor, con el fin de determinar hasta cuándo se extiende la compensación, por virtud de su agotamiento.

6. Las partes acuerdan ampliar desde ya, el plazo del contrato, por el término previsto en la cláusula 13 del contrato 318 de 2003, por cuanto están presentes las condiciones preestablecidas inicialmente. No obstante, previo al inicio de los últimos tres años del contrato, las partes revisarán la previsión contenida en el literal c) de la ya invocada cláusula 5".

Que en particular en los puntos 1, 2 y 3 se resolvieron incluyendo en la cláusula octava del otrosí No. 6 que acordaron suscribir al contrato de concesión No. 316 de 2003 las partes, la siguiente forma de pago:

"CLÁUSULA OCTAVA.- Las partes acuerdan la siguiente forma de pago del valor que TRANSMILENIO S.A. debe reconocerle a PUBLIMILENIO S.A. en virtud de la transacción firmada con ocasión de la Amigable Composición convocada para resolver la reclamación efectuada por el Concesionario: El valor neto a pagar por TRANSMILENIO S.A. que equivale a \$3.711.333.277 se cancelará así:

a. La primera parte se cruza contra las regalías causadas en el primer semestre de 2009, equivalentes a \$1.425.848.562, las cuales se afectarán financieramente, sin situación de fondos, en el mes de julio de 2009.

b. El saldo se cancelará de la siguiente manera: Pagos semestrales de seiscientos millones de pesos (\$600.000.000) que se cruzarán contra las regalías causadas en el semestre mediatamente anterior, sin situación de fondos.

c. Si el valor de la regalía que se cause es superior al monto actualizado de la deuda reconocida en el Amigable Compondedor en cada vigencia, PUBLIMILENIO S.A. cancelará a TRANSMILENIO S.A. el excedente de la misma. Si el monto causado de la regalía resultase menor, solo se realizará el cruce de cuentas hasta por el monto de la regalía y se ajustará el saldo de la deuda para el siguiente pago y así sucesivamente hasta la cancelación total de la obligación

d. El monto de este reconocimiento se actualizará por IPC.

e. El valor causado de los recursos que debe aportar el concesionario para la interventoría del contrato correspondiente al segundo semestre de 2009 más los saldos que estén

disponibles en la Fiducia, se cruzarán contra la deuda, sin situación de fondos, durante el primer semestre de 2010.”

Sin embargo, al evaluar la designación de la Amigable Componedora por medio del cual se pudiera resolver la controversia contractual, se observa que la garantía constitucional de acceso a la justicia se concreta en la posibilidad de acudir bien ante los jueces y corporaciones judiciales, o bien a los mecanismos alternativos de solución de conflictos, como la amigable composición. Esta última está definida en la Ley 446 de 1998 (Decreto 1818 de 1998 - Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos), que a la letra expresa:

*“Artículo 130. Definición. La amigable composición es un mecanismo de solución de conflictos, **por medio del cual dos o más particulares delegan en un tercero, denominado amigable componedor**, la facultad de precisar, con fuerza vinculante para ellas, el estado, las partes y la forma de cumplimiento de un negocio jurídico particular. El amigable componedor podrá ser singular o plural”.*

La amigable composición, entonces, no es posible su aplicación, pues al hacer un análisis literal de la normatividad en la materia, es evidente la exclusión de la Administración Pública como parte contractual habilitada para poder acudir a esta figura.

La ley no regula el trámite de la amigable composición, y por lo tanto deja a las partes en libertad para pactar lo que estimen conveniente, entonces en la amigable composición no existen reglas. Lo único que hay son los tres artículos de la Ley 446 de 1998³³ y allí sí pueden acordar todo lo que quieran, por cuanto no es un proceso es una formula transaccional. Ante desacuerdo con la decisión, existe solo la vía de su impugnación como una transacción. La restricción dada expresamente es que el Estado no puede acudir a la amigable composición, pues ella está prevista es para conflictos entre particulares, lo cual es razonable, porque las entidades estatales estarían sometidas al riesgo de las arbitrariedades del componedor y funcionarios que pacten la formula transaccional propuesta, como se puede evidenciar en lo acordado entre Transmilenio S.A. y Publímilenio S.A. y firmado el 30 de noviembre de 2009 mediante el otrosí No. 6.

³³ Ley 446 de 1998 - TITULO III. DE LA AMIGABLE COMPOSICION.

“ARTICULO 130. DEFINICION. <Incorporado en el Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, artículo 223 Decreto 1818 de 1998.> La amigable composición es un mecanismo de solución de conflictos, **por medio del cual dos o más particulares delegan en un tercero, denominado amigable componedor**, la facultad de precisar, con fuerza vinculante para ellas, el estado, las partes y la forma de cumplimiento de un negocio jurídico particular. El amigable componedor podrá ser singular o plural.

ARTICULO 131. EFECTOS. <Incorporado en el Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, artículo 224 Decreto 1818 de 1998.> La decisión del amigable componedor producirá los efectos legales relativos a la transacción.

ARTICULO 132. DESIGNACION. <Incorporado en el Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, artículo 225 Decreto 1818 de 1998.> Las partes podrán nombrar al amigable componedor directamente o delegar en un tercero la designación. El tercero delegado por las partes para nombrar al amigable componedor puede ser una persona natural o jurídica.”

Lo anterior se sustenta también, en los conceptos del Consejo de Estado que desde el año 2000 había ya dicho que en los términos usados por el texto legal que la define, la amigable composición sólo está prevista para los particulares. Por lo enunciado en la nota relatoría ya en el año 2000 la misma sala había conceptualizado sobre la imposibilidad jurídica de que las entidades estatales acudieran a la amigable composición en el concepto 1246 de marzo 16 de 2000³⁴, que en lo referente dice:

“AMIGABLE COMPOSICION - Improcedencia para entidades estatales

*El Código de Procedimiento Civil de 1970, artículo 677, prevé la amigable composición; adoptada luego por los artículos 51 y 52 del decreto 2279 de 1989, adicionado por el artículo 116 de la ley 23 de 1991, es un medio de solución de conflictos, por el cual dos o más particulares delegan en un tercero, denominado amigable componedor, la facultad de precisar, con fuerza vinculante para ellas, la forma de cumplimiento de un negocio jurídico particular (arts. 130, 131 y 132, ley 446 de 1998). Además en la materia que ocupa a esta Sala, **su autorización no está dada a las entidades estatales, pues sólo es aplicable a los particulares.**”*

Lo cual se ratifico en lo conceptualizado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado³⁵.

*“Para que opere la amigable composición es presupuesto de ley que exista un conflicto. (...) La diferencia o controversia puede ser presente o actual, futura o eventual. (...) De lo expuesto se desprende que en la medida en que no exista esa contraposición de intereses que deba ser arreglada, carece de materia u objeto la amigable composición, y por lo mismo, la decisión que adopten los amigables componedores sobre temas o asuntos en los que hay acuerdo entre las partes, carece de los efectos jurídicos propios de esta institución, en especial del efecto de transacción, según el texto legal transcrito. (...) En los términos usados por el texto legal que la define, la amigable composición sólo está prevista para los particulares. (...) La Sala considera que **la facultad que tienen las entidades estatales de transigir no es suficiente para permitirles acudir a la amigable composición, no sólo porque éste es un mecanismo de solución de conflictos autónomo, sino porque las competencias en el derecho público deben ser expresas, con mayor razón cuando está de por medio la defensa del interés y el patrimonio público envuelto en los conflictos que se generan con la contratación estatal. (...) Para la Sala es claro que no es posible acordar la amigable composición para solucionar conflictos en los que una entidad estatal sea parte.**”*

*NOTA DE RELATORIA: Sobre la imposibilidad de las entidades públicas de acudir a la amigable composición, **se reitera el concepto 1246 de 16 de marzo de 2000**, Sala de Consulta y Servicio Civil. Autorizada la publicación con oficio OF109-20091300336671 de 24 de agosto de 2009.”*

Por lo tanto las partes del contrato 316 de 2003 en ejercicio de su autónoma voluntad acordaron que para efectos de la solución de reclamos presentados por

³⁴ Publicación autorizada el 31 de octubre de 2000, con oficio No. 2000-000-21402.

³⁵ Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero ponente: Enrique José Arboleda Perdomo Bogotá, D. C., 13 de agosto de 2009, Radicación número: 11001-03-06-000-2009-00033-00(1952), Actor: MINISTERIO DE TRANSPORTE, Referencia: El contrato de concesión de servicio público. Modificaciones. La Amigable Composición. Contrato de concesión del aeropuerto El Dorado.

el concesionario, acudirán al mecanismo de la amigable composición. En la medida en que hay disputa entre las partes del contrato acerca de la vía de solución de los conflictos surgidos de la ejecución del contrato, el cual incluye la amigable composición, que aparece pactada no es la idónea, resulta lesivo del debido proceso y del derecho de acceso a la justicia en los términos definidos por la ley, por cuanto dicha figura no esta autorizada a las entidades publicas.

En efecto, desatar el mecanismo de la amigable composición, con aplicación prevalente en el contrato es contraria a la vigencia y aplicabilidad de este mecanismo en las entidades publicas, lo cual no es viable. La decisión tomada genera un perjuicio al patrimonio público.

Como se informó anteriormente, mediante contrato No 187 de 2008, por valor de \$86.254.817 incluido IVA y del que Transmilenio pago el 50%, se contrato lo servicios profesionales de una abogada con el fin de que actuara como amigable componedor en el conflicto presentado entre TRANSMILENIO S.A. y PUBLIMILENIO S.A.

De acuerdo con la auditoría realizada por este Ente de Control este contrato no se debió realizar toda vez que de acuerdo con lo expuesto las entidades públicas no pueden acudir a este mecanismo de solución directa como lo tiene contemplado el contrato de concesión No 316 de 2003 en la Cláusula 55. Amigable Composición que dice *“Una vez agotada la etapa de negociación directa, las partes contratantes podrán encomendar una tercera persona, la decisión de las discrepancias surgidas por el cumplimiento de este contrato, que no hubiera sido resultas en la primera oportunidad. La designación del amigable componedor se hará por las partes y si dentro de los cinco (5) días calendarios siguientes a la decisión de acudir a este mecanismo, no se pusieren de acuerdo, será nombrado por la Cámara de Comercio de Bogota, si las partes así lo decidieran...”* cuando este mecanismo solamente esta contemplado en la ley para arreglos directo entre particulares.

No cabe duda, que la figura de la amigable composición no es procedente para desatar litigios cuando de por medio se encuentre una entidad pública, porque esta solo puede ser usada entre particulares.

Por lo anterior, la Contraloría considera que el valor de \$43.127.408,00 cancelado por parte de Transmilenio S.A., se constituye en un detrimento patrimonial, por la utilización de la Amigable Composición como mecanismo de solución de conflictos, sin estar permitido jurídicamente. **Situación y valor que se considera irrelevante como quiera que el perjuicio grave para las arcas del distrito lo constituyen las decisiones equivocadamente adoptadas, por el valor reconocido y más grave por las modificaciones realizadas a la concesión, lesivas para el patrimonio distrital.**

Como consecuencia de la firma del Contrato de Amigable composición, a partir de la selección de hojas de vida aportadas por Publimilenio, que como ya se ha expuesto jurídica y jurisprudencialmente se ha demostrado que no podía suscribirse y en este sentido los resultados del mismo podrían tener vicios de legalidad; no solo se suscribió y pago un contrato que no era legal, sino que el concepto emitido ocasionaría además un detrimento patrimonial por la incidencia que tiene en la autorización del pago de la suma de TRES MIL SETECIENTOS TREINTA MILLONES CUARANTA Y OCHO MIL SETECIENTOS DIEZ PESOS (\$3.730.048.710).

La situación descrita, podría dar lugar a la configuración de un hallazgo fiscal con incidencia administrativa y disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Ley 446 de 1998; Decreto 1818 de 1998; Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998 artículo 3; Ley 87 de 1993 artículo 2; Ley 80 de 1993 artículos 3, 23, 24, 25 y 26; Ley 734 de 2002 artículo 34 numerales 1, 2, 15 y 21, artículo 35, numerales 1 y 7; Ley 610 de 2000 artículo 6; Ley 599 de 2000 artículos 408, 413 y 416.

3.4. EVALUACIÓN DE LOS LITIGIOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS QUE CORRESPONDEN A LOS PROCESOS DE CARÁCTER CIVIL, LABORAL Y ADMINISTRATIVO.

3.4.1. Hallazgo Administrativo con Incidencia Disciplinaria por inconsistencias en la información de los procesos judiciales rendida en la cuenta anual de la vigencia 2009.

