

**“Credibilidad y confianza en el control”**

**INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL –  
MODALIDAD ABREVIADA**

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

**PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL 2011  
CICLO: II**

**DICIEMBRE DE 2011**

**“Credibilidad y confianza en el control”**

**AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD  
EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO  
TRANSMILENIO S.A.**

Contralor de Bogotá	MARIO SOLANO CALDERON
Contralor Auxiliar	CLARA ALEXANDRA MENDEZ CUBILLOS
Director Sectorial (E)	MAURICIO BOGOTA MUÑOZ
Subdirector de Fiscalización Movilidad	CLEMENCIA GIRALDO GUTIERREZ
Asesor Dirección	YAZMIN ABRIL FERNÁNDEZ
Equipo Auditor	OMAR EDUARDO ROMERO GUTIERREZ (Líder) CÉSAR ARTURO HOME CELIS JOSE JAIME AVILA CASTRO DAGOBERTO CORREA PIL YANETH CRISTINA GARCIA PABON LUIS ÁNGEL GÓMEZ MONTOYA IDALY GUTIERREZ MURILLO

**“Credibilidad y confianza en el control”**

**CONTENIDO**

<b>1</b>	<b>MARCO LEGAL .....</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>RESULTADOS DE LA AUDITORIA.....</b>	<b>7</b>
2.1	AUDITORÍA EVALUACION A LA CONTRATACION DEL PROCESO DE LICITATORIO PARA LA ADJUDICACION DE LAS ZONAS OPERACIONALES DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO - SITP. ....	7
2.1.1	<i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque para los contratos de concesión Nos 12 de 2010 y 13 de 2011, se evidenció el incumplimiento de los requisitos exigidos en las fechas establecidas, para la aprobación del cierre financiero por parte de Transmilenio y la celebración del contrato de fiducia. ....</i>	7
2.1.2	<i>Hallazgo administrativo porque en el proceso de cierre financiero para las trece zonas, igualmente, se evidenció que se presentó incumplimiento por parte de los concesionarios ESTE ES MI BUS S.A.S., que operan las zonas 7- calle 80, zona 8-Tintal Zona Franca; COOBUS S.A.S que opera la zona 3-Fontibón; y SOCIEDAD FUTURA, que opera las zonas 5 Suba orienta y 9-Kennedy.....</i>	10
2.1.3	<i>Hallazgo administrativo por cuanto la Administración Distrital incumplió la fecha del 15 de octubre de 2011 para dar inicio a la operación del SITP, según lo ordenado en el parágrafo del artículo 19 del Decreto 309 de 2009, el cual fue derogado extemporáneamente el día 29 de noviembre de 2011 mediante Decreto 535 de 2011, en el cual se establecía el 15 de octubre de 2011, en razón a que Transmilenio S.A. en el desarrollo de la etapa preoperativa de los contratos del SITP ha concedido prorrogas hasta del 275%, además, se han presentado incumplimiento en los cronogramas y términos establecidos, algunos términos acordados son incoherentes, evidenciando deficiencias en una adecuada planeación, a pesar del tiempo utilizado y la inversión realizada para adelantar los estudios previos y el proceso licitatorio, actuaciones que afectan el avance de los contratos de concesión, retrasando la etapa preoperativa, por consiguiente el inicio de la etapa operativa.....</i>	11
2.1.4	<i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por que Transmilenio S.A. realizó una modificación contractual que se firmó en fecha posterior a la acordada para el cumplimiento de un requisito para la legalización e inició de la ejecución de los contratos del SITP, mediante la eliminación del numeral 7 de la cláusula 11.....</i>	12

**“Credibilidad y confianza en el control”**

2.1.5	<i>Hallazgo Administrativo, con posible incidencia fiscal y disciplinaria por haber trasladado recursos del presupuesto del Distrito Capital al Fondo de Contingencias del sistema Transmilenio, por valor de \$65.000.000.000, con destinación a cubrir el diferencial tarifario, aplicados como gastos por subsidio, contraviniendo lo ordenado por la ley e incumpliendo los acuerdos contractuales del sistema Transmilenio, lo cual constituye una decisión administrativa deficiente y antieconómica, que habría ocasionado un posible detrimento al patrimonio público en cuantía de \$59.514.263.201.....</i>	13
2.2	EVALUACION A LA CONTRATACION DEL PROCESO DE LICITATORIO PARA LA ADJUDICACION DEL OPERADOR DEL SISTEMA DE RECAUDO, CONTROL E INFORMACION AL USUARIO DEL SITP – SIRCI .....	23
2.2.1	<i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque en los procesos de las licitaciones 04 de 2009 y TMS-03 de 2011, no se evidenció que la Oficina de Control Interno, haya realizado auditoría alguna de evaluación y seguimiento a estos procesos licitatorio, durante su desarrollo.....</i>	23
2.2.2	<i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque en la etapa precontractual correspondiente al proceso licitatorio TMS-03 de 2011 del contrato 01 de 2011 correspondiente a la adjudicación de la concesión del Proyecto SIRCI, se observó que las adendas 3, 4 y 5 fueron expedidas con fecha posterior a la fecha límite para publicación de adendas contemplada en el cronograma de la licitación del pliego de condiciones.....</i>	24
2.2.3	<i>Hallazgo administrativo porque Transmilenio no exigió al Concesionario el comprobante de pago del valor de las primas correspondientes a las Pólizas de Cumplimiento y Responsabilidad Civil Extracontractual del contrato 01 de 2011, de conformidad con la Cláusula 10, numerales 2 y 3 del contrato:.....</i>	25
2.2.4	<i>Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque se evidenció que Transmilenio suscribió el otrosí No. 2 al contrato 01 de 2011 con posterioridad al vencimiento del requisito contemplado en el contrato.....</i>	25
2.2.5	<i>Hallazgo administrativo por ambigüedad en la elaboración de Estudios Técnicos y Económicos y en la definición de las equivalencias.....</i>	26
2.2.6	<i>Hallazgo administrativo por deficiente manejo de documentación contractual</i>	27
2.3	EVALUACION AL PROCESO DE PLANEACIÓN Y PROGRAMACION DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA TRANSMILENIO .....	28

**“Credibilidad y confianza en el control”**

2.3.1	<i>Hallazgo administrativo por deficiencias que afectan el proceso de planeación, programación y el funcionamiento de la operación, que disminuyen la satisfacción general del servicio que ofrece el Sistema Transmilenio. ....</i>	28
2.3.2	<i>Hallazgo administrativo los concesionarios SI -02 y Conexión Móvil no cuenta con los buses de reserva, en caso de presentarse una eventualidad. ....</i>	29
2.3.3	<i>Hallazgo administrativo porque se siguen presentado deficiencias en el funcionamiento de las puertas automáticas de las diferentes estaciones del sistema.</i>	30
2.3.4	<i>Hallazgo administrativo porque se presentan fallas en los tableros informadores. ....</i>	30
2.3.5	<i>Hallazgo administrativo presentan deficiencias en el mantenimiento de los mapas de las estaciones que registran los servicios. ....</i>	30
2.4	<b>VERIFICACION A LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN .....</b>	30
2.4.1	<i>Hallazgo administrativo por que la Empresa de Transmilenio no reportó en el Aplicativo SIVICOF los 13 Contratos de Concesión SITP – Transmilenio S.A. y el Contrato de Concesión SIRCI – Transmilenio S.A.....</i>	36
2.4.2	<i>Hallazgo administrativo por que la información correspondiente a la Licitación del SITP, no se encuentra incorporado en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP a través del Portal único de Contratación .....</i>	37
<b>3</b>	<b>ANEXOS .....</b>	<b>38</b>
3.1	<b>CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS.....</b>	<b>39</b>

**“Credibilidad y confianza en el control”**

## **1 MARCO LEGAL**

Plan Maestro de Movilidad (PMM), se encuentra regulado en el Decreto 319 de 2006, en el cual se establecen las directrices por las cuales se adoptó el proyecto del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), en el artículo 15 se designa a la Empresa Transmilenio S.A. como ente gestor del transporte masivo, con la responsabilidad de la integración, evaluación y seguimiento de la operación del Sistema. En consecuencia le corresponde adelantar los procesos de selección necesarios para poner en marcha la integración conjuntamente con el actual sistema de transporte colectivo.