En desarrollo del proceso auditor se ha determinado que, en relación con la información de los procesos judiciales que cursan en contra de la Entidad, se han presentado las siguientes situaciones:

La Entidad TRANSMILENIO S.A., en cumplimiento de lo estipulado en la Resolución Reglamentaria No. 034/2009, envió a la Contraloría de Bogotá, el Formato Electrónico CB-0407 "RELACION PROCESOS JUDICIALES", con los datos pertinentes a los procesos judiciales con corte a diciembre 31 de 2009 que está integrado por 167 registros, donde en el campo "*valor de pretensiones*", para algunos procesos contiene el valor de las pretensiones y para los demás, contiene el número de salarios mínimos mensuales.

Al revisar el contenido de la información reportada en el mencionado formato, para los casos donde las cuantías de las pretensiones fueron remitidas en salarios mínimos mensuales, se efectuó un proceso y se llevaron a valor presente vigencia 2010, obteniendo así un valor potencial, el cual se adicionó a los casos que

reportaron valor. Estos dos valores se sumaron y así se obtuvo el valor total de las pretensiones de los procesos judiciales.

A continuación se relacionan los datos del proceso anteriormente citado, en forma agrupada por el campo "TIPO DE ACCIÓN" y sumados los valores reportados en pesos con los valores calculados correspondientes a los presentados en salarios mínimos, obteniéndose los resultados descritos en el siguiente cuadro.

CUADRO No. 45
CONSOLIDADO DATOS DE LA CUENTA ANUAL VIGENCIA 2009, FORMATO ELECTRÓNICO
CB-0407 RELACION PROCESOS JUDICIALES", AGRUPADO POR EL CAMPO "TIPO DE ACCIÓN"

Millones de \$					
ORGANIZADOS POR TIPO DE ACCION	CANTIDAD PROCESOS	VLR.	SALARIOS MINIMOS A	VLR POTENCIAL B= (A * 515.000)	TOTAL (A + B)
ACCIÓN CONTRACTUAL	2	143.1	0	0.0	143.1
ACCIÓN DE GRUPO	2	2,921,280.0	0	0.0	2,921,280.0
ACCION DE NULIDAD	3	1,446.5	0	0.0	1,446.5
ACCION DE NULIDAD Y RESTALECIMIENTO DEL DERECHO	1	240.8	0	0.0	240.8
ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA	4	1,100.4	0	0.0	1,100.4
ACCIÓN POPULAR	76	214.8	8560	4,408.4	4,623.2
CARLOS ENRIQUE CAMPILLO PARRA	1	0.0	0	0.0	0.0
CONTRACTUAL	6	14,003.0	0	0.0	14,003.0
CONTRATOS	2	287.4	0	0.0	287.4
DEMANDA CONTRACTUAL	3	2,422.6	0	0.0	2,422.6
MARCO FIDEL SUAREZ DAZA Y LUIS EDUARDO RUBIANO. EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO (TRANSMILENIO S.A.)	1	38.9	0	0.0	38.9
NULIDAD Y RESTABLECIEMIENTO	1	2,000.0	0	0.0	2,000.0
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	5	5,495.2	150	77.3	5,572.5
NULIDAD Y RESTABLECIMINETO DEL DERECHO	3	308.0	0	0.0	308.0
ORDINARIO	2	236.3	0	0.0	236.3
ORDINARIO CIVIL	1	100.0	0	0.0	100.0
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA CONTRACTUAL.	2	600.0	0	0.0	600.0
ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA CONTRACTUAL.	1	407.4	0	0.0	407.4
ORDINARIO INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS	1	180.0	0	0.0	180.0
ORDINARIO LABORAL	26	332.9	147	75.7	408.6

ORGANIZADOS POR TIPO DE ACCION	CANTIDAD PROCESOS	VLR.	SALARIOS MINIMOS A	VLR POTENCIAL B= (A * 515.000)	TOTAL (A + B)
ORDINARIO RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA CONTRACTUAL	2	417.8	0	0.0	417.8
REPARACION DIRECTA	5	1,217,606.4	100	51.5	1,217,657.9
REPARACIÓN DIRECTA	11	1,218,098.5	0	0.0	1,218,098.5
SIMPLE NULIDAD	1	0.0	0	0.0	0.0
TRANSMILENIO S.A	1	61.2	0	0.0	61.2
TRANSMILENIO S.A., HECTOR AUGUSTO LOZANO RUSINQUE y EXPRESS DEL FUTURO S.A.	1	665.0	0	0.0	665.0
TRANSMILENIO S.A., SI 99 S.A. y JOSE ALEXANDER CORREDOR	1	72.0	0	0.0	72.0
WILLIAM LADINO GONZALES Y SOLIDARIAMENTE Y SOLIDARIAMENTE SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTES TRANSMILENIO S.A.Y DATOS DE SI 99	1	43.0	0	0.0	43.0
TOTAL GENERAL	166	5,387,801.4	0	4,612.9	5,392,414.2

Fuente: Formato Electrónico CB-0407 RELACION PROCESOS JUDICIALES". Dic.31 de 2009.rendido a SIVICOF.

En fecha julio 28 de 2010, este Ente de Control mediante oficio con número 80107-006 radicado en Transmilenio bajo el No. 8200, solicitó suministrar a la fecha, el universo de datos que la Entidad tiene registrados en el sistema de información SIPROJWEB, solicitud que fue respondida mediante la entrega de un archivo denominado ("SIPROJWEB - Sistema de Información de Procesos Judiciales - TRANSMILENIO S.A. - Reporte Contable - Fecha de Corte: 2010-07-01"), con un total de 194 registros, cuya sumatoria en sus campos numéricos contiene los siguientes datos:

CUADRO No. 46
REPORTE CONTABLE SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROCESOS JUDICIALES - 2010-07-01

Millones de \$				
Valor Original Entidad	Valor Index. Entidad	Valor Pret. Inicial Total	Valoración Entidad	Total Última Valoración
1,960,855	2,229,983	4,753,994	819,466	1,828,142

Fuente: Dirección Financiera Transmilenio /julio de 2010

De acuerdo a los datos antes señalados, mediante oficio No. 80107-016 de agosto 18 de 2010, se solicitó a la Entidad aclaración de las diferencias encontradas en los mismos.

La administración de Transmilenio mediante oficio No. 2010EE5057, del 23-08-20, envía respuesta indicando ... "en vista de la cantidad de soportes y registros automáticos que deben ser verificados, me permito solicitar se programen reuniones periódicas con el equipo a

cargo, con fin de aclarar las diferencias surgidas..”, y argumentan “..que las diferencias que ha identificado el grupo auditor, encuentran su explicación en el hecho que de que se están comparando registros cuyo diligenciamiento no obedece a los mismos criterios..”, es decir, no presentó ninguna aclaración a la mismas.

De acuerdo con lo anterior, se práctico visita a la dependencia de la Oficina Asesora Jurídica el día 25 de agosto, donde la Directora una vez enterada que el Ente de Control requería recopilar pruebas respecto de las diferencias citadas en el oficio 016, adujo no poder atender en razón a que las personas que manejan la información no se encontraban en la Entidad y propuso una reunión para el día siguiente, la cual aunque el equipo auditor de la Contraloría estuvo presente en la dependencia, no fue atendido.

En fecha 27-08-2010, su despacho envía comunicación No. 2010EE5215, dando alcance al oficio 2010EE5057, donde acepta ...“efectivamente existe la diferencia en la información contenida en los documentos por usted anotados”..., así emitió una explicación general a cada uno de los puntos comunicados en el oficio 80107-016, indicando entre otros aspectos “..Estamos de acuerdo con la conclusión del ente fiscalizador..”, es decir, la Entidad a su cargo está conciente que la información reportada a la Contraloría, presenta inconsistencias, no obstante, no entrega cifras que permitan eliminar la incertidumbre y tener claridad y precisión respecto del estado actual de los procesos judiciales en cuanto a su dinamismo, cantidad y cuantías de los procesos que cursan en contra de la Entidad, así como del cálculo del riesgo en que están eventualmente expuestos los recursos en caso de pérdida de los procesos.

Con oficio No. 80107-019, de fecha agosto 27 de 2010, el grupo auditor informó a la Entidad que el día 30 de agosto se realizará visita a la Oficina Asesora Jurídica con el objeto de practicar prueba a los procesos judiciales consistente en la recopilación de información referente a los mismos.

En Agosto 30 de 2010 se adelantó Visita Fiscal, con el propósito de “... recopilar información referente al universo de procesos judiciales que cursan en contra de la Entidad, junto con los datos de los pagos de fallos y su contabilización, de acuerdo a la información rendida por la Entidad en la Cuenta anual de la vigencia 2009, específicamente lo pertinente a los datos incluidos en el Formato Electrónico CB-0407 – RELACION DE PROCESOS JUDICIALES...”, cuyo resultado se consignó en la respectiva acta, de la cual se resume en las afirmaciones citadas a continuación:

“..La Oficina Jurídica no tiene acceso ni siquiera al nivel de consulta de la infamación que consolida el sistema después de ser calificado todos los procesos en alguno de os periodos establecidos. Esta información. El número exacto a 31 de diciembre de 2009, lo encuentra el ente de control en el reporte que elabore el Contador de TRANSMILENIO S ..”, y

“procedimiento es único y sistematizado a través del SIPROJWEB. En el sentido de que la Oficina Asesora Jurídica crea el proceso en el SIPROJ ante la notificación de la demanda, lo actualiza en sus etapas judiciales y trimestralmente califica el riesgo de cada proceso en alto, medio o bajo en las diferentes categorías que establece el Manual del SIPROJ, el SIPROJ internamente distribuye la cuantía del proceso entre las diferentes entidades demandadas en forma porcentual que establece la Alcaldía Mayor o la Secretaría de Hacienda no TRANSMILENIO S.A. y con fundamento en las instrucciones que tiene el sistema y el resultado de la calificación hecha por cada abogado estima una cifra en pesos de riesgo contingente, la que en TRANSMILENIO S.A. solamente puede ver la parte financiera. Finalmente en el caso de condena en contra la Oficina Jurídica carga la información al SIPROJ, obtiene la copia de la providencia que se debe pagar, y la remite a Dirección Financiera solicitando la expedición del CDP y CRP y el trámite de pago respectivo. Hecho el pago solamente la Dirección Financiera puede terminar el proceso en el SIPROJ por pago. “

De las respuestas, anteriormente relacionadas, a los interrogantes formulados en la visita, se concluye que la Entidad con sus afirmaciones, no tiene certeza acerca de la información incluida en el reporte suministrado a la Contraloría de Bogotá, referente a los procesos judiciales, a través del Formato Electrónico CB-0407 – RELACION DE PROCESOS JUDICIALES. Igualmente se evidencia que, la información que reposa en la entidad y la reportada a este Ente de Control, presentan inconsistencias que no permiten determinar la cantidad de procesos ni los recursos que potencialmente se encuentran en riesgo impidiendo con ello un pronunciamiento por parte de esta Contraloría referente al manejo de los procesos y su impacto sobre las finanzas del Distrito.

Las situaciones observadas anteriormente, denotan que al menos en este caso, no existe por parte de TRANSMILENIO S.A., un control, seguimiento ni un registro preciso y oportuno que, como mecanismo de alerta, le permita a la entidad reaccionar y aplicar los correctivos necesarios para evitar la ocurrencia de siniestros. Es por esto la Contraloría de Bogotá, D.C. determinó incumplimiento de lo normado en la ley 42 de 1993 Art. 8^o³⁶, ley 734 de 2002³⁷ y la ley 87 de 1993

³⁶ **ARTÍCULO 8o.** La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos. La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que estos cumplan con los objetivos previstos por la administración.

³⁷ **Ley 734 de 2002 Art. 34 numeral 1 y 21:** el cual establece el Deber: “Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que han sido encomendados y cuidar que sea utilizados debida y racionalmente de conformidad con los fines a que han sido destinados”

Art. 2^o³⁸, estableciendo que se ha incurrido en una falta administrativa con incidencia disciplinaria por el incumplimiento de las normas anteriores y del Art. 3^o de la ley 489 de 1998 relacionada con el cumplimiento de los Principios y finalidades de la función administrativa, que dice:

“Artículo 3º Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen. Parágrafo. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular”

La entidad en la parte estructural de la respuesta, acepta la existencia de error comunicado por la Contraloría de Bogotá durante el proceso auditor, e informa que “..se solicitó la autorización correspondiente y una vez obtenida ésta se hizo la modificación en la información reportada con corte a 31 de diciembre de 200. ^{“39}, subrayado fuera del texto, es decir, que la entidad tomó una acción de mitigación al error existente, hecho que corrobora la existencia del mismo en lo referente a los datos reportados en el formato electrónico CB-0407 PROCESOS JUDICIALES, que hace parte de la cuenta anual, información vital para la estructuración de los procesos de control y la producción de los diferentes informes estructurales de la Ciudad.