En desarrollo del decreto 319 de 2006, se expidió el decreto 486 el 30 de noviembre de 2006, donde se reglamentó y se definió que la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A., ejercerá la función de integrar, evaluar y hacer el seguimiento de la operación del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP); así como la de adelantar los procesos de selección necesarios para poner en marcha la integración del sistema de transporte colectivo con el actual transporte público masivo.

A través del Decreto 309 del 23 de julio de 2009, se adoptó el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá D.C., y se definieron las directrices previstas para la implementación del mismo.

En desarrollo de las funciones asignadas en los referidos decretos, el ente gestor adelantó la licitación TMSA-LP-004-2009, mediante la cual se adjudicaron las trece (13) zonas de operación previstas en los estudios previos. Respecto al Sistema de Recaudo, se adelantó en tres procesos, así: Licitaciones TMSA-01-10 y TMSA-01-11 las cuales fueron revocadas y finalmente, la licitación TMSA 03-2011 por la cual se adjudicó el contrato de concesión del SIRCI a la Empresa Recaudo Bogotá S.A.S,

De acuerdo al artículo 19 del Decreto 309 de 2009, una vez adjudicados los anteriores contratos se debe iniciar la Fase 2 del SITP denominada “Implantación gradual de la operación”, donde se adelantará el seguimiento a la ejecución contractual de la operación y se debe acometer otra serie de estudios que abarquen diferentes aspectos técnicos complementarios a la operación del sistema y que debían surtirse en el año 2011.

Con base en lo anterior, se suscribió el convenio interadministrativo No. 1603 de 2010 entre Secretaría Distrital de Movilidad y Transmilenio S.A. para que la Secretaría le transfiera a Transmilenio S.A los recursos asignados al SITP para adelantar la fase de implantación gradual de la operación del mismo.

“Credibilidad y confianza en el control”

## 2 RESULTADOS DE LA AUDITORIA

### 2.1 AUDITORÍA EVALUACION A LA CONTRATACION DEL PROCESO DE LICITATORIO PARA LA ADJUDICACION DE LAS ZONAS OPERACIONALES DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO - SITP.

*2.1.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque para los contratos de concesión Nos 12 de 2010 y 13 de 2011, se evidenció el incumplimiento de los requisitos exigidos en las fechas establecidas, para la aprobación del cierre financiero por parte de Transmilenio y la celebración del contrato de fiducia.*

Evaluados los contratos seleccionados por Transmilenio para la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, en el marco del cual se suscribieron los contratos de concesión No 12 del 17 de Noviembre de 2010 y No 13 del 13 de febrero de 2011, con el concesionario EMPRESA GESTORA OPERADORA DE BUSES EGOBUS S.A.S, a quien se le adjudicó la Zona 6 que corresponde a Suba Centro y la Zona 11 a Perdomo.

**CUADRO 1  
ADJUDICACION LICITACION 004 DE 2009 PARA LAS ZONAS SUBA CENTRO Y PERDOMO**

RESOLUCIÓN DE ADJUDICACION	ZONA ADJUDICADA	CONCESIONARIO	ZONA	No. CONTRATO	FIRMA DEL CONTRATO	TIPO DE OPERACION
451/10	Suba Centro	EMPRESA GESTORA OPERADORA DE BUSES EGOBUS S.A.S	6	12	17/11/2010	SIN OPERACIÓN TRONCAL
028/11	Perdomo	EMPRESA GESTORA OPERADORA DE BUSES EGOBUS S.A.S	11	13	13/02/2011	SIN OPERACIÓN TRONCAL

Fuente. Información suministrada por Transmilenio S.A.  
Elaboró Equipo Auditor-Sector Movilidad-Contraloría de Bogotá.

En la cláusula 9 de los Contratos se estableció como plazo de duración de la Concesión de veinticinco (25) años, el cual se desarrollará en tres (3) etapas, PREOPERATIVA, OPERATIVA y DE TRANSICIÓN, de acuerdo con el avance del proceso de implementación del SITP, corresponde a la **ETAPA PREOPERATIVA**.

Entre las obligaciones que durante esta etapa el CONCESIONARIO debió cumplir era el Cierre Financiero, contenida en el Numeral 17.5. del contrato original en el que se establece que “Se entenderá que el CONCESIONARIO ha obtenido el **Cierre**

**“Credibilidad y confianza en el control”**

**Financiero** cuando TRANSMILENIO S.A. manifieste expresamente su conformidad con los documentos aportados por el CONCESIONARIO, de acuerdo con lo previsto en la definición y regulación de **Cierre Financiero** contenida en el presente Contrato.”

Vencido el plazo de cuatro (4) meses sin haberse obtenido el Cierre Financiero por parte del CONCESIONARIO, se empezarán a causar las multas previstas en el presente Contrato. Pasados sesenta (60) Días Calendario de mora en el cumplimiento de esta obligación, TRANSMILENIO S.A. podrá declarar la caducidad del Contrato o el incumplimiento del Contrato y hacer efectiva la Cláusula penal.

El anterior plazo fue adicionado en un mes mediante el otrosí No. 3 del 25 de abril de 2011, entonces, el concesionario EGOBUS S.A.S. debió, haber realizado el cierre financiero al 5º mes contado a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio del contrato de Concesión, la cual se debía acreditar el día 7 de julio de 2011. Sin embargo, para esta fecha no se dio el cierre financiero para el contrato 012 de 2010, incumpliendo lo acordado.

Posteriormente, ante dicha situación, los términos fueron modificados nuevamente por Transmilenio S.A. para este contrato mediante el otrosí modificadorio No. 4 del 29 de agosto, fecha posterior al incumplimiento inicial, en el que se suscribió una prórroga de tres (3) meses, con el fin de unificar el tiempo de cierre financiero de las zonas de SUBA CENTRO y PERDOMO, los cuales se cumplieron el 7 de octubre de 2011, igualmente, con el otrosí modificadorio No.1 del 19 de agosto del año en curso para el contrato No. 13 de 2011, se amplió el plazo a cinco (5) meses, los cuales se vencieron el cinco (5) de octubre.

Para el cumplimiento de esta obligación, el concesionario EGOBUS S.A.S debió presentar a Transmilenio S.A. los compromisos que garanticen el desembolso de los recursos de deuda por las sumas que se establecieron para las dos zonas adjudicadas a este concesionario, que a valores de pesos constantes del 31 de diciembre de 2009 eran las siguientes:

**CUADRO 2  
COMPROMISOS QUE GARANTICEN EL DESEMBOLSO DE LOS RECURSOS DE DEUDA  
PARA LAS ZONAS SUBA CENTRO Y PERDOMO**

Millones de pesos	
ZONA	VALOR DEL DESEMBOLSO
Suba Centro	\$177.842.
Perdomo	\$34.496.
<b>TOTAL</b>	<b>\$212.338.</b>

Fuente. Contrato No 12 de 2010 y contrato de concesión No 13 de 2011  
Elaboró Equipo Auditor-Sector Movilidad-Contraloría de Bogotá.



**“Credibilidad y confianza en el control”**

De acuerdo con los plazos finales que se fijaron le correspondía al concesionario aportar la documentación requerida para los contratos 12 de 2010 y 13 de 2011 al vencimiento de los días 14 y 16 de septiembre de 2011 y acreditar el cierre financiero el 5 y 7 de octubre del mismo año, para su aprobación, los cuales no fueron aportados en dicha fechas, por consiguiente, se configuró el incumplimiento de dicha obligación según el Numeral 17.5 de dichos contratos, como se muestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO 3  
REQUISITOS PARA EL CIERRE FINANCIERO PARA LAS ZONAS SUBA CENTRO Y PERDOMO**

NO. RESOLUCIÓN	ZONA ADJUDICADA	CONCESIONARIO	ZONA	NO. CONTRATO	FECHA SUSCRIPCIÓN	ACTA DE INICIO	VALORES A FAVOR DEL CONCESIONARIO A 31-12-2009 SEGÚN CONTRATO QUE SE DEBEN GARANTIZAR	FECHA DE PRESENTACIÓN DE DOCUMENTOS PARA GARANTIZAR EL CIERRE FINANCIERO	APROBACION: FECHA EN QUE SE DEBÍA ACREDITAR EL CIERRE FINANCIERO	VALORES ACTUALIZADOS CONSIGNADOS. (10%) 60 DIAS DESPUES DEL CIERRE F. COMO APORTES MINIMOS DE CAPITAL	FECHA MAXIMA PARA SUSCRIPCIÓN CONTRATO DE FIDUCIA
451/10	Suba Centro	EMPRESA GESTORA OPERADORA DE BUSES EGOBUS S.A.S	6	12	17/11/2010	07/02/2011	177.842.000.000	16/09/2011	07/10/2011	1.565.297.863	16/09/2011
028/11	Perdomo	EMPRESA GESTORA OPERADORA DE BUSES EGOBUS S.A.S	11	13	13/02/2011	05/05/2011	34.496.000.000	14/09/2011	05/10/2011	541.537.549	16/09/2011
VALOR TOTAL DE LA SUMA DE LAS DOS ZONAS							<b>212.338.000.000</b>			<b>2.106.835.412</b>	

Fuente. Información suministrada por Transmilenio S.A.- Subgerencia Financiera.  
Elaboró Equipo Auditor-Sector Movilidad-Contraloría de Bogotá.

Mediante oficio No 2011EE7568 del 02 de Noviembre de 2011 la Gerencia de Transmilenio S.A., confirmó el incumplimiento del operador EGOBUS S.A.S., e informó que inició los procedimientos de multa para estos dos últimos incumplimientos.

Posterior a la anterior comunicación la entidad manifiesta en su oficio No. 2011EE8539, en el numeral 7 que “*EGOBUS S.A.S., ha obtenido el cierre financiero de conformidad con los documentos que aportó*” el 16 de noviembre de 2011. No obstante, en el numeral 8 que “*EGOBUS S.A.S., deberá presentar a Transmilenio s.a., el contrato de fiducia debidamente suscrito a la mayor brevedad*”

Esta situación evidencia el incumplimiento a la **Cláusula 35** de los contratos que establece (...)... “*En cualquier caso, el contrato de fiducia concesionario deberá quedar suscrito y perfeccionado a más tardar a la fecha establecida para la acreditación del cierre financiero.*”; Contraviniendo presuntamente lo establecido en la Ley 734 de 2002

**“Credibilidad y confianza en el control”**

Art. 27 y Numeral 1 de los artículos 34 y 35. Por cuanto no se evidencia que se haya conminado al concesionario al cumplimiento de la suscripción del contrato de fiducia, como se afirma por la entidad en su respuesta, donde afirma que mediante oficio No. 2011EE7303, el cual corresponde a invitación a participar en la feria de Movilidad y Transporte 2011.

Estas reiteradas modificaciones afectan el inicio de la entrada en operación del Sistema Integrado de Transporte SITP, el cual se ha venido postergando la fase operativa de los contratos suscritos en el marco del proyecto lo que afectará el costo de la operación, su integración y por consiguiente la vulneración de los principios del Sistema su connotación económica, social, ambiental y de movilidad que es de alto impacto para la ciudad afectando los objetivos del proyecto de conformidad con lo establecido en el Decreto 309 de 2009 y el Plan Maestro de Movilidad, que regulan la correcta gestión fiscal que debe adelantar la Administración Distrital en cabeza de la Secretaría de Movilidad y de la ejecución por parte de Transmilenio S.A. de este proyecto.

*2.1.2 Hallazgo administrativo porque en el proceso de cierre financiero para las trece zonas, igualmente, se evidenció que se presentó incumplimiento por parte de los concesionarios ESTE ES MI BUS S.A.S., que operan las zonas 7- calle 80, zona 8-Tintal Zona Franca; COOBUS S.A.S que opera la zona 3-Fontibón; y SOCIEDAD FUTURA, que opera las zonas 5 Suba orienta y 9-Kennedy.*

Entre las obligaciones que durante esta etapa el CONCESIONARIO debió cumplir era el Cierre Financiero, contenida en el Numeral 17.5. del contrato original en el que se establece que *“Se entenderá que el CONCESIONARIO ha obtenido el **Cierre Financiero** cuando TRANSMILENIO S.A. manifieste expresamente su conformidad con los documentos aportados por el CONCESIONARIO, de acuerdo con lo previsto en la definición y regulación de **Cierre Financiero** contenida en el presente Contrato.”*

*Vencido el plazo de cuatro (4) meses sin haberse obtenido el Cierre Financiero por parte del CONCESIONARIO, se empezarán a causar las multas previstas en el presente Contrato. Pasados sesenta (60) Días Calendario de mora en el cumplimiento de esta obligación, TRANSMILENIO S.A. podrá declarar la caducidad del Contrato o el incumplimiento del Contrato y hacer efectiva la Cláusula penal.*

El anterior plazo fue adicionado en un mes mediante el otrosí No. 3 del 25 de abril de 2011, entonces, los concesionarios mencionados debieron haber presentado la documentación que acredita y obtenido el cierre financiero al 5º mes contado a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio del contrato de Concesión, la

**“Credibilidad y confianza en el control”**

cual era el día 7 de julio de 2011. Sin embargo, para esta fecha Transmilenio no certificó el respectivo Cierre requerido en los contratos incumpliendo lo acordado.

Dado el incumplimiento, el ente gestor inicio el procedimiento establecido en los contratos de concesión relacionados con el proceso de imposición de multa, sin embargo, fueron dados por terminados los tramites de imposición de multa aceptando los argumentos de los concesionarios.

Por lo anterior se observa, entre otros factores, que esta situación ha afectado la etapa Preoperativa de la implementación del Sistema, evidenciando deficiencias en la planeación y programación de este condición importante para el proyecto SITP, por su valoración significativa en la viabilidad, por el riesgo para el sistema y los aplazamientos para el inicio de la operación, con la consiguiente vulneración de los principios del Sistema y los objetivos del proyecto de conformidad con lo establecido en el Decreto 309 de 2009 y el Plan Maestro de Movilidad, que regulan la correcta gestión fiscal que debe adelantar la Administración Distrital en cabeza de la Secretaria de Movilidad y de la ejecución por parte de Transmilenio S.A. de este proyecto.