³⁸ **Artículo 2º.-** *Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

- a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;*
- b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;*
- c. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*
- d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;*
- e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;*
- f. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;*
- g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;*
- h. Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características. Ver Fallo Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Expediente 7769 de 1998. Ponente doctora Beatriz Martínez Quintero.*

³⁹ Aparte de la respuesta al informe preliminar emitida por TRANSMILENIO S.A.

Con base en la evaluación practicada a los datos del contingente judicial, con extensión a los datos del sistema de información SIPROJWEB directamente en la Secretaría General de la Alcaldía Mayor y la valoración de la respuesta al informe preliminar se ratifica el Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria al establecer la existencia de la inconsistencia que aún persiste. A pesar de la retransmisión de los datos efectuada por la Entidad en (2010-07-29 11:28:24), éstos tampoco concuerdan con los existentes en el SIPROJWEB.

Por las inconsistencias existentes en dicha información, se imposibilitó la práctica de la evaluación a este componente, por lo tanto, las acciones implementadas por el sujeto de control, conducentes a erradicar las causas del error, de conformidad con lo evidenciado en el proceso auditor no fueron suficientes para su solución de manera integral.

En concordancia con las directrices emitidas por la Alcaldía Mayor y demás normatividad que rige el manejo de la información del contingente judicial, se debe incluir la realidad de las operaciones y actuaciones del sujeto de control en relación con el contingente judicial en cualquier tiempo, de tal manera que la información reportada al Ente de Control y demás instancias refleje el hecho económico que la origina y su evolución en el tiempo, que pueda afectar la situación financiera de la Entidad. De la misma manera que los procesos adoptados faciliten proactivamente la evaluación y control.

3.4.2. Seguimiento registro contable de los procesos judiciales de conformidad con la información rendida en la cuenta anual de la vigencia 2009.

De acuerdo con la información suministrada en el formato Reporte Contable SIPROJWEB, a diciembre 31 de 2009, relaciona:

CUADRO No. 47
RESUMEN PROCESOS REPORTE CONTABLE

Valor en \$				
Clase de Proceso	Número de proceso	Valor indexado	Valor procesos fallados	Valor contable
Civil	8	1.834.702.777	0	1.834.702.777
Laboral	20	376.317.022	(143.084.868)	233.232.154
Administrativo	85	1.654.536.844.259	(23.359.000)	1.654.513.485.259
Penal	7	0	0	0
Otros*	55	0	0	0
Total	175	1.656.747.864.058	(166.443.868)	1.656.581.420.190

Fuente: Reporte contable SIPROJ WEB cuarto trimestre 2009

*Otros: Amigable composición (1), Conciliación extrajudicial (53), Tribunal de Arbitramento (1)

Al cierre de la vigencia 2009, de 175 procesos relacionados en el reporte contable, cuentan con algún tipo de fallo 11: cuatro (4) laborales cuyos números son: 2008-

00287, 2007-00918, 2008-00250, 2003-00878 y siete (7) administrativos correspondientes a Acciones Populares, identificados bajo los números: 2002-01685, 2007-00009, 2004-02613, 2002-02931, 2006-00376, 2004-02412, 2003-02062.

Los procesos administrativos son el rubro más representativo con el 98.8% del total de procesos y esta conformado de la siguiente manera:

CUADRO No. 48
PROCESOS ADMINISTRATIVOS

Valor en \$

Clase de Proceso	Número de proceso	Valor indexado	Valor procesos fallados	Valor registro contable
Acción Popular	42	132.745.221	23.359.000	109.386.221
Acción de Tutela	3	0	0	0
Acción de Grupo	1	85.952.577		85.952.577
Contractuales	11	10.820.118.642	0	10.820.118.642
Nulidad y Restablecimiento del derecho	9	16.256.125.311	0	16.256.125.311
Reparación Directa	19	1.627.241.902.508	0	1.627.241.902.508
Total	85	1.654.536.844.259	23.359.000	1.654.513.485.259

Fuente: Reporte contable SIPROJ WEB cuarto trimestre 2009

En cuanto a los procesos de Reparación directa que asciende a \$1.627.241.902.508, los que tienen la valoración más alta son:

CUADRO No. 49
REPARACIÓN DIRECTA

Valor en \$

No. proceso	Entidad demandante	Valor indexado entidad
2004-01972	Asociación Nacional de Propietarios de Transporte Publico- APETRANS	1.447.563.288.631
2005-00409	Torres de Pérez Carmen	50.498.534.755
2005-02127	Orden de Agustinos Descalzos- Orden de Agustinos Recoletos o Candelarios	121.876.115.792

Fuente: Reporte contable SIPROJ WEB cuarto trimestre 2009

Así mismo en el concepto clasificado por este equipo auditor como "Otros" se incluyen 53 conciliaciones extrajudiciales que de acuerdo a la columna "Valor original entidad" ascienden a \$23.405.817.528, de las cuales relacionamos las más representativas:

CUADRO NO. 50
CONCILIACIONES EXTRAJUDICIALES

Valor en \$

No proceso	Entidades involucradas	Fecha de notificación	Valor original entidad	Observaciones
2008-0005T	TRANSMILENIO S. A	2008-02-18	9.542.730.930	
2007-0002T	TRANSMILENIO S. A	2008-01-15	500.000.000	
	TRANSMILENIO S. A		505.000.000	No tiene número de proceso, ni fecha de notificación. El ID es 226836.
2007-0010T	TRANSMILENIO S. A	2007-03-28	505.000.000	
2008-0006T	TRANSMILENIO S. A	2008-03-28	855.248.574	
2006-00004	TRANSMILENIO S. A	2006-08-31	694.527.760	
2007-0015T	TRANSMILENIO S. A	2007-08-09	730.000.000	
2007-0005T	TRANSMILENIO S. A	2006-12-12	2.817.630.617	
2008-0008T	TRANSMILENIO S. A	2008-04-18	1.673.848.102	
2008-0004T	TRANSMILENIO S. A	2008-02-27	780.000.000	
2008-0007T	TRANSMILENIO S. A	2008-04-01	1.150.410.564	

Fuente: Reporte contable SIPROJ WEB cuarto trimestre 2009

Dentro del concepto “Otros” también se incluyó una amigable composición cuyo “valor original entidad” asciende a \$3.730.048.710 y un Tribunal de Arbitramento con número de proceso 2006-01096 que registra un valor de \$4.000.000.000.

3.4.2.1. De conformidad con el Procedimiento para el Registro Contable de las Obligaciones Contingentes y Embargos Judiciales de la Dirección Distrital de Contabilidad de diciembre de 2009, se establecieron hallazgos de carácter administrativo

3.4.2.1.1. Hallazgo Administrativo por el deficiente registro y reconocimiento de las pretensiones.

En cuanto al reconocimiento de la pretensión inicial el literal a) establece “...Para el efecto, con la notificación de la demanda, o de acuerdo con los procedimientos definidos según se trate de un arbitraje o conciliación extrajudicial, la entidad constituye la responsabilidad contingente registrando un crédito a las subcuentas 912001 Civiles, 912002 Laborales, 912004 Administrativos, 912005 obligaciones fiscales o 912090 Otros litigios y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, según corresponda y un débito a la subcuenta 990505 Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos...” Revisado el Formato Electrónico “Saldo y Movimientos a 31 de diciembre de 2009, rendido por la entidad en el SIVICOF, no se evidenció la subcuenta 912090 Otros litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos, donde deberían estar reflejadas las conciliaciones extrajudiciales que de acuerdo a lo extractado del reporte contable SIPROJ son 53, cuyo valor original entidad es de \$23.405.817.528 millones, al igual que los demás procesos adelantados a través de dichos mecanismos.

De otra parte de acuerdo con lo establecido en la Resolución 356 del 05 de septiembre de 2007 capítulo V procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de los procesos judiciales, laudos arbitrales, conciliaciones extrajudiciales y embargos decretados y ejecutados sobre las cuentas bancarias establece: “3. RECONOCIMIENTO DE OBLIGACIONES. Las demandas, arbitrajes u conciliaciones extrajudiciales que se interpongan contra la entidad contable pública deben reconocerse en cuentas de orden acreedoras contingentes. Para el efecto, con la notificación de la demanda, o de acuerdo con los procedimientos definidos según se trate de un arbitraje o conciliación extrajudicial, la entidad contable pública constituye la responsabilidad contingente...”

De acuerdo a lo analizado se concluye que las conciliaciones extrajudiciales, laudos arbitrales y demás mecanismos alternos de solución de conflictos no se están registrando por parte de la entidad en las cuentas de orden, y de acuerdo con el reporte contable del SIPROJ inexplicablemente tienen una valoración para efectos de registro contable de cero.

Es importante llamar la atención en cuanto a la cantidad de procesos adelantados a través de los mecanismos alternos de solución de conflictos y los cuantiosos recursos comprometidos que no tienen ninguna afectación en las cuentas de orden y que posteriormente afectan las cuentas del balance como es el caso de la amigable composición que generó un pasivo para la entidad por valor de \$3.730.048.710.

3.4.2.1.2. Hallazgo Administrativo por falta de conciliación periódica de la información correspondiente a Obligaciones Contingentes.

En el título “Fuentes de información para el reconocimiento contable, párrafo 3 de la mencionada norma, enuncia “*En el proceso de reconocimiento contable, es imprescindible realizar el análisis a dicha información y en el caso de observar debilidades o inconsistencias en la misma, es necesario efectuar la conciliación y efectuar las indagaciones pertinentes con las áreas jurídicas de la entidad, quienes son responsables directos de la información contentiva del aplicativo*”

De acuerdo con lo indagado por este ente de control en el Acta de visita fiscal practicada en la oficina de contabilidad, a la pregunta ¿Se realiza conciliación con la información que maneja el área jurídica? (en caso afirmativo adjuntar soporte). La funcionaria responsable respondió: “*No, porque la información que registra el área contable es la generada automáticamente por el SIPROJ el cual es alimentado, actualizado, calificado y controlado por el área jurídica.*”

Con base en lo anterior se observa que la información contenida en los estados contables relativa a las cuentas de orden Obligaciones Contingentes, cuyas variaciones de un trimestre a otro son significativas, como se puede observar en el siguiente cuadro, no se analiza ni concilia con el área jurídica, lo que genera incertidumbre en los saldos reflejados en las cuentas de registro de conciliaciones



extrajudiciales, laudos arbitrales y demás mecanismos alternos de solución de conflictos los cuales no se encuentran registrados.

La situación descrita, generó que no se pudiera establecer por parte del equipo auditor la información real de los procesos que adelanta la entidad.

CUADRO No. 51
VARIACIONES DEL TERCER Y CUARTO TRIMESTRE DE 2009

Procesos	Valor en \$		
	Valor libros 3er trimestre	Valor 4 trimestre	Variación
Civiles	1.732.784.503	1.834.702.777	101.918.274
Laborales	222.315.770	233.232.154	10.916.384
Administrativos	2.248.643.917.644	1.654.513.485.259	594.130.432.385

Fuente: Oficina de contabilidad-reporte contable cuarto trimestre 2009

3.4.2.1.3. Hallazgo Administrativo por deficiencias de revelación en revisión de Notas Contables de carácter específico.

Revisadas las notas de carácter específico rendidas en el SIVICOF, correspondientes a las cuenta de orden, no se hace mención de los procesos adelantados a través de conciliaciones extrajudiciales, tribunales de arbitramento, amigable composición entre otros, los cuales hacen parte integral del reporte contable rendido en el SIPROJ.

Así mismo dichas notas presentan imprecisiones en cuanto al número de procesos, dado que en la cuenta 912002 enuncia 17 procesos laborales y revisado el reporte se observó que son 20, en la cuenta 912004 hace referencia a 150 procesos administrativos y se determinó que son 85, lo cual redundante en la calidad de la información contable al no reflejar la realidad de los hechos económicos que soportan la misma.

Lo anterior incumple lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública numeral 2.8 Principios de Contabilidad Pública: 122 Revelación “...la información adicional que sea necesaria para una adecuada interpretación cuantitativa y cualitativa de la realidad de la entidad y que no este contenida en el cuerpo de los estados financieros debe ser revelada por medio de notas”.

3.5. Evaluación de la titularización “Transmilenio Fase III”

En aplicación de la Circular Conjunta Externa suscrita por la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Auditoría General de la República de septiembre de 2010 relacionada con las vigencias futuras, en la que se determina, en concordancia con la ley 819 de 2003, que “las operaciones de

créditos aprobadas bajo la forma de vigencias futuras deberán ser derogadas por las respectivas asambleas departamentales o concejos municipales” y que “las contralorías departamentales y municipales vigilarán el estricto cumplimiento de esta directiva”, se procedió a verificar el cumplimiento de la normatividad vigente.