*2.1.3 Hallazgo administrativo por cuanto la Administración Distrital incumplió la fecha del 15 de octubre de 2011 para dar inicio a la operación del SITP, según lo ordenado en el parágrafo del artículo 19 del Decreto 309 de 2009, el cual fue derogado extemporáneamente el día 29 de noviembre de 2011 mediante Decreto 535 de 2011, en el cual se establecía el 15 de octubre de 2011, en razón a que Transmilenio S.A. en el desarrollo de la etapa preoperativa de los contratos del SITP ha concedido prorrogas hasta del 275%, además, se han presentado incumplimiento en los cronogramas y términos establecidos, algunos términos acordados son incoherentes, evidenciando deficiencias en una adecuada planeación, a pesar del tiempo utilizado y la inversión realizada para adelantar los estudios previos y el proceso licitatorio, actuaciones que afectan el avance de los contratos de concesión, retrasando la etapa preoperativa, por consiguiente el inicio de la etapa operativa.*

Como en los siguientes casos:

1. La entrega del Plan de Trabajo para la Implementación de la Operación contenido en la cláusula 22 de los contratos SITP, debió realizarse inicialmente dentro de los 60 días calendario siguientes a la fecha de suscripción de los mismos, sin embargo con las adendas No 2 y No 3 el plazo final fue de 225 días calendario; el plan de implementación el cual debió presentarse el 2 de julio de 2011, presentó un 275% más del plazo inicial.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

2. En el numeral 8 cláusula 11 del contrato original el plazo para la suscripción del Contrato de Fiducia del Concesionario y su aprobación debía llevarse a cabo dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la legalización del contrato de concesión, con el otrosí No. 1 se modificó sustancialmente en tiempo y condición para la presentación del cierre financiero y a la fecha los contratos 012 de 2010 y 013 de 2011 aún no han suscrito el respectivo contrato.

Con las anteriores actuaciones y por las otras causas mencionadas por la Transmilenio S.A. como son: *“Los mayores tiempos en el proceso de selección de operadores para garantizar mayor transparencia y acceso a la información de los agentes de transporte, los ciudadanos y los organismos de control, así como los retrasos ocasionados en la adjudicación del SIRCI, por factores ajenos a la administración distrital, afectaron de manera fundamental los cronogramas de implementación inicialmente previstos para el inicio y finalización de la segunda fase del SITP”*, entre otras razones, han ocasionado, que la Administración Distrital no haya dado cumplimiento a la fecha señalada inicialmente del 15 de octubre de 2011 para la implementación de las fases 1 y 2 del SITP lo que la llevo a eliminar de forma extemporánea dicha fecha, sin que por ello, deje de presentarse atraso e incumplimiento a lo inicialmente establecido.

- 2.1.4 *Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por que Transmilenio S.A. realizó una modificación contractual que se firmó en fecha posterior a la acordada para el cumplimiento de un requisito para la legalización e inició de la ejecución de los contratos del SITP, mediante la eliminación del numeral 7 de la cláusula 11.*

En el otrosí No. 1, suscrito el 5 de diciembre de 2010, se pactó que los concesionarios debían entregar para la aprobación previa por parte de Transmilenio S.A. del borrador de la minuta del contrato de fiducia mercantil 30 días calendario siguientes a la legalización del contrato, es decir el 4 de marzo de 2011, mediante la modificación del numeral 7 de la cláusula 11, en el que se había acordó inicialmente que para la firma del acta de inicio se requería este documento.

En el otrosí modificadorio no.1 en la cláusula 11 se estableció que:

*“Para iniciar la ejecución del presente **Contrato** se requerirá la suscripción del Acta de inicio de la concesión por parte de **TRANSMILENIO S.A.**, la cual se dará una vez se dé cumplimiento a todas y cada una de las siguientes condiciones, así como la presentación y aprobación de los siguientes documentos:*

...

**“Credibilidad y confianza en el control”**

*7. La aprobación previa por parte de TRANSMILENIO S.A. del borrador de la minuta del Contrato de fiducia mercantil que el Concesionario celebrará para la constitución del Fideicomiso, en los términos previstos en el presente Contrato, la cual deberá surtirse dentro de los 30 días calendario siguientes a la legalización del contrato. Dicho borrador deberá ser presentado por el CONCESIONARIO mínimo cinco (5) días calendario antes de la fecha de aprobación”*

Se evidenció que para los contratos de concesión Nos. 001, 002, 003 004, 008 y 009 de 2010 que presentaron Acta de Inicio el 4 de marzo de 2011, los concesionarios no dieron cumplimiento con la obligación de presentar para la aprobación previa del Ente gestor, el borrador de las minutas de contratos de fiducia.

Este requisito fue eliminado en el otrosí No. 2, suscrito el 7 de marzo de 2011, fecha posterior a la firma del acta de inicio, es decir que se eliminó el requisito extemporáneamente a su aplicación. Por lo tanto, su aplicación esta viciada de nulidad lo que implica que estos contratos, no dieron cumplimiento con los requisitos exigidos para su formalización, con lo cual la firma del acta de inicio no debió llevarse a cabo.

*2.1.5 Hallazgo Administrativo, con posible incidencia fiscal y disciplinaria por haber trasladado recursos del presupuesto del Distrito Capital al Fondo de Contingencias del sistema Transmilenio, por valor de \$65.000.000.000, con destinación a cubrir el diferencial tarifario, aplicados como gastos por subsidio, contraviniendo lo ordenado por la ley e incumpliendo los acuerdos contractuales del sistema Transmilenio, lo cual constituye una decisión administrativa deficiente y antieconómica, que habría ocasionado un posible detrimento al patrimonio público en cuantía de \$59.514.263.201.*

El Sistema Transmilenio ha venido operando con un déficit permanente en la aplicación del diferencial tarifario, donde la tarifa Técnica TT ha sido mayor a la Tarifa Usuario TU, lo cual ha generado un gasto que se financió a través de un subsidio distrital que tiene su origen en los recursos presupuestales de Transmilenio S.A. que mediante las resoluciones No. 058 de 2007, 016 de 2008 y la 021 de 2009 del Concejo Distrital de Política Económica y Fiscal – CONFIS, aprobó para las vigencias 2008, 2009 y 2010, como aportes al Fondo de Contingencias con el fin de garantizar la financiación de dicho diferencial tarifario, soportado en el documento suscrito por el Alcalde Mayor y el Gerente de Transmilenio S.A. el 14 de abril de 2000, denominado “Acuerdo de Respaldo del Distrito Capital al Proyecto Transmilenio”, cuyo propósito es garantizar la autosostenibilidad del Sistema TransMilenio.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

El gasto ejecutado por Transmilenio S.A. corresponde a un subsidio a la oferta que se aplica de manera generalizada y no como lo establecen la Constitución Política y la ley, es decir, otorgando el beneficio a mayores de edad, estudiantes y población en discapacidad, o personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta. Este subsidio no tiene sustento jurídico en la ley 105 de 1993, ni en ninguna otra. Además, los recursos en los que se origina este subsidio no presentan una fuente determinada en los planes de desarrollo y de los presupuestos anuales del distrito.

Lo anterior se originó por el manejo de la política tarifaria que ha empleado la Administración Distrital en el periodo comprendido entre enero de 2006 y septiembre de 2011, en el cual se presenta una diferencia negativa para el sistema Transmilenio entre la Tarifa Usuario TU, que es menor a la Tarifa Técnica (TT).

Puede apreciarse que desde enero de 2006 hasta la fecha, los incrementos de la tarifa al usuario decretados en los meses de julio de 2007, julio de 2008, enero de 2010 y enero de 2011, ante la tendencia creciente de la tarifa técnica, han sido superados en el mes siguiente, por lo que en los últimos setenta (70) meses transcurridos, durante cincuenta y seis (56) meses la TU ha permanecido menor a la TT, lo que significa que la tarifa usuario ha cubierto los costos de operación del sistema en su totalidad en solo catorce (14) meses. Esta situación evidencia un desequilibrio negativo permanente de la tarifa, lo cual se ha convertido en el día a día de la política tarifaria por parte de la Administración distrital.

Esta situación no es coherente con los principios acordados en los contratos de concesión celebrados con los operadores del sistema de transporte masivo de las Fases I y II, puesto que el Sistema Transmilenio ha sido diseñado como un sistema autónomo en sus flujos y por tanto, autosostenible en la operación, con la finalidad de que no requiera ningún tipo de subsidio, toda vez que su fuente principal de ingresos provienen de la venta de pasajes, a través de las cuales debe generarse el nivel de flujos requerido para remunerar a todos los agentes del Sistema y al Gestor del mismo, como se estableció en la cláusula de PRINCIPIOS BÁSICOS DEL MARCO ECONÓMICO DEL CONTRATO<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> “1 Tarifa técnica. La tarifa al usuario por la prestación del servicio de transporte ofrecido al público por el Sistema TransMilenio, **deberá corresponder permanentemente a una tarifa de equilibrio**, técnicamente estructurada, y que **refleje la variación de costos y eficiencia del sistema**.

**La tarifa al usuario ha sido diseñada como una tarifa de equilibrio económico** (Gastos totales del sistema debe ser igual al Número de pasajeros transportados por el valor del tarifa usuario), técnicamente estructurada, y que está en condiciones de reflejar la variación de costos del Sistema. Por equilibrio se entiende la incorporación a la tarifa de los costos, gastos de operación y utilidades que el sistema de transporte requiere para prestar el servicio bajo los parámetros de operación establecidos. La tarifa incluirá los costos de operación del sistema troncal, el costo de la alimentación, el costo del sistema de recaudo, el costo del ente gestor y el costo de la administración fiduciaria de los recursos.



**“Credibilidad y confianza en el control”**

El modelo financiero del sistema contempla la existencia de un Fondo Principal de Recaudo, que se alimenta principalmente de la venta de pasajes y es manejado por la empresa fiduciaria. Además del Fondo Principal, existen otros dos fondos: El Fondo de Contingencias y un Fondo de Multas y Bonificaciones.

El Fondo de Contingencias<sup>2</sup>, creado con un aporte inicial a través de un préstamo de Transmilenio S.A. por \$20.000 millones, para cubrir situaciones imprevistas que puedan poner en riesgo la estabilidad y la viabilidad del sistema; a través de este Fondo se remunera a los agentes privados cuando existe un desfase entre los componentes de la tarifa<sup>3</sup>. Sus ingresos provienen principalmente de un aporte inicial del Distrito más la diferencia positiva entre la tarifa del usuario y la tarifa técnica multiplicada por el número de pasajeros.

El principio básico del financiamiento del Fondo de Contingencias consiste en que esta diferencia a favor, no le corresponde a ninguno de los componentes, pues éstos solo tienen derecho a recibir sus costos, razón por la cual son depositados en el Fondo de Contingencias; no obstante, por la variación de la tarifa técnica, ésta puede ser mayor, de tal manera que se les debe pagar a los agentes un costo mayor de lo pagado por los usuarios. Para cubrir esta diferencia se utilizan recursos del Fondo de Contingencias, el cual se considera un ahorro que hacen los usuarios cuando la Tarifa Técnica es inferior a la Tarifa al Usuario.

El Fondo de Contingencias está definido y reglamentado en los contratos de concesión del Sistema, en los cuales, se establece que no se pueden agotar sus recursos para cubrir diferencias negativas entre la Tarifa Técnica y la del Usuario

---

**2 Autosostenibilidad del sistema en el tiempo.** El sistema deberá ser **permanentemente autónomo en sus flujos**, de manera que no requiera en el tiempo **ningún tipo de subsidio externo a la operación para remunerar a todos los agentes del mismo.**

**3 Costeabilidad de la tarifa para el usuario.** La tarifa al público deberá considerar la capacidad de pago del usuario y ser competitiva con los sistemas de transportes análogos o sustitutos que se encuentren vigentes en cada momento.”

<sup>2</sup> Como lo establece el Contrato de concesión según la cláusula 3 que dice: “

35.1. Durante el primer (1) año de operación del Sistema, el Fondo de Contingencias no realizará ningún pago, a TRANSMILENIO S.A. ni por capital ni por intereses, de los recursos aportados por TRANSMILENIO S.A. como valor inicial del fondo. De esta forma, los intereses que se causen durante este período serán capitalizados.

35.2. Después del segundo año de operación, se realizarán pagos tanto de capital como de intereses a TRANSMILENIO S.A. de los recursos acumulados en el Fondo de Contingencias que excedan la suma determinada por lo siguiente: cincuenta pesos m/cte (\$50) multiplicado por diez punto seis (10.6) veces la demanda promedio de los últimos tres meses de operación. Los recursos pendientes tanto de capital como de intereses se pagarán a TRANSMILENIO S.A. al cumplimiento del tercer año de operación del Sistema. (El subrayado es nuestro) “

<sup>3</sup> La tarifa está compuesta por una tarifa técnica-TT y una tarifa del usuario TU. Esta tarifa se estructura en razón a que el transporte colectivo urbano no ha dejado de ser competencia para el sistema, si la tarifa técnica es mayor que la tarifa del usuario, la diferencia se compensa con los recursos del fondo de contingencia.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

indefinidamente<sup>4</sup>. Sin embargo, la administración distrital para poder cumplir con dicho requerimiento a causa de un diferencial negativo prolongado y permanente, que constantemente disminuye sus recursos, resolvió realizar aportes para financiar el Fondo entre las vigencias 2008 y 2010. Es así que en los procesos auditores de los años 2009, 2010 y 2011 se evidenciaron que Transmilenio S.A. transfirió recursos por \$65.000 millones a este Fondo para financiar las diferencias negativas de la tarifa, como se observa en el siguiente cuadro:

**CUADRO 4**

VALORES APORTADOS POR TRANSMILENIO S.A. AL FONDO DE CONTINGENCIAS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2010

(En millones de pesos)

NUMERO DE ORDEN DE PAGO	FECHA DE LA ORDEN PAGO	FECHA CONSIGNACION	VALOR DEL PAGO
200812-3656	26-dic-2008	26-dic-2008	15.000.000
200905-1429	22-may-2009		5.000.000
200906-1801	24-jun-2009	25-jun-2009	5.000.000
200909-3095	28-sep-2009	29-sep-2009	5.000.000
200912-4140	18-dic-2009	21-dic-2009	5.000.000
201004-1148	19-04-2010	29-04-2010	10.000.000
201012-4321	28-12-2010	28-12-2010	20.000.000
<b>TOTAL TRANSFERENCIAS</b>			<b>65.000.000</b>

Fuente: Subgerencia Financiera de Transmilenio S.A.

Elaboró Equipo Auditor-Sector Movilidad-Contraloría de Bogotá.

Como se observa en el siguiente cuadro para toda la vigencia de la operación del sistema Transmilenio los egresos por diferencia de tarifa son mayores a los ingresos por valor de \$68.865.4 millones, los cuales se han incrementado de forma continua a partir del año 2006, déficit que ha sido financiado con aportes de Transmilenio S.A. a la cual debería adeudarse la suma de \$101.942,6 millones a 31 de diciembre de 2010, incluidos los aportes iniciales de \$20.000 millones y sus intereses.