El artículo 10 de la mencionada ley estipula: “Vigencias futuras ordinarias. El artículo 9º de la Ley 179 de 1994 quedará así:

El Confis podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

a) *El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1º de esta ley;*

b) *Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;*

c) *Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo.*

La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Conpes previamente los declare de importancia estratégica.”

Se efectuó seguimiento a las tres primeras colocaciones las cuales se realizaron en el año 2009, constituyendo títulos de renta fija y en UVRs, confrontando las tasas de interés del mercado financiero en todo el sistema crediticio del país, cuyo resultado se resume en el cuadro que se presenta a continuación:

CUADRO No. 52
ANÁLISIS DE LAS TRES PRIMERAS EMISIONES

Millones de \$

Fecha de Colocación	Monto titularizado (Millones \$)	% de Interés Pactado	Especie	Var. Anual UVR	Tasa Total	% Interés del Sistema Financiero (1)	% Ahorro por Titularización	\$ Ahorro por Titularización Anual	Años de Plazo	\$ Ahorro Acumulado por Titularización
1a Emisión junio 18/09	133.398	6,25	UVR	1,97	8,22	11,78	-3,56	-4.749.0	4	-18.995.9
	20.300	9,80	Títulos Tasa fija		9,80	11,78	-1,98	-401.9	6	-2.411.6
	146.293	6,50	UVR	1,97	8,47	11,78	-3,31	-4.842.3	7	-33.896.1
Total	299.991									
2a Emisión sep 8/09	62.553	4,93	UVR	2,23	7,16	10,86	-3,70	-2.314.5	4	-9.257.8
	87.313	5,95	UVR	2,23	8,18	10,86	-2,68	-2.340.0	7	-16.379.9
		6,18	UVR	2,23	8,41	10,86	-2,45	-4.249.1	8	-33.992.5

Fecha de Colocación	Monto titularizado (Millones \$)	% de Interés Pactado	Especie	Var. Anual UVR	Tasa Total	% Interés del Sistema Financiero (1)	% Ahorro por Titularización	\$ Ahorro por Titularización Anual	Años de Plazo	\$ Ahorro Acumulado por Titularización
	173.431									
Total	323.297									
3a Emisión nov 18/09	320.000	5,48	UVR	2,23	7,71	10,86	-3,15	-10.080.0	7	-70.560.0
Gran Total	943.288							-28.976.7		-185.493.8

Fuente: (1) Superintendencia Financiera de Colombia y cálculos del Banco de la República.

Elaboró Dirección de Movilidad – Contraloría de Bogotá.

Del análisis realizado se desprende que efectivamente los ahorros obtenidos con la emisión de los títulos en mención son del orden de los \$185.493,8, lo cual coincide con el informe general sobre el proceso de financiación de la III fase del sistema Transmilenio presentado por la subgerencia financiera de la entidad en los siguientes términos: “Los resultados de las tres colocaciones realizadas y la tendencia decreciente de las tasas de interés han permitido que TRANSMILENIO S.A., **haya obtenido ahorros financieros por cerca de \$185.000 millones constantes de 2009 sobre el flujo de intereses.** Estos ahorros obedecen a que en la perspectiva de colocación que se tenía para finales de 2008 las tasas para los mismos títulos han descendido”.

Cabe resaltar que en este informe la entidad da cuenta de que “para el proceso de colocación de la Titularización se visitaron cerca de 43 inversionistas entre Fondos de Pensiones, Fiduciarias, Aseguradoras, Bancos y otros. Los inversionistas con mayor participación en la Titularización han sido los Fondos de Pensiones con cerca del 35% del monto total. Colfondos y Porvenir fueron los fondos con mayor participación.”

Así mismo, se menciona que “Las Compañías de Seguros han sido el segundo grupo de inversionistas con mayor participación en la adjudicación, con una participación cercana al 21%. Las Fiduciarias ocupan el tercer grupo con una participación del 17%. El 27% restante fue colocado entre las comisionistas, los bancos y otros grupos de inversionistas calificados.”

De igual forma se efectuó seguimiento a las colocaciones cuarta y quinta realizadas en 2010, constituyendo, como en las tres anteriores títulos de renta fija y en UVRs. Luego de confrontar las tasas de interés del mercado financiero en todo el sistema crediticio del país, para las fechas indicadas el resultado arrojado es el que se presenta a continuación:

CUADRO No. 53
ANÁLISIS DE LAS EMISIONES NOS. 4 Y 5

Millones de \$

Fecha de Colocación	Monto titularizado (Millones \$)	% de Interés Pactado	Especie	Var. Anual UVR (Est.)	Tasa Total	% Interés del Sistema Financiero (1)	% Ahorro por Titularización	\$ Ahorro por Titularización Anual	Años de Plazo	\$ Ahorro Acumulado por Titularización
4ª Emisión may 20/10	98.952,0	5,29	UVR	2,23	7,52	8,83	-1,31	-1.296,3	4	-5.185,1
	52.000,0	8,49	Títulos Tasa fija		8,49	8,83	-0,34	-176,8	4	-707,2
Total	150.952,0									
5a Emisión julio 22/10	201.307,8	4,64	UVR	2,23	6,87	10,86	-3,99	-8.032,2	6	-48.193,1
Total	352.259,8									-54.085,4

Fuente: (1) Superintendencia Financiera de Colombia y cálculos del Banco de la República.
Elaboró Dirección de Movilidad – Contraloría de Bogotá.

Se observa que a pesar de que las economías son menos significativas para estas dos últimas emisiones, ya que el porcentaje de intereses no pagados en relación con los recursos obtenidos es para las tres primeras emisiones del 20%, en tanto que para las dos emisiones subsiguientes es del 15%, sigue existiendo un factor de favorabilidad financiera para la entidad al utilizar esta modalidad de consecución de recursos.

3.6. EVALUACIÓN CONTRATOS CON CARGO AL RUBRO GASTOS DE COMPUTADOR.

Adicionalmente a la evaluación contractual realizada se efectuó análisis de doce (12) contratos suscritos durante la vigencia 2009 por TRANSMILENIO S. A. con cargo al proyecto "GASTOS DE COMPUTADOR", los cuales totalizan \$490.473.605.00. A continuación se detalla el nombre del contratista, valor y objeto de los contratos.

CUADRO No. 54
CONTRATOS A EVALUAR PROYECTO “GASTOS DE COMPUTADOR”

No. CONTRATO	CONTRATISTA	VALOR RECURSOS	OBJETO
27	ELITE IT SOLUTIONS LTDA	2,159,000	ADQUISICION DE TRES (3) ROUTERS Y TRES (3) TARJETAS INALAMBRICAS PARA LA CONEXION A INTERNET DE TRES (3) PUNTOS DE ATENCION A USUARIOS PAU, UBICADOS EN LOS PORTALES DE AMERICAS, SUR Y SUBA.
41	TECHLAN SOLUTIONS LTDA	11,368,000	CONTRATAR EL MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO CON PARTES, DE LOS EQUIPOS ACTIVOS DE RED, UBICADOS EN LOS PAU Y OFICINAS DE TRANSMILENIO, LOS PORTALES DEL NORTE, 80, TUNAL, USME Y AMERICAS Y EL FIREWALL CISCO ASA 5510
48	INVERSER LTDA INVERSIONES Y SERVICIOS	17,400,000	CONTRATAR EL MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO CON REPUESTOS DE LA UPS DEL CENTRO DE COMPUTO ADMINISTRATIVO DE TRANSMILENIO S.A.
50	DB SYSTEM LTDA	29,998,000	CONTRATAR LA ACTUALIZACIÓN Y NUEVOS DESARROLLOS PARA EL SISTEMA DE INFORMÁTICA GERENCIAL - SIG - Y ASESORÍA Y SOPORTE TÉCNICO DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA COMPUESTA POR BASES DE DATOS Y EL SERVIDOR DE APLICACIONES ORACLE - OAS.
92	RENTA EXPRESS LTDA	86,791,149	CONTRATAR EL SERVICIO DE ALQUILER DE TECNOLOGIAS INFORMATICAS TALES COMO COMPUTADORES DE ESCRITORIO, IMPRESORAS Y DEMAS EQUIPOS COMPLEMENTARIOS, ACCESORIOS O ASOCIADOS A EQUIPOS DE COMPUTO DE OFICINA PARA EL APOYO DE LAS TAREAS ADMINISTRATIVAS EN TRANSMILENIO S.A., DE ACUERDO A LAS NECESIDADES PRESENTADAS POR TRANSMILENIO S.A.
91	VILLARRAGA MENDEZ ANGEL EDUARDO	14,000,000	CONTRATAR EL SERVICIO DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO, CON REPUESTOS Y ELEMENTOS NECESARIOS PARA EL BUEN FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE AIRE ACONDICIONADO DEL CENTRO DE COMPUTO DE LA SEDE ADMINISTRATIVA DE TRANSMILENIO S.A.
95	COLOMBIANA DE SERVICIOS TECNOLOGICO S S.A. COLSISTEC	49,000,005	CONTRATAR UNA EMPRESA QUE PRESTE EL APOYO A LAS LABORES DE SOPORTE TECNICO INFORMatico PARA LOS USUARIOS FINALES Y REALICE EL MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO DE LOS EQUIPOS DE COMPUTO, IMPRESION Y SUPLEMENTARIOS DE TRANSMILENIO S.A.

Valor En \$

No. CONTRATO	CONTRATISTA	VALOR RECURSOS	OBJETO
122	COLVISTA LIMITADA	145,000,000	ADQUIRIR A TITULO DE COMPRAVENTA PARA TRANSMILENIO S.A. LOS EQUIPOS DE COMPUTO Y EL SOFTWARE CON LAS CARACTERISTICAS Y EN LAS CANTIDADES DESCRITAS EN EL NUMERAL 7. DEFINICIONES TECNICAS DEL PRESENTE DOCUMENTO: LOS EQUIPOS Y SOFTWARE A ADQUIRIR SE DESTINARAN AL REEMPLAZO DE LAS COMPUTADORAS E IMPRESORAS QUE POR SU NIVEL DE OBSOLESCENCIA NO SATISFACEN LOS REQUERIMIENTOS DE PROCESAMIENTO DE LAS AREAS DE LA ENTIDAD EN LAS OFICINAS ADMINISTRATIVAS Y EN LOS PORTALES DEL SISTEMA, DONDE SE ENCUENTRAN LAS OFICINAS ASIGNADAS AL PERSONAL DE LA DIRECCION DE OPERACIONES EN VIA.
127	ORACLE COLOMBIA LTDA.	62,614,842	RENOVAR LOS SERVICIOS DE ACTUALIZACIÓN Y SOPORTE TÉCNICO (SOFTWARE UPDATE LICENSE & SUPPORT), DE LOS PRODUCTOS ORACLE DE BASES DE DATOS, SERVIDOR DE APLICACIONES Y HERRAMIENTAS DE DESARROLLO: A) INTERNET APPLICATION SERVER ENTERPRISE EDITION - PROCESSOR (
188	GEZETA INGENIERIA LTDA	26,155,609	CONTRATAR EL MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO CON REPUESTOS PARA LOS EQUIPOS DEL CENTRO DE CONTROL DE TRANSMILENIO S.A.
249	DIGITAL WARE S.A.	15,051,000	OBTENER EL SERVICIO PROFESIONAL DE SOPORTE, MANTENIMIENTO Y DERECHO DE ACTUALIZACION DEL SOFTWARE DE GESTION HUMANA KACTUS H-R, DESARROLLADO POR LA FIRMA DIGITAL WARE S.A.
265	SOFTFACTORY LTDA	30,936,000	DESARROLLO E IMPLEMENTACION DE UN SISTEMA DE INFORMACION PARA LA GESTION DE LOS TURNOS DE TRABAJO DEL PERSONAL DE LA DIRECCION DE OPERACIONES DE TRANSMILENIO S.A.
	TOTAL	490,473,605	

Fuente: Relación de contratación cuenta anual vigencia 2009/SIVICOF.
Elaboró: Dirección de Movilidad – Contraloría de Bogotá.

La evaluación se practicó a contratos suscritos con cargo al rubro e incluyó la revisión de la información (carpetas de los contratos) y documentos digitalizados, verificando las actividades de suscripción y la ejecución física y económica de los contratos.