**CUADRO 5**

COMPORTAMIENTO DEL FONDO DE CONTINGENCIAS Y SU FINANCIACION POR PARTE DE TRANSMILENIO

AÑO	INGRESOS DIFERENCIA DE TARIFAS (TU>TT)	EGRESOS DIFERENCIA TARIFAS (TU<TT)	DIFERENCIA NETA	APORTE AL FONDO DE CONTINGENCIAS	RENDIMIENTOS FINANCIEROS	PAGOS A TRANSMILENIO S.A.	CUENTA POR PAGAR A TRANSMILENIO S.A. ACUMULADA
2000	0,0	0,0	0,0	20.000,0	420,0	0,0	20.420,0
2001	1.821,0	144,0	1.677,0	0,0	2.360,0	0,0	22.779,0

<sup>4</sup> En el numeral 35.6. del contrato de fiducia: “En cualquier caso se debe garantizar que en el fondo de contingencias, quedará depositada una suma no inferior a **un valor equivalente al 12% promedio del valor de la facturación mensual de los últimos tres meses**. Estos podrán ser utilizados únicamente para la atención de graves catástrofes que impliquen alteraciones importantes en los costos de operación del Sistema.”



**“Credibilidad y confianza en el control”**

AÑO	INGRESOS DIFERENCIA DE TARIFAS (TU>TT)	EGRESOS DIFERENCIA TARIFAS (TU<TT)	DIFERENCIA NETA	APORTE AL FONDO DE CONTINGENCIAS	RENDIMIENTOS FINANCIEROS	PAGOS A TRANSMILENIO S.A.	CUENTA POR PAGAR A TRANSMILENIO S.A. ACUMULADA
2002	2.790,0	2.744,0	46,0	0,0	2.615,0	0,0	25.394,0
2003	3.296,0	3.384,0	(88,0)	0,0	2.218,0	0,0	27.612,0
2004	177,0	5.710,0	(5.533,0)	0,0	2.102,0	(5.000,0)	24.714,0
2005	11.336,0	75,0	11.261,0	0,0	2.060,0	0,0	26.774,0
2006	1.324,0	9.619,0	(8.295,0)	0,0	1.934,0	0,0	28.707,0
2007	3.254,0	11.354,0	(8.100,0)	0,0	1.616,0	0,0	30.324,0
2008	1.543,0	10.807,0	(9.264,0)	15.000,0	1.747,0	0,0	47.070,0
2009	91,5	31.068,4	(30.976,9)	21.697,0	1.798,0	0,0	70.565,0
2010	1.006,2	16.356,5	(15.350,4)	31.201,1			
2011 (sep)	2.133,9	6.376,0	(4.242,2)	174,5			
<b>TOTAL</b>	<b>28.772,6</b>	<b>97.638,0</b>	<b>(68.865,4)</b>	<b>88.072,6</b>	<b>18.870,0</b>	<b>(5.000,0)</b>	<b>101.942,6</b>

Fuente: Subgerencia Financiera Transmilenio S.A.

Elaboró: Dirección Técnica de Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

La anterior situación obedece a la gestión administrativa que en decisión de las dos últimas Administraciones con respecto a la Tarifa al Usuario del Sistema, cuya definición corresponde al Alcalde Mayor, por mandato de la ley, de conformidad con lo establecido por el literal c) del artículo 1o. del Decreto Ley 80 de 1987, por el artículo 30 de la Ley 336 de 1996, y por el artículo 10 del Decreto Distrital 831 de 1999.

Con fundamento en las anteriores normas la autonomía para fijar la tarifa Usuario por parte del Alcalde Mayor está restringida para los casos en que la tarifa sea subsidiada por el Estado, que debe tener como base los estudios de costos, cumplir con los principios de autosostenibilidad y costeabilidad de la Tarifa y ser instrumentada como tarifa técnica equilibrada.

En la decisión de la Administración para fijar la Tarifa Usuario, no se consideró el principio de Autosostenibilidad del Sistema, que asume el nivel de la Tarifa Técnica y para la cual no deben existir aportes de recursos públicos como subsidio directo a la operación. Se argumenta por parte de la Administración Distrital que para fijar la tarifa usuario se acude al principio de costeabilidad, factor socioeconómico que considera la capacidad de pago de los usuarios del Sistema. Por cuanto en la estructuración inicial de la tarifa técnica se contempló dicho principio, se infiere que en la modelación de la tarifa del sistema se contempló la elasticidad de la demanda y su sensibilidad frente a las variaciones de la fijación de dicha tarifa, razón por la cual, en la ecuación de la Tarifa Técnica, se incluye la variable de pasajeros, sin que a la fecha se conozca de autoridad o entidad distrital alguna, que haya realizado nuevos estudios para sustentar dicho argumento en las decisiones con las cuales se decreta la tarifa usuario.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

Además, el valor de la tarifa usuario se debe fijar considerando la caracterización socioeconómica de los usuarios del Sistema. En el caso del Sistema Transmilenio, de conformidad con el Informe de Resultado Ejecutivo de Evaluación de Satisfacción 5a Medición 2011, de mayo de 2011 elaborado por Datexco se concluye que: “El 80,5% de los usuarios del sistema residen en estratos dos y tres y solamente el 7,21% son de estrato uno. Donde el grupo más rico de la población cuatro, cinco y seis suman el 12,29%, es decir, que existe un 5,08% de estos usuarios que utilizan el sistema más que el 7,21% que son de estrato uno.

También se concluye que el 40,4% terminó su educación secundaria y el 46,62% cuenta con estudios superiores (técnico, universitario o posgrado); 63,67% trabaja (como empleado, independiente o trabaja y al mismo tiempo estudia), el 27,49% estudia y el 79,58% está entre los 18 y 47 años. Usuarios en edad laboral: los usuarios leales representan el 84,57%, mientras que los atrapados cuentan con un 13,32% de usuarios. Los Usuarios de Alto Riesgo llegan al 1,41% de la muestra, en tanto que los Accesibles muestran solo un 0,70% de los entrevistados.

Con la anterior caracterización de los usuarios de Transmilenio, se puede decir que más de la mitad de los usuarios del Sistema no son los más desfavorecidos, por lo tanto, no es claro ni preciso el argumento de no incrementar la tarifa por factores de costeabilidad.

Con base en este marco, se observa que en los últimos cuatro años, la Administración ha tenido que acudir a fuentes externas a la operación del Sistema Transmilenio para evitar la desfinanciación del Fondo de Contingencias, como son los aportes realizados por Transmilenio S.A. entre diciembre de 2008 y diciembre de 2010 con recursos del presupuesto del Distrito por valor de \$ 65.000 millones, con lo cual la deuda del Fondo con Transmilenio S.A. ascendía a 31 de diciembre de 2009 a \$70.603,7 millones y a diciembre 31 de 2010 ésta debería ser de \$101.942,6 millones, respaldados únicamente en el “Acuerdo de Respaldo del Distrito Capital al Proyecto Transmilenio”.

Valga aclarar que compensar el déficit mencionado con los anteriores aportes, con sustento en el Acuerdo de Respaldo al Sistema, no corresponde a lo allí anunciado cuando este documento se refiere es al carácter modificador de la Tarifa Técnica al establecer la tarifa al usuario, donde claramente se refiere a que: **“modifique la estructura tarifaria de carácter técnico”**, Lo que ha ocurrido es que se ha diferido el aumento de la tarifa usuario por decisión de la Administración Distrital en cabeza del Alcalde Mayor, sin considerar lo enunciado en los contratos

**“Credibilidad y confianza en el control”**

en la definición de la Tarifa Usuario, en cuanto a que esta se puede diferir pero sin perjuicio de la tarifa técnica ajustada.