La contratación efectuada con cargo al rubro citado, estuvo dedicada a la adquisición de bienes y/o servicios, así:

- Adquisición de componentes para la infraestructura de la red de comunicación para los portales: SUR, AMÉRICAS y SUBA.
- Mantenimiento preventivo y correctivo con partes, de los equipos activos de red.

- Mantenimiento preventivo y correctivo con repuestos de la UPS del centro de cómputo administrativo de TRANSMILENIO S.A.
- Actualización y nuevos desarrollos para el sistema de informática gerencial.
- Alquiler de tecnologías informáticas tales como computadores de escritorio, impresoras y demás equipos complementarios.
- Servicio de mantenimiento preventivo y correctivo sistemas de aire acondicionado del centro de cómputo de la sede administrativa de TRANSMILENIO.
- Soporte técnico informático para los usuarios finales y realice el mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos de cómputo.
- Compraventa para TRANSMILENIO s.a. Los equipos de cómputo y el software.
- (UPDATE LICENSE & SUPPORT), de los productos ORACLE de bases de datos,
- Mantenimiento preventivo y correctivo con repuestos para los equipos del centro de control
- Servicio profesional de soporte, mantenimiento y derecho de actualización del software de gestión humana KACTUS.
- Desarrollo e implementación de un sistema de información para la gestión de los turnos de trabajo del personal de la dirección de operaciones.

De acuerdo a los objetos de la contratación realizada con cargo al rubro de "GASTOS DE COMPUTADOR", se observa que los mismos están relacionados con actividades vinculadas al soporte tecnológico de la plataforma de procesamiento electrónico de datos y comunicaciones de Entidad.

La evaluación se realizó con base en la información puesta a disposición por la Entidad en el archivo físico y consulta al sistema de información. Igualmente, con el fin de complementar la información, se envió solicitud escrita mediante comunicación No. 80107-055 del 24 de noviembre de 2010, donde se solicitó poner a disposición de forma explícita los soportes faltantes de algunos de los contratos evaluados, especialmente lo pertinente a informes de interventoría y ordenes de pago.

3.6.1. Hallazgos administrativos con incidencia disciplinaria por deficiencias en el manejo documental de la información de los contratos y falencias en las actividades de interventoría.

De acuerdo con el proceso auditor realizado y una vez revisados los soportes adicionales entregados por la Entidad con la respuesta al informe preliminar, en lo pertinente a pagos e informes de gestión e interventoría para cada uno de los contratos objeto del hallazgo, se observa que los nuevos soportes puestos a disposición aún no son suficientes y por lo tanto no permiten establecer de manera integral la ejecución fiscal de los siguientes contratos:

CUADRO No. 55
CONTRATOS A LOS CUALES NO SE APORTO EL TOTAL DE SOPORTES

Valor en \$

NO. CTO.	DETALLE DEL HALLAZGO	VALOR CONTRATO Y/O ADICIONES	PERIODO DE EJECUCIÓN	EJECUCIÓN FINANCIERA SOPORTADA
50/09	No aportar la totalidad de los documentos de la ejecución física y financiera del contrato..	29,998,000 11.956.750	Acta de inicio: mayo 4 de 2009. Fecha de inicio 04 de mayo de 2009 y terminación 04 de mayo de 2010. Se firmo Otrosi no. 1 de fecha 03 de mayo de 2010. Por el cual se adicionó el contrato en \$11.956.750 incluido iva, para un total de \$41,954,750. En tiempo seis(6) meses. Terminación Nov. 04 de noviembre de 2010	15.281.974
OS18 8/09	No portar la totalidad de los documentos de la ejecución física y financiera del contrato hasta lo ejecutado del contrato.	26,155,609 13.077.804	Acta de inicio de fecha: noviembre 10 de 2009: inicio nov. 10 de 2009 y terminación 10 de Novi. de 2010. Se prorrogó la orden de servicio por 6 meses y se adicionó en dinero \$13.077.804, con lo cual se obtiene un total de \$39,233,413,00 y fecha de terminación mayo de 2011.	21.094.867
OS26 5/09	No aportar la totalidad de los documentos de la ejecución física y financiera del contrato..	30,936,000	Plazo_ 4 meses. Acta de inicio: dic. 23 de 2009- dic. 23/2009- Inicio: febrero 1 de 2010 – Terminación junio de 2010. Forma de pago: 60% una vez se haya entregado y recibido a satisfacción del software. El saldo en dos pagos de 20% c/u, al finalizar las actividades de puesta en producción y la generación correcta de la programación.	24.748.800

Fuente: Relación de contratación cuenta anual vigencia 2009/SIVICOF.

Elaboró: Dirección de Movilidad – Contraloría de Bogotá.

Una vez realizada la evaluación de los soportes de los contratos que fueron objeto del hallazgo comunicado en el informe preliminar, se concluye que en los casos descritos en el cuadro anterior persiste la observación en virtud a que no fue entregada la totalidad de la información soporte de la ejecución razón por la cual se imposibilita la evaluación fiscal en forma integral; en concordancia con los principios de la gestión fiscal aplicables al uso adecuado de los recursos públicos.

El hecho anterior no se justifica teniendo en cuenta que la situación evidenciada no permite concluir la evaluación en los aspectos físico y financiero, con el agravante que el período de ejecución de los contratos, en la mayoría de casos, ya finalizó; por lo tanto, los soportes documentales a la fecha de la comunicación

del informe preliminar ya debían haberse generado y en consecuencia ponerse a disposición del Ente de Control para su evaluación.

Por lo anteriormente expuesto, se ratifica la existencia de hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria por el no suministro en forma oportuna del total de los documentos que evidencien la ejecución física y financiera de los contratos (50/09, OS188/09, OS265/09), necesarios para la evaluación fiscal en forma integral, por tal razón, la Entidad debe adoptar acciones de mejoramiento pertinentes y ejecutarlas en el corto plazo, conducentes a eliminar de forma estructural cada una de las inconsistencias que originan el hallazgo.

Como se detalla en la tabla anterior, para los tres (3) contratos precitados, la Entidad no aportó el total de los soportes de la ejecución de los contratos, denotando con ello, las siguientes deficiencias:

- Falencias en el sistema de control interno en lo referente al manejo y control de la documentación relativa a la ejecución contractual.
- Debilidad de la función interventora de los mismos, observándose que la misma se desarrolla en forma accesoria, es decir, que no se observa que ésta tenga una actuación dinámica dentro del desarrollo de la ejecución contractual, especialmente lo pertinente a estructuración de evidencias de la evaluación de los productos que recibe la entidad con objeto de la ejecución contractual.
- La función interventora está limitada al diligenciamiento y aprobación del formato “*CERTIFICADO DE CUMPLIMIENTO*”, producido en forma periódica, los cuales contienen certificaciones de los interventores, incluyendo sus contenidos, afirmaciones tales como: “... *EL CONTRATISTA CUMPLIO A SATISFACCIÓN CON LAS OBLIGACIONES ...*”, aspectos que pertenecen a la generalidad sin incluir contenidos técnicos propios de la función interventora en concordancia con la normatividad que la rige.
- La falta de rol activo de parte de los interventores, trae como consecuencia, deficiencias en la construcción de evidencias técnicas de la ejecución, en especial, por tratarse de contratos con un contenido técnico importante en materia informática, elevan considerablemente los niveles de riesgo inherente en las actividades de:
 - Determinación de las necesidades
 - Conformación de los prototipos de productos y/o bienes a adquirir.
 - Seguimiento de la ejecución contractual
 - Calidad y Funcionalidad de los bienes y/o servicios contratados.

Las anteriores falencias impiden, de una parte que la Entidad tenga información oportuna y confiable respecto de los resultados de la gestión contractual y de otra,

dificulta al ente Fiscalizador la práctica oportuna de la evaluación fiscal en forma integral, en concordancia con las normas que lo regulan.

Adicionalmente, a las inconsistencias manifestadas por el no suministro del total de la documentación necesaria para la evaluación, se encontraron en la totalidad de los contratos evaluados, debilidades estructurales en el proceso de interventoría, donde se determinó que en su gran mayoría, dicha función se limita al diligenciamiento y aprobación del formato “CERTIFICADO DE CUMPLIMIENTO”, producido en forma periódica, los cuales contienen certificaciones del interventor, incluyendo en sus contenidos preestablecidos, afirmaciones tales como: “... EL CONTRATISTA CUMPLIO A SATISFACCIÓN CON LAS OBLIGACIONES ...”, sin incluir aspectos técnicos propios de la función interventora, en concordancia con la normatividad que la rige, especialmente la establecida en el Artículo 53 de la Ley 80 de 1993 y demás normatividad concordante y complementaria, de tal manera que se permita establecer la calidad y oportunidad de los bienes y/o servicios contratados.

3.7. Evaluación del Sistema de Control Interno.

3.7.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria al determinar que la Oficina de Control Interno participa en los procesos administrativos de la Entidad mediante la rubrica de documentos.

Se evidenció, en las diferentes comunicaciones recibidas por el grupo auditor, que la Oficina Asesora de Control Interno rubrica actuaciones de la Entidad, bajo las figuras de proyectar, revisar y aprobar. Situación que se evidencia en las comunicaciones a continuación relacionadas:

CUADRO No. 56

ALGUNAS COMUNICACIONES EN LAS QUE LA OFICINA ASESORA DE CONTROL INTERNO RUBRICA ACTUACIONES DE LA ENTIDAD

Fecha radicación interna Transmilenio	Fecha recepción en grupo auditor	Funcionario que suscribe la comunicación	No. Radicado interno Transmilenio	Participación de la Oficina de Control Interno
Agosto 10 de 2010	Agosto 11 de 2010	Subgerente General	2010EE4726 O	Revisó
Agosto 12 de 2010	Agosto 17 de 2010	Subgerente General	2010EE4825 O	Aprobó
Agosto 17 de 2010	Agosto 18 de 2010	Gerente General (E)	2010EE4913 O	Revisó
Agosto 31 de 2010	Agosto 31 de 2010	Gerente General	2010EE5292 O	Proyectó
Septiembre 9 de 2010	Septiembre 10 de 2010	Subgerente General	2010EE5566 O	Revisó
Septiembre 16 de 2010	Septiembre 16 de 2010	Subgerente General	2010EE5696 O	Revisó
Septiembre 16 de 2010	Septiembre 17 de 2010	Subgerente General	2010EE5716 O	Revisó
Septiembre 20 de 2010	Septiembre 21 de 2010	Subgerente General	2010EE5752 O	Revisó
Septiembre 28 de 2010	Septiembre 30 de 2010	Subgerente General	2010EE5936 O	Revisó
Octubre 14 de 2010	Octubre 15 de 2010	Subgerente General	2010EE6337 O	Revisó

Fuente: Comunicaciones de Transmilenio.

La entidad al permitir que se realicen estas actuaciones, en el desarrollo de sus procedimientos operacionales, incumple lo establecido en la Ley 87 de noviembre 29 de 1993 *“Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”* que establece en el Parágrafo del Artículo 12º.- *Funciones de los auditores internos “En ningún caso, podrá el asesor, coordinador, auditor interno o quien haga sus veces, participar en los procedimientos administrativos de la entidad a través de autorizaciones y refrendaciones.”*

Igualmente desconoce lo establecido en el Decreto 1826 de Agosto 3 de 1994, *“Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993”*, que en su Artículo 3º. prevé: *“En los Ministerios y Departamentos Administrativos en los cuales la oficina de Coordinación del Control Interno tenga a su cargo funciones disciplinarias, tales funciones pasarán a ser ejercidas por la Secretaría General de la respectiva entidad u organismo o por la dependencia a la cual el representante de la entidad asigne tales funciones. En ningún caso corresponderá a la Oficina de Coordinación del Control Interno ejercer el control previo mediante refrendaciones a los actos de la administración.”*

De la misma manera, se está transgrediendo lo establecido en el Decreto 1537 de julio 26 de 2001, *“Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993 en cuanto a elementos técnicos y administrativos que fortalezcan el sistema de control interno de las entidades y organismos del Estado”* que en su Artículo 3. DE LAS OFICINAS DE CONTROL INTERNO. establece: *“En desarrollo de las funciones señaladas en el artículo 9 de la Ley 87 de 1993, el rol que deben desempeñar las oficinas de control interno, o quien haga sus veces, dentro de las organizaciones públicas, se enmarcan en cinco tópicos, a saber: valoración de riesgos, acompañar y asesorar, realizar evaluación y seguimiento, fomentar la cultura de control, y relación con entes externos.”*

3.7.2. Hallazgo administrativo por las observaciones realizadas en la Evaluación del Sistema de Control Interno.

En la evaluación realizada a los procesos contractuales se determinaron diferentes observaciones que permiten identificar deficiencias en los procedimientos que adelanta la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A., que a continuación se resumen:

- En desarrollo del proceso auditor se estableció la legalización de hechos cumplidos, situación que denota falta de planeación así como de apropiación de los manuales institucionalizados. Así mismo se evidencia ausencia de medidas de control en los procesos de contratación, en la medida que no se vislumbran a futuro las consecuencias de estas acciones no solo para los funcionarios implicados en estos hechos sino también para la estabilidad jurídica y financiera del sistema que controla la empresa.
- Es claro que cada dependencia ostenta un manual de funciones, el cual debe ser cumplido a cabalidad con el fin de coadyuvar en el alcance de la misión y

visión de la entidad; se evidencia que por la falta de seguimiento y control a lo estipulado en el manual de funciones para la Dirección financiera que prevé dentro de su función esencial *“Dirigir y coordinar la liquidación previa de los pagos a efectuar a los agentes del sistema de Transmilenio - Dirigir y coordinar la evaluación del análisis de desempeño financiero sobre la solidez de los agentes del sistema e informar a la Gerencia del resultado de dicho análisis.- Coordinar y velar por el buen recaudo de los ingresos de la Entidad”*. Sin embargo se determinó en desarrollo del proceso auditor que no se lleva un control financiero eficiente, eficaz y oportuno de los contratos de concesión, generando con ello escenarios poco transparentes donde se da cabida a reclamaciones por desequilibrio económico; debido a que, en la práctica, son los concesionarios están a la espera que el gestor del sistema muestre falencias en sus acciones administrativas para así de esta manera buscar nuevas retribuciones que conlleven a aumentar las ganancias de sus respectivas concesiones.