Por su naturaleza, todas las remuneraciones de los agentes están pactadas de forma contractual, estas se ajustan a lo establecido en dichos contratos. No obstante, el modelo financiero diseñado para el sistema Transmilenio en las fases I y II no contempló la financiación con fuentes externas, ni la posibilidad de buscar alternativas de reducción de costos imputables a los usuarios del servicio, tales como: la reducción de costos mediante la revisión y ajustes a la eficiencia de los niveles de servicio, en la aplicación del IPK, disminución de la tasa de rentabilidad sobre el capital de riesgo; ni siquiera ajustes de la tarifa por aplicación del 100% de la depreciación, más si se tiene en cuenta que a octubre de 2011 el 32% de la flota, que equivale a 408 de 1293 buses, ya cumplieron diez años de edad, por lo que los usuarios pagan por costos ya cubiertos.

Además, en este proceso, no se consideraron mecanismos de regulación que trasladen eficiencias al usuario, en el procedimiento de remuneración a los operadores troncales, como un factor que reconoce los aumentos en productividad realizados, cuyo valor permita que parte de las eficiencias logradas sean apropiadas por el operador, y parte trasladada al usuario y no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del sistema y tenga que financiarse con recursos del Distrito. Por cuanto a los operadores troncales se remuneran después de descontar el pago a los demás agentes del sistema. Esta suma se descuenta del total a distribuir, denominándose esta diferencia “Disponible a Distribuir”, se distribuye entre los operadores en razón al “pago teórico” de cada uno, con lo cual estos operadores son los únicos que capturan las eficiencias del sistema.

Estas consideraciones, evidencian deficiencias en la gestión de la administración en la revisión de la tarifa técnica.

En el desarrollo del actual proceso auditor en la verificación del estado de los recursos girados al Fondo de Contingencias, se pudo establecer que Transmilenio S.A. realizó un ajuste contable a 31 de diciembre de 2010, así:

**CUADRO 6  
AJUSTE CONTABLE REALIZADO POR TRANSMILENIO S.A. RECURSOS GIRADOS AL  
FONDO DE CONTINGENCIAS A 31 DE DICIEMBRE DE 2010**

(En miles de pesos)

COD CONTABLE	DETALLE	DEBITO	CREDITO
<b>ACTIVO</b>			
1.4.24.02 01	RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN	59.514.263.3	65.000.000

**“Credibilidad y confianza en el control”**

COD CONTABLE	DETALLE	DEBITO	CREDITO
1.4.70.90 05	CUENTAS POR COBRAR - OTROS DEUDORES DIFERENCIAL TARIFARIO	5.485.7	59.514.263.3
<b>PATRIMONIO</b>			
3.2.65.03	RECURSOS DE COFINANCIACIÓN – Fondo Contingencias del Patrimonio Autónomo	65.000.000	
<b>PASIVO</b>			
24530106	RECURSOS RECIBIDOS EN ADMINISTRACION – SECRETARIA DE HACIENDA FONDO DE CONTINGENCIAS	5.485.7	65.000.000
24530106	RECURSOS RECIBIDOS EN ADMINISTRACION – SECRETARIA DE HACIENDA FONDO DE CONTINGENCIAS	65.000.000	
<b>TOTAL</b>		<b>195.000.000</b>	<b>195.000.000</b>

Fuente: Subgerencia Financiera – Transmilenio S.A.

Elaboró: Dirección Técnica de Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

Del anterior registro contable se puede evidenciar que Transmilenio S.A. aplicó el diferencial tarifario por un valor de \$59.514.3 millones con corte a 31 de diciembre de 2010, quedando un saldo en el Fondo de Contingencias por valor de \$5.485.7 millones, para un total de \$65.000.0 millones que corresponden al total de las transferencias realizadas por la SDH a Transmilenio. Esto significa que estos recursos girados al Fondo de Contingencias como préstamos, finalmente se convirtieron en un gasto por subsidio para la Administración Central.

Tal como se demuestra con la circularización realizada por esta Dirección mediante oficio No 20111155516 del 01 de noviembre de 2011 a la Subdirección de Gestión Contable de la Secretaria de Hacienda Distrital – SDH, donde se pudo establecer que ésta, en el mes de septiembre de 2011, contabilizó al Gasto por Diferencial Tarifario y por corresponder a un gasto de periodos anteriores se registró en la cuenta con el código contable 5815 AJUSTES DE EJERCICIOS ANTERIORES - 581592 SUBCUENTA GASTO PUBLICO SOCIAL, por un valor total de \$59.514.263.201. Estos recursos corresponden a las transferencias realizadas por la SDH durante las vigencias 2008, 2009 y 2010 y transferidas por Transmilenio S.A. al Fondo de Contingencias.

Lo anterior se corrobora con el instructivo emitido por el Contador General de Bogotá D.C. mediante oficio enviado a Transmilenio S.A. y radicado mediante el No. 2010EE809113 del 30 de septiembre de 2011, donde explica la manera de contabilizar estos recursos, la cual es la siguiente:

**CUADRO 7**  
**DESCRIPCION CONTABLE QUE SE DEBE REALIZAR SEGÚN CONCEPTO DEL CONTADOR**  
**DSITRITAL DE LOS RECURSOS GIRADOS AL FONDO DE CONTINGENCIAS**

**“Credibilidad y confianza en el control”**

CODIGO	DESCRIPCION	DEBE	HABER
	<b>a) POR PARTE DE TRANSMILENIO</b>		
1110	DEPOSITO EN INSTITUCIONES FINANCIERAS		
1110XX	Según Corresponda	XXXX	
2453	RECURSOS RECIBIDOS EN ADMINISTRACIÓN		
245301	En Administración		XXXX
	Distrito Capital - Acuerdo de Responsabilidad		
	<b>b) POR PARTE DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA</b>		
1424	RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACION		
142402	En Administración	XXXX	
	Transmilenio - Acuerdo de Responsabilidad		
1110	DEPOSITO EN INSTITUCIONES FINANCIERAS		
1110XX	Según Corresponda		XXXX
	<b>c) TRASLADO DE LOS RECURSOS RECIBIDOS POR TRANSMILENIO A LA FIDUCIARIA (FONDO DE CONTIGENCIAS)</b>		
2453	RECURSOS RECIBIDOS EN ADMINISTRACIÓN		
245301	En Administración	XXXX	
	Distrito Capital - Acuerdo De Responsabilidad		
1110	DEPOSITO EN INSTITUCIONES FINANCIERAS		
1110XX	Según Corresponda		XXXX
	<b>d) POR LA SECRETARIA DE HACIENDA</b>		
	Se legaliza con una comunicación enviada por Transmilenio s.a. informando al SDH el valor que se aplicó a la tarifa		
5550	SUBSIDIOS ASIGNADOS		
555090	<b>Otros Subsidios (Esta Cuenta No Esta Creada en el Plan de Cuentas)</b>	XXXX	
	<b>Acuerdo de Responsabilidad Sistema Transmilenio</b>		
1424	RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN		
142402	En Administración		XXXX

Fuente:: instructivo emitido por el Contador General de Bogotá D.C. mediante oficio enviado a Transmilenio S.A. No. 2010EE809113 del 30 de septiembre de 2011.