- Se presentan deficiencias en el Sistema de Control Interno dado que la entidad adolece de un minucioso proceso de planeación, lo cual le ha impedido conocer de manera objetiva las necesidades institucionales al realizar una doble contratación y no haber alcanzado los fines propuestos entre los que se contaba el de disminuir la tarifa para los usuarios, y de paso adicionar los contratos por los cuales finalmente se culminó realizando exactamente las mismas actividades por parte de diferentes contratistas.

Contratación que se encontraba relacionada con el proceso Licitatorio del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP, en lo referente a la validación del modelo económico.

- Se evidenció inconsistencia en la conformación de los archivos documentales y digitalizados de los procesos contractuales al determinar que en las carpetas de los contratos con cargo al rubro Gastos de Computador no se encuentra física ni digitalmente la totalidad de los documentos soporte necesarios para realizar un adecuado seguimiento.

De la misma manera en los procesos contractuales de este mismo rubro se identificaron debilidades estructurales en el proceso de interventoría, donde se determinó que éste en su gran mayoría se limita al diligenciamiento y aprobación de los formatos denominados: *“CERTIFICADO DE CUMPLIMIENTO”*, en el cual únicamente se evidencia como lista de chequeo. Por Ej. (*“EL CONTRATISTA CUMPLIO A SATISFACCIÓN CON LAS OBLIGACIONES”*) evidenciando incumplimiento de los Principios de Autocontrol, Autorregulación y Autogestión del MECI:



- En desarrollo del proceso auditor fue necesario formular Requerimiento de Explicaciones al Gerente de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A. por la entrega extemporánea de información referente a los Contratos 087 y 090 de 2009, suscritos por Transmilenio evidenciándose deficiencia en el manejo de la información del área de contratación.
- En solicitud de información referente al reporte de los registros del concesionario de Recaudo fase II; en cuanto a Cantidad de viajes vendidos y Valor pagado al concesionario se entregó, por parte de la entidad, información que no correspondía a la real. Razón por la cual se produjo aclaración por parte de la Gerencia de Transmilenio argumentando el motivo de las diferencias e instruyendo mediante memorando 2010E4422 de fecha 24-11-2010, a todos los funcionarios acerca del “Debido cuidado y consistencia en la información entregada en el ejercicio de las funciones”. De la misma manera el Director Financiero expidió memorando 2010-E4419 del 24-11-2010 para el Gerente General planteando “Plan de Mejoramiento”. A continuación se incluyen estos (2) dos documentos:



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ D.C.
TRANSMILENIO S.A.

TRANSMILENIO S.A. 24-11-2010 03:22:21
Al Contestar Cite Nr.:2010IE4422 O 1 Fol:1 Anex:0
ORIGEN: : GERENCIA GENERAL/PÁEZ MENDIETA JAIRO FERNANDO
DESTINO: DIRECCION ADMINISTRATIVA/MUVDI AHGAR NADIA DE JES
ASUNTO: DEBIDO CUIDADO Y CONSISTENCIA EN LA INFORMACION EI
OBS: MARIA E.

MEMORANDO

Dependencia	804
Para	Funcionarios de TRANSMILENIO S.A.
De	Gerente General
Asunto	Debido cuidado y consistencia en la información entregada en el ejercicio de las funciones.

No. de Radicación	Trámite Atención	Actividad Seguimiento
-------------------	---------------------	--------------------------

Se recuerda a todos los funcionarios la necesidad de tener el debido cuidado en la elaboración de respuestas y suministro de información a particulares, y Órganos de Control, toda vez que es responsabilidad directa de la dependencia encargada de proyectar respuesta para la firma de la Gerencia General y/o Subgerencia General, la verificación de la información y la oportunidad en cuanto a los términos concedidos dependiendo de la naturaleza del asunto.

La entrega de información imprecisa o equívoca, acarrea responsabilidades disciplinarias a los funcionarios encargados de suministrarla, de acuerdo a los deberes establecidos en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Cordialmente,

JAIRO FERNANDO PÁEZ MENDIETA
Gerente General

Proyectó: Blanca Esther López Puentes



ALCALDÍA MAYOR
BOGOTÁ, D.C.
TRANSMILENIO S.A.

TRANSMILENIO S.A. 24-11-2010 12:14:01
Al Contestar Cite Este Nr.:2010ER4419 O 1 Fol:1 Anexo0
ORIGEN: 94284 - DIRECCION FINANCIERA LUGO RIGOBERTO
DESTINO: GERENCIA GENERAL PAEZ MENDIETA JAIRO FERNANDO
ASUNTO: PLAN DE MEJORAMIENTO OFICIO 2010ER13307 DEL 23 DE
NOV

MEMORANDO

Dependencia	805
Para	Jairo Fernando Páez Mendieta - Gerente General
De	Rigoberto Lugo - Director Financiero
Asunto	Plan de mejoramiento. Oficio 2010ER13307 del 23 de noviembre de 2010.

No. de Radicación	Trámite	Actividad Seguimiento
-------------------	---------	-----------------------

Respetado doctor:

Con ocasión del oficio 2010ER13307, radicado por la Contraloría de Bogotá el día 23 de noviembre del año en curso, mediante el cual solicita aclaración sobre la información suministrada relacionada con el número de viajes y pagos efectuados al operador de recaudo Unión Temporal Fase II; analizada la situación presentada en la diferencia de la información entregada, se acordó con el fin de evitar que estos hechos sean reincidentes, implementar las siguientes acciones:

- Debido a que la información se repitió por unos vínculos que se desactualizaron al cambiarle el nombre al archivo de origen tomando datos de otras fechas, se llevará un resumen de la información en valores, los cuales deben ser verificados previamente con otras fuentes y cruces de información para garantizar su certeza.
- Se estandarizará un protocolo para el nombramiento de los archivos de origen, de manera que se evite el cambio de nombre y por consiguiente la pérdida del vínculo en el resumen de la información.

Cordialmente,



RIGOBERTO LUGO
Director Financiero

ELABORÓ: MARIO GÓMEZ



BOG BOGOTÁ
POSITIVA
GOBIERNO DE LA CIUDAD

Avenida El Dorado Nro. 66 - 63. PBX. (57) 229 3000. Fax. (57) 324 98 70 - 324 98 80
www.transmilenio.gov.co



3.8. CONTEXTO DE INTERPRETACIÓN NORMATIVA Y FUNCIONAL DEL HALLAZGO DE LA EMPRESA SI 99 S.A. – PRESENTADO EN LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD REGULAR DEL PAD 2010 – CICLO I ESTABLECIENDO MAYOR VALOR EN CUANTÍA DE CINCO MIL QUINIENTOS TRES PUNTO TRES MILLONES (\$5.503.3 MILLONES)

A manera de ilustración y con el propósito de ampliar los conceptos normativos y técnicos que soportan el Hallazgo Administrativo con Incidencia Fiscal por la suscripción de Otrosí modificatorio del Contrato de Concesión No 001 de Abril 19 de 2000 a continuación se reseñan de manera puntual los hechos que originaron el hallazgo, así:

Cabe aclarar que el caso a continuación desarrollado, corresponde a (1) uno de los (7) siete casos puntualmente establecidos como Hallazgos en el desarrollo del proceso auditor del PAD 2010 Ciclo I, toda vez que el origen de los hallazgos corresponde a situaciones idénticas y por ende comparten su marco normativo y funcional.

3.8.1.. El Contrato:

La Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A., suscribió con la Empresa SI 99, el contrato de Concesión No. 001, de abril 19 de 2000, donde se incluyó el requisito de política pública de chatarrización en los siguientes términos así:

...“CLAUSULA 33. VINCULACION DE LA FLOTA REQUERIA PARA LA OPERACIÓN DEL SISTEMA

*El CONCESIONARIO se obliga a vincular una flota conformada por el número de vehículos conforme al cual le fue adjudicada la licitación pública que da origen al presente contrato, los cuales deberán cumplir con todos los requisitos para su vinculación a la operación. **La vinculación de los vehículos se desarrollará con observancia del cronograma que TRANSMILENIO S.A. señale para el efecto,** debidamente comunicado al CONCESIONARIO.*

CLAUSULA 34, Modificada por el numeral 5.14 del Adendo N 1. REPOSICION DE FLOTA

*Se entiende por **reposición de flota el procedimiento mediante el cual se retiran del servicio los vehículos que en la actualidad prestan el servicio público de transporte de pasajeros bajo el sistema colectivo,** tanto jurídica como operativamente, para incorporar al servicio los autobuses troncales con tipología específica exigidos para la operación troncal dentro del Sistema Transmilenio*

Dicha reposición para efectos de que TRANSMILENIO S.A. admita que el CONCESIONARIO vincule flota al servicio en cualquier tiempo durante la vigencia del contrato de concesión, deberá implicar la sustitución de vehículos del transporte público colectivo de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, que cuente con la matrícula para operar servicios de transporte público urbano, según las siguientes equivalencias:

*34.1 Cuando los vehículos del transporte colectivo actual que se van a utilizar para la reposición tengan matrícula para la prestación del servicio público de transporte urbano, **y se encuentre vinculado a una ruta autorizada por la autoridad competente, que les permita circular de***

manera total o parcial sobre la Avenida Caracas, la Calle 80 y la Autopista Norte, el número de vehículos equivalentes requeridos para la sustitución se determinará de la siguiente manera:

Tipo de vehiculo	No. de vehículos por c/autobús troncal
Bus ejecutivo	3.6
Bus corriente	2.7
Busetas	5.3
Microbuses o colectivos	10.7

Igual proporción se acreditará con vehículos que circulen sobre otras avenidas de la ciudad, cuando dichas avenidas sean incorporadas posteriormente al Sistema Transmilenio como corredores troncales del mismo, o para la vinculación de los vehículos adicionales que incorpore el CONCESIONARIO en cualquier tiempo a la operación

34.2 Cuando los vehículos del transporte colectivo actual con los cuales el CONCESIONARIO va a llevar a cabo la reposición, tengan permisos de operación y recorrido autorizado **que no incluyan total o parcialmente trayectos sobre la Avenida Caracas, la Calle 80 o la Autopista Norte**, el número de vehículos equivalentes requeridos para la sustitución se determinará de la siguiente manera:

Tipo de vehiculo	No. de vehículos por c/autobús troncal
Bus ejecutivo	3.96
Bus corriente	2.97
Busetas	5.83
Microbuses o colectivos	11.77

Igual proporción se acreditará con vehículos que no se encuentren autorizados a circular sobre otras avenidas de la ciudad, cuando dichas avenidas sean incorporadas al Sistema Transmilenio como corredores troncales del mismo, o para la vinculación de los vehículos adicionales que incorpore el CONCESIONARIO en cualquier tiempo a la operación.

CLAUSULA 35. TAMAÑO DE LA FLOTA DE OPERACIÓN

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

CLAUSULA 36. Modificada por el numeral 5.15 del Adendo N 1 FLOTA DE RESERVA TÉCNICA

El CONCESIONARIO deberá mantener una flota adicional al tamaño de la flota de operación, como reserva técnica, que le asegure al sistema la cobertura y disponibilidad permanentemente de la flota adjudicada y que permita cubrir las contingencias del Sistema Transmilenio en su operación y las necesidades de mantenimiento de la flota. El tamaño de la flota de reserva será determinado autónomamente por el concesionario”...

Fuente: Contrato de concesión operador No. 001 de Abril 19 de 2000, SI-99 S.A.
Subrayados y negrillas fuera de texto.

Tal como se tenía previsto en el Plan de Desarrollo Económico, social y de Obras públicas para Bogotá D.C. 2001-2004, la implementación del componente flexible del “Sistema Integrado de Transporte Masivo-Transmilenio”, no solo cambió el concepto público del transporte, sino que



además, por el efecto sustitutivo debe reducir el parque automotor de servicio público colectivo de pasajeros, para lo cual Transmilenio S.A. en su calidad de empresa pública que administra y controla el Sistema, determina contractualmente en los contratos de concesión suscritos con los operadores de troncal buses articulados (rojos) y los del servicio de alimentación, que como condición para la entrada en operación de cada móvil, se deberían chatarrizar vehículos del transporte público colectivo, de acuerdo a las siguientes equivalencias:

**CUADRO No. 57
EQUIVALENCIAS A CHATARRIZAR PARA INGRESO ARTICULADOS**

Tipo de vehiculo	Número de vehículos por cada autobús troncal autorizada su circulación Avenida Caracas, Calle 80 y Autopista norte.	Número de vehículos por cada autobús troncal no autorizada su circulación Avenida Caracas, Calle 80 y Autopista norte.
Bus ejecutivo	3.6	3.96
Bus corriente	2.7	2.97
Busetas	5.3	5.83
Microbuses o colectivos	10.7	11.77

Fuente: Contrato de concesión operador No. 001 de Abril 19 de 2000, SI-99 S.A.

3.8.2. Componente Normativo.

Cabe destacar que para el ingreso de cada articulado el operador de conformidad con las cláusulas contractuales debía cumplir, al momento de la matrícula, con el requisito de desintegración física total (chatarrización) en las cantidades determinadas en el cuadro anterior según el caso, concordante con el cumplimiento de la política pública de chatarrización establecida en la normatividad a continuación relacionada y de la cual se transcriben los apartes pertinentes:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

3.8.2.1. Resolución 1193 de 3 de Noviembre de 2000 - SECRETARIA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE BOGOTÁ



SECRETARÍA
TRANSITO Y TRANSPORTE
MUNICIPIO AUTÓNOMO DE BOGOTÁ

03 NOV 2000

RESOLUCIÓN No. 1193

"Por la cual se establece el procedimiento para el registro inicial de los vehículos tipo bus requeridos para la operación del "Sistema TransMilenio"

EL SECRETARIO DE TRANSITO Y TRANSPORTE DE BOGOTÁ D.C.

En ejercicio de sus facultades legales, y en especial de las conferidas por las Leyes 105 de 1993 y 136 de 1998, y el Decreto 1023 de 1997, y

CONSIDERANDO

Que de conformidad con lo preceptuado en el inciso 2o. Del artículo 6o. De la Ley 105 de 1993, las autoridades competentes del orden metropolitano, distrital y municipal, podrán incentivar la reposición del parque automotor dedicado al servicio de transporte de pasajeros.

Que al tenor de lo dispuesto en el Decreto Nacional 1916 de 1994, son autoridades competentes para determinar los procesos de reposición los alcaldes metropolitanos, distritales y municipales, quienes adoptarán la decisión correspondiente de acuerdo a los estudios técnicos del caso;

Que la Administración Distrital esta desarrollando la implantación de un Sistema de Transporte Masivo de pasajeros denominado TransMilenio, con el fin de dotar a la Ciudad de un transporte accesible, cómodo, seguro y confiable;

Que el Sistema de Transporte Masivo TransMilenio, contempla la incorporación al servicio de vehículos tipo bus de mediana capacidad de transporte de pasajeros dedicados al transporte masivo urbano, con bajas emisiones contaminantes, los cuales operarán los servicios concesionados por la Empresa TRANSMILENIO S.A.

RESUELVE

[Firma]

ARTICULO PRIMERO: El procedimiento para el registro inicial de un vehículo tipo bus articulado de dos cuerpos de mediana capacidad a vincularse al Sistema TransMilenio, es el siguiente:

1. Que una empresa operadora vinculada al Sistema TransMilenio mediante un contrato de concesión suscrito con TRANSMILENIO S.A. solicite el registro inicial de un vehículo tipo bus articulado de dos cuerpos.
2. Que el nuevo vehículo que ingrese sustituya a vehículos de transporte público colectivo actual, para lo cual se deberá acreditar la desintegración física total de un número de vehículos equivalentes, mediante la presentación del Certificado de desintegración Física Total, a que se refiere la Resolución No. 1192 del 03 de Noviembre de 2000, de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, D.C.
3. El número de vehículos equivalentes que la empresa Operadora deberá acreditar para el registro inicial de los vehículos tipo bus articulados de dos cuerpos es el siguiente:
 - a. El solicitante deberá manifestar que los vehículos del transporte colectivo actual que fueron sometidos a un proceso de desintegración total se encontraban vinculados a una ruta autorizada por la autoridad competente, que les permitía circular de manera total o parcial sobre la Avenida Caracas, la Av. Medellín y la Av. Paseo de los Libertadores (Autopista Norte).

El número de vehículos equivalentes requeridos para la sustitución se determinará de la siguiente manera:

Nivel de Servicio	No. de vehículos por cada autobús articulado
Bus ejecutivo	3.6
Bus corriente	2.7
Buseta	5.3
Microbuses o colectivos	10.7

Igual proporción se acreditará con vehículos que circulen sobre otras avenidas de la ciudad, cuando dichas avenidas sean incorporadas posteriormente al Sistema TransMilenio como corredores troncales del Sistema.

- b. Cuando los vehículos del transporte colectivo que fueron sometidos a un proceso de desintegración total tenían permisos de operación y recorrido autorizado que no incluían total o parcialmente trayectos sobre la Avenida Caracas, la Av. Medellín



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.



Secretaría
TRANSITO Y TRANSPORTE
ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ

1193

o la Av. Paseo de los Libertadores (Autopista Norte), el número de vehículos equivalentes requeridos para la sustitución se determinará de la siguiente manera:

Nivel de Servicio	No. De vehículos por cada autobús articulado
Bus ejecutivo	3.96
Bus corriente	2.97
Buseta	5.83
Microbuses o colectivos	11.77

Igual proporción se acreditará con vehículos que no se encuentren autorizados a circular sobre otras avenidas de la ciudad, cuando dichas avenidas sean incorporadas al Sistema TransMilenio como corredores troncales del Sistema.

ARTICULO SEGUNDO.- La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Bogotá D.C. a los **03 NOV 2000**

Claudia Franco Velez

CLAUDIA FRANCO VELEZ
SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE



3.8.2.2. Decreto Distrital 440 de junio de 2001

“... Artículo 15º Programas de Productividad.

- Proyectos prioritarios:
- c.2. Movilidad Inteligente.

Racionalizar el desplazamiento de las personas y mercancías y reducir los viajes originados en intercambio de información.

Metas:

- Disminución del 20% de los tiempos de desplazamiento de las personas en la ciudad.

Proyectos prioritarios:

- Tres nuevas troncales de transporte masivo: Américas, NQS y Av. Suba.
- Mantenimiento de 500 Km/Carril de vías arterias.
- Ejecución 10% del Plan Maestro de Ciclorutas.
- Reducción del parque de buses.

Con el objeto de reducir la sobreoferta de buses, para las nuevas rutas de transporte masivo y colectivo se utilizará un factor de reposición que guarde proporción con la ocupación real de calzada de los vehículos reemplazados.”...

3.8.2.3. Decreto Distrital 115 de 2003

...”Artículo 6. Reducción de la capacidad transportadora de las empresas de transporte público colectivo con ocasión de la implantación de troncales del Sistema TransMilenio. Conforme lo establece el artículo 3º del Decreto 2556 de 2001, para la implementación de cada una de las troncales del Sistema TransMilenio, incluyendo sus rutas alimentadoras, se reducirá la capacidad transportadora global del servicio público de transporte colectivo de la ciudad, de acuerdo con las equivalencias que sean establecidas por la Secretaría de Tránsito y Transporte, y con base en los estudios técnicos respectivos.

Para tales efectos, se reducirá la capacidad transportadora de las empresas operadoras de servicios de transporte que no sigan operando rutas en razón de la incorporación de nuevas troncales al Sistema TransMilenio, o que requieran para su operación de una flota menor conforme a los estudios técnicos que determinen las nuevas necesidades de movilización, una vez reorganizado el servicio público colectivo.

PARAGRAFO: La reducción de capacidad transportadora dispuesta en el presente artículo, deberá establecerse dentro de los 6 meses previos a la entrada en operación de cada nueva troncal del Sistema TransMilenio, y comunicarse dentro del mismo término a cada empresa operadora de transporte público; sin perjuicio de lo anterior, la Autoridad de Transporte podrá autorizar la reducción progresiva de la flota, permitiendo su operación controlada de forma transitoria cuando así lo requieran las necesidades del servicio, con sujeción a un plan progresivo de reducción de flota previamente presentado por las empresas y aprobado por la Secretaría de Tránsito y Transporte

La Secretaría de Tránsito y Transporte definirá los términos, condiciones, plazos y procedimientos para la presentación y aprobación del plan progresivo de reducción de flota, vigilará su cumplimiento por parte de las empresas operadoras del servicio público de transporte, y sancionará el incumplimiento de los mismos cuando a ello haya lugar, al tenor de lo dispuesto en la letra e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.”...

3.8.2.4. Resolución 414 de Agosto 27 de 2003 - SECRETARIA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE BOGOTÁ

“CAPITULO II

DISPOSICIONES ESPECIALES EN MATERIA DE REGISTRO INICIAL DE VEHICULOS DE TRANSPORTE MASIVO MATRICULADOS EN USO DEL DERECHO DE REPOSICION

Artículo 4. Procedimiento para el registro inicial de un vehículo de transporte masivo. Una vez desintegrados físicamente los vehículos que correspondan a la proporción de desintegración física pactada en el contrato de concesión, se seguirá el siguiente procedimiento:

1. La sociedad fiduciaria que llevó a cabo el proceso de desintegración física de los vehículos del servicio colectivo, en desarrollo del contrato de encargo fiduciario o contrato de fiducia mercantil suscrito con el propietario del bus desintegrado, solicite, en nombre de una empresa operadora del Sistema Transmilenio, el registro inicial de un vehículo tipo bus articulado o bus alimentador.

2. El nuevo vehículo que ingrese sustituirá un número de vehículos equivalentes de transporte público colectivo que se encuentren vinculados a la operación del servicio. Para estos efectos, deberá acreditarse que los vehículos que se excluyen del servicio para la entrada en reposición de vehículos de transporte masivo, se encontraban prestando el servicio al momento de la cancelación de los registros públicos. El presente requisito únicamente podrá acreditarse con vehículos que contaran con tarjetas de operación que se encontraran vigentes al 1 de abril de 2003

3. El número de vehículos equivalentes que la empresa operadora deberá acreditar para el registro inicial de los vehículos del sistema Transmilenio, será el que se establezca en el contrato de concesión celebrado entre Transmilenio S.A. y la empresa operadora.

4. La fiduciaria deberá acreditar la desintegración física de vehículos equivalentes de transporte público colectivo de pasajeros, de acuerdo con los requisitos mencionados en esta Resolución.

PARÁGRAFO.- La desintegración física total de vehículos de transporte público colectivo para permitir el ingreso de un vehículo nuevo vinculado al sistema de transporte masivo, afectará la capacidad transportadora de las empresas de transporte público colectivo a las cuales se encontraban vinculados los vehículos desintegrados. En consecuencia, estas empresas tendrán un plazo de seis (6) meses para restituir la capacidad transportadora cuando ésta resulte afectada, a través del cambio de empresa en el radio de acción urbano. Si vencido dicho término no se restituyera, se disminuirá la capacidad transportadora.

Artículo 5. Efectos de la vinculación de los vehículos al transporte masivo. Los vehículos que se vinculen al transporte masivo, que ingresen en sustitución de un vehículo de transporte público colectivo, no formarán parte de la capacidad transportadora de ninguna empresa de transporte público colectivo. Si por necesidades del servicio, expresamente establecidas por TRANSMILENIO S.A. y autorizadas por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, se requiriera la utilización transitoria de vehículos vinculados al transporte público colectivo para la prestación de servicios de alimentación del transporte masivo, se afectará en forma temporal la capacidad transportadora de la empresa de transporte público a la que se encontraban vinculados. “

3.8.3. El Otrosí:

TRANSMILENIO S. A, suscribió el Otrosí No. 2, del 21 de septiembre de 2009, mediante el cual se modificaron apartes del contrato inicial de operación No. 001 de abril 19 de 2000, vigente con la empresa SI 99 S.A., especialmente en lo pertinente a la autorización de ingreso de 82 buses articulados nuevos a la Flota, así como la modificación de la Política Pública Distrital de chatarrización, consistente en la inclusión de cláusulas contractuales, a través de las cuales se implementó el mecanismo de reducción gradual de la sobreoferta de transporte público, por medio de la obligación contractual de chatarrizar determinadas



unidades de vehículos de transporte público, para dar paso al ingreso de nuevas unidades de buses articulados y/o alimentadores a la Flota de TRANSMILENIO, según las fases, tal como se observa en el siguiente texto de la Cláusula modificatoria de la política de chatarrización incluida en el Otrosí:

...“

ACUERDAN:

CLÁUSULA PRIMERA.- Modificar la cláusula 34 del Contrato de Concesión, REPOSICIÓN DE FLOTA, la cual quedará así

CLÁUSULA 34. REPOSICIÓN DE FLOTA

Se entiende por reposición de flota el procedimiento mediante el cual se retiran del servicio los vehículos que en la actualidad prestan el servicio público de transporte de pasajeros bajo el sistema colectivo, tanto jurídica como operativamente, para incorporar al servicio los autobuses troncales con tipología específica exigidos para la operación troncal dentro del Sistema TransMilenio.

Dicha reposición para efectos de que TRANSMILENIO S.A. admita que el CONCESIONARIO vincule flota al servicio en cualquier tiempo durante la vigencia del contrato de concesión, deberá implicar la sustitución de vehículos del transporte público que cuenten con la matrícula para operar servicios de transporte público de Bogotá y la tarjeta de operación vigente para operar servicios de transporte público urbano; o la tarjeta de operación vigente para operar servicios de transporte público y se encuentren incluidos dentro del Convenio Interadministrativo suscrito entre el Ministerio de Transporte, la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Alcaldía Municipal de Soacha y la Gobernación de Cundinamarca, para la regulación del transporte público del Corredor Bogotá-Soacha.

Para TRANSMILENIO S.A. se entiende cumplido este requisito con la reposición 1 a 1 que es la que exige la ley para el registro inicial del vehículo, esto es, que por cada autobús troncal vinculado al Sistema TransMilenio por el Concesionario, éste deberá acreditar el retiro tanto jurídico como operativo (chatarrización) de un (1) vehículo del servicio público colectivo cuyo valor sea de ochenta millones de pesos. En caso de que el valor del vehículo a chatarrizar sea inferior a esta suma, el Concesionario consignará la diferencia en el Fondo de Contingencias del Sistema y presentará a TRANSMILENIO S.A. el contrato o la factura de compra, donde conste el valor de la adquisición.

...”

Fuente: Texto otrosi No. 2.

Con base en lo anterior, la Entidad paso de tener una proporción de 2,7 buses que se debían chatarrizar por cada unidad de bus articulado nuevo que ingrese al sistema, la cual está contemplada explícitamente en el contrato inicial, a solamente una nueva proporción de uno a uno (1-1), es decir, que con las modificaciones efectuadas al contrato inicial mediante el Otrosí, se generó un déficit en el cumplimiento de las cuotas de chatarrización derivadas de la política pública de chatarrización de $(2,7 - 1 \text{ de Ley} = 1,7 = \text{Faltante})$ por cada una de las 82 unidades nuevas que ingresaron a la flota, lo cual generó un faltante por chatarrizar de 139,4 buses y adicionalmente se favoreció económicamente al operador, por cuanto con las modificaciones efectuadas al contrato se flexibilizaron las condiciones económicas para el ingreso de nuevas unidades al sistema de transporte a consta del desconocimiento de la política pública de chatarrización.



De igual forma, el OTROSI permitió a la Empresa operadora realizar una inversión en infraestructura hasta por valor de \$2.500 millones, junto con la Instalación de Ruterros de LED (2) laterales, 1 trasero y 1 frontal en los buses de propiedad del operador pero que pertenecen a la fase I, en cuantía de \$4.117.0 millones, hecho que generó una inversión total de \$6,617,0 millones, a cambio de no cumplir con las cuotas de chatarrización, dentro de las cuales se efectuó por parte del equipo auditor el cálculo de un faltante de 139.4 buses y se tomó como referente el precio promedio utilizado por las Fiduciarias para la compra de vehículos a chatarrizar, el cual para la época del hallazgo se ubicó en (\$86,946,533),

Los 82 nuevos buses que ingresaron al sistema de transporte, fueron de dos clases, 34 buses de 20 metros y 48 de 18 metros, razón por la cual, las proyecciones iniciales para efectos del estimativo del hallazgo, se efectuaron en forma separada por cada una de las clases de bus precitadas, como se detalla en la tabla siguiente, llegando a un total faltante de 139,4 buses por chatarrizar.

Al efectuar las proyecciones iniciales, se cometió un error aritmético involuntario al multiplicar solamente por una sola fila de las unidades correspondiente a los faltantes de una de las clases de buses (81,6) y no sobre la fila del total (139,4) de las unidades faltantes, como se observa en la tabla.

Al realizar nuevamente los cálculos, sobre las mismas cifras citadas en el hallazgo inicial (\$86,946,533) por los (139,4) buses faltantes, se obtiene un total de \$12,120,3 millones, cifra a la cual se le restó el total de los aportes que efectuó la empresa operadora, en los conceptos precitados de \$6,617,0 millones, obteniendo una diferencia de \$5,503,3 millones, que corresponde al nuevo valor del hallazgo, subsanando así el error aritmético en la proyección, como se detalla en el cuadro siguiente:

3.8.3.1. Cálculos Hallazgo Si 99 – 139 Buses faltantes por Chatarrizar

CUADRO No. 58
BUSES FALTANTES POR CHATARRIZAR - SI 99

NO.	EMPRESA	CANTIDAD	FACTOR	A CHATARRIZAR	CHATARRIZADO	DE FALTANTES CHATARRIZAR	X VLR UNITARIO CHATARRA	APORTE F. CONTINGENCIA	APORTE ADICIONAL	CONCEPTO	TOTAL	VLR. UNITARIO	PRECIO	TOTAL	DIFERENCIA
3	SI 99 S.A. - FASE I - (82 buses) Buses de 20 mts	34	2.7	91.8	34	57.8		0	2500.000.000	inversion en infraestructura					
	Buses de 18 metros	48	2.7	129.6	48	81.6		0	4.117.000.000	Instalar los rúteros de LED (2) laterales, 1 trasero y 1 frontal	6.617.000.000	47.467.719	86.946.533	12.120.346.700	-5.503.346.700
	TOTAL	82		221.4	82	139.4						0			

Procesada e. RECALCULOS_SI99_139_FALTANTES.xls

A continuación se incluye de manera textual el contenido del articulado del otrosi precitado, donde se autoriza el ingreso de los diferentes vehículos y se modifican las condiciones para el cumplimiento de las cuotas de chatarrización, en los siguientes términos:

3.8.3.2. Cláusulas de inclusión de nuevas unidades a la flota y dotación de LED's para los buses de la Fase I de la misma Empresa:

...“

CLÁUSULA TERCERA.- TRANSMILENIO S.A. acepta y autoriza al CONCESIONARIO la vinculación de un total de ochenta y dos vehículos articulados (82), lo que se realiza por razones asociadas al grado de ocupación de los servicios del Sistema, de los cuales treinta cuatro (34) serán de veinte metros (20.00 mts.) de longitud y cuarenta y ocho (48) serán de dieciocho metros (18.00 mts.) de longitud.

Los buses que se vincularán en virtud de la presente adición de flota deberán ser de tecnología Euro IV. Así mismo el concesionario se obliga a operar los buses con estándares técnicos acordes con esta tecnología.

CLÁUSULA CUARTA.- EL CONCESIONARIO se compromete a dotar a la totalidad de su flota destinada a la operación de la Fase I de ruterios traseros e informadores (tipo LEDS, plasma, LCD u otros similares) acordes con la carrocería del bus, que no se empañen y que le indique en forma visual y auditiva el servicio prestado, la estación donde se encuentra detenido el vehículo, la próxima parada, el destino final; este sistema debe extraer y desplegar la información almacenada en la unidad lógica de abordaje, y debe tener la capacidad de comunicarse con el centro de control del Sistema TransMilenio. La conexión a la unidad lógica de abordaje es por un puerto RS232. La dimensión mínima de estos avisos es de 85 mm de altura por 500 mm de largo y deberán ser ubicados uno por cada vagón del bus en los lugares que permitan mayor visibilidad para los usuarios y sin afectar la accesibilidad o seguridad de los pasajeros. El lugar específico será comunicado por TRANSMILENIO S.A.

De la misma forma, el CONCESIONARIO se compromete a instalar los ruterios de LED (2 laterales, 1 trasero y 1 frontal) en la totalidad de su flota tipología Fase I que cuente con ruterios de DOTS (lenteja), según la tipología exigida en el presente otrosí. El valor de esta inversión es de aproximadamente \$4.117 millones de pesos.

✕

Fuente: Texto otrosi No. 2.

...“

3.8.3.3. Cláusula de inversión en infraestructura:

...”

CLÁUSULA QUINTA.- EL CONCESIONARIO se compromete a realizar una inversión en infraestructura para el Sistema por un valor de DOS MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$2.500.000.000,00). El CONCESIONARIO se compromete a acordar con **TRANSMILENIO S.A.** la forma en que se hará esta inversión.

EL CONCESIONARIO tendrá tres (3) meses para plantear a **TRANSMILENIO S.A.** las obras que planea ejecutar, y hasta un (1) año para realizarlas después de acordadas con **TRANSMILENIO S.A.**

Adicionalmente, de manera previa a su ejecución, **EL CONCESIONARIO** dará a conocer a **TRANSMILENIO S.A.**, los diseños, el presupuesto de obra y las cantidades, para determinar si las obras corresponden a las que debe realizar **EL CONCESIONARIO** con cargo a estos recursos. **TRANSMILENIO S.A.**, tendrá en cuenta para efectos de determinar el monto de la inversión, los valores de referencia que sean informados por el IDU a solicitud de **TRANSMILENIO S.A.**

PARÁGRAFO: En caso de que la inversión resulte inferior a la suma mencionada, el saldo no invertido será depositado en el Fondo de Contingencias del Sistema, hasta completar la cifra antes mencionada, dentro de plazo de un año al que hace alusión esta Cláusula.

Fuente: Texto otrosi No. 2.

...”



3.8.4. Conclusión:

De acuerdo con las anteriores precisiones se establece que con la suscripción del Otrosi No. 002 de 2009 al Contrato 001 de 2000 con la Empresa SI 99 S.A., TRANSMILENIO S.A. incumplió la normatividad vigente en materia de la política pública de reducción de la sobreoferta de transporte público colectivo, con lo cual se generó Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal en cuantía de CINCO MIL QUINIENTOS TRES PUNTO TRES MILLONES (\$5.503.3 millones)

Es pertinente aclarar que inicialmente se reportó como valor del hallazgo con incidencia fiscal la suma de CUATROCIENTOS SETENTA Y SIETE PUNTO OCHO MILLONES DE PESOS (\$477,8 millones) y en la revisión posterior se estableció la nueva cifra de CINCO MIL QUINIENTOS TRES PUNTO TRES MILLONES (\$5.503.3 millones), determinando un mayor valor que asciende a CINCO MIL VEINTICINCO PUNTO CINCO MILLONES (\$5.025.5 millones)



4. ANEXOS

ANEXO No. 1
CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR Millones \$	REFERENCIACIÓN⁴⁰
ADMINISTRATIVOS	16	NA	3.1.1., 3.2.1., 3.2.2., 3.2.3., 3.2.4., 3.2.5., 3.3.1., 3.3.2., 3.3.3., 3.4.1., 3.4.2.1.1., 3.4.2.1.2., 3.4.2.1.3., 3.6.1. , 3.7.1. y 3.7.2.
CON INCIDENCIA FISCAL	5	16.375.06	3.1.1., 3.2.1., 3.3.1., 3.3.2., 3.3.3.,
CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA	12	NA	3.1.1., 3.2.1., 3.2.2., 3.2.3., 3.2.4., 3.2.5., 3.3.1., 3.3.2., 3.3.3., 3.4.1., 3.6.1. , 3.7.1.,
CON INCIDENCIA PENAL	1	NA	3.2.2.

NA: No aplica.

⁴⁰ Corresponde a los numerales de cada uno de los hallazgos registrados en el Informe.