Elaboró: Dirección Técnica de Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

Como se puede evidenciar en este concepto, el Contador Distrital recomienda contabilizar estos recursos en una cuenta del gasto con el código contable 555090

**“Credibilidad y confianza en el control”**

denominada Subsidios Asignados, en la subcuenta Otros Subsidios, la cual no está creada en el Plan de Cuentas como él mismo lo reconoce.

La anterior situación contraviene lo establecido en la Constitución Política, artículos 13, 44, 46 y 67, los cuales contemplan que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados y la protección de los derechos fundamentales de los niños, de las personas de la tercera edad y la educación como derecho de la persona<sup>5</sup>

Es claro que el Estado debe proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta. Por lo tanto solo se reconocen en la ley los subsidios relacionados en la ley expresamente, así:

En este sentido la ley 1171 de 2007 por medio de la cual se establecieron beneficios a las personas adultas mayores, en el artículo 5o. transporte público, estipula que **los sistemas de servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros, establecerán una tarifa diferencial para las personas mayores de 62 años**, inferior a la tarifa ordinaria. (Negrilla fuera de texto).

La tarifa diferencial con sus ajustes, deberá quedar prevista y regulada en los contratos de concesión que se celebren con las empresas operadoras del Sistema a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Asimismo, la ley 105 de 1993, en el artículo 3o. que define los Principios del Transporte Público, en el numeral 9 regulo ***“DE LOS SUBSIDIOS A DETERMINADOS USUARIOS: El Gobierno Nacional, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán establecer subsidios a favor de estudiantes, personas discapacitadas físicamente, de la tercera edad y atendidas por servicios de transporte indispensables, con tarifas fuera de su alcance económico...”***

Por lo tanto, la constitución, la Ley 1171 de 2007 y 105 de 1993 facultan al Concejo Distrital para crear únicamente subsidios de transporte para **mayores de edad, estudiantes y discapacitados.**

---

<sup>5</sup> ARTICULO 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, **la educación** y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.

ARTICULO 46 "El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y asistencia de las **personas de la tercera edad** y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado garantizará los servicios y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

ARTICULO 67. **La educación es un derecho de la persona** y un servicio público que tiene una función social

**“Credibilidad y confianza en el control”**

En relación a la competencia para determinar la Tarifa Usuario el literal c) del artículo 1o. del Decreto Ley 80 de 1987, estableció que corresponde a los municipios y al Distrito Especial de Bogotá, “dentro de su jurisdicción fijar las tarifas del transporte terrestre urbano y suburbano, de pasajeros y mixto, **cuando no sea subsidiado por el Estado**” (Negrilla fuera de texto)

Por lo anteriormente expuesto existe un presunto detrimento patrimonial en la suma de **CINCUENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS CATORCE MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS UN PESOS M/CTE(\$59.514.263.201)** que surge del traslado de los recursos del Distrito Capital a un Fondo Privado denominado Fondo de Contingencias del Sistema de Transporte Masivo Transmilenio.

## 2.2 EVALUACION A LA CONTRATACION DEL PROCESO DE LICITATORIO PARA LA ADJUDICACION DEL OPERADOR DEL SISTEMA DE RECAUDO, CONTROL E INFORMACION AL USUARIO DEL SITP – SIRCI

*2.2.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque en los procesos de las licitaciones 04 de 2009 y TMS-03 de 2011, no se evidenció que la Oficina de Control Interno, haya realizado auditoría alguna de evaluación y seguimiento a estos procesos licitatorio, durante su desarrollo.*

Máxime cuando estos procesos presentaron aplazamiento y retrasos por diversas situaciones; lo observado se confirmó por parte de la Gerencia en comunicación remitida al grupo auditor, en la cual manifiesta que “revisados los archivos de esta oficina asesora, no encontraron evaluaciones que esta oficina hubiera programado, ni informes de seguimiento a los procesos licitatorios 03 y 04 objeto de la presente auditoría”.

Dentro de los aspectos que enmarcan el rol que deben desempeñar las oficinas de control interno, o quien haga Sus veces, dentro de los organizaciones públicas, se enmarcan el de acompañar y asesorar, así como realizar evaluación y seguimiento a los distintos procesos para el logro de los objetivos institucionales.

En consecuencia la auditoría interna es considerada como una actividad independiente y objetiva de evaluación y asesoría para agregar valor y mejorar las operaciones de una entidad en procura de mejora de los procesos, control y gestión institucional.



**“Credibilidad y confianza en el control”**

Por lo expuesto anteriormente, se evidencia incumplimiento a lo consagrado en el Artículo 9° de la Ley 87 de 1993, el cual señala entre otras aspectos que le corresponde a la Oficina de Control Interno, asesorar a la dirección en la continuidad del proceso administrativo, la reevaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos. En desarrollo de tales funciones, el artículo 3° del Decreto 1537 de 2001, identifica el Acompañamiento y Asesoría como uno de los principales tópicos que enmarcan el rol de las Oficinas de Control interno <sup>6</sup>; Así mismo, se contraviene presuntamente lo establecido en la Ley 734 de 2002 Art. 27 y Numeral 1 de los artículos 34 y 35.

*2.2.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque en la etapa precontractual correspondiente al proceso licitatorio TMS-03 de 2011 del contrato 01 de 2011 correspondiente a la adjudicación de la concesión del Proyecto SIRCI, se observó que las adendas 3, 4 y 5 fueron expedidas con fecha posterior a la fecha límite para publicación de adendas contemplada en el cronograma de la licitación del pliego de condiciones.*

En la verificación de las cinco (5) adendas realizadas a la licitación TRM-03 se observó que los plazos enmarcados dentro de lo establecido por la ley de contratación, fueron expedidas con fecha posterior a la fecha límite para publicación de adendas contemplada en el cronograma de la licitación del pliego de condiciones, como se puede ver en el cuadro siguiente:

**CUADRO 8  
MODIFICACION ADENDAS EN FECHA POSTERIOR A LA ESTABLECIDA EN EL  
CRONOGRAMA DE LA LICITACION**

ADENDA NUMERO	FECHA MAXIMA PARA PUBLICAR ADENDAS SEGÚN CRONOGRAMA	FECHA ADENDA
TRES	MAYO 13 DE 2011	JUNIO 11 DE 2011
CUATRO	MAYO 13 DE 2011	JUNIO 28 DE 2011
CINCO	MAYO 13 DE 2011	JULIO 14 DE 2011

<sup>6</sup> Tomado del documento del DAFP, Rol de las Oficinas de Control Interno



**“Credibilidad y confianza en el control”**

Fuente: Adendas 3, 4, 5 licitación TMS-03 de 2011  
Elaboró: Dirección Técnica de Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

Por lo anterior se observa inobservancia de la entidad a lo consignado en la Ley 1150 de 2007, Artículo 7°. *Modificación del pliego de condiciones* (modificado por el art. 2 del Decreto 2025 de 2009, que establece en el **parágrafo 1**: “ *En el evento en el que se modifiquen los plazos y términos del proceso de selección, la adenda deberá incluir el nuevo cronograma, estableciendo los cambios que ello implique en el contenido del acto de apertura del proceso*”. Así mismo se contraviene presuntamente lo establecido en la Ley 734 de 2002 Art. 27 y Numeral 1 de los artículos 34 y 35.

*2.2.3 Hallazgo administrativo porque Transmilenio no exigió al Concesionario el comprobante de pago del valor de las primas correspondientes a las Pólizas de Cumplimiento y Responsabilidad Civil Extracontractual del contrato 01 de 2011, de conformidad con la Cláusula 10, numerales 2 y 3 del contrato:*

Esta cláusula definió como requisito para la legalización del contrato y suscripción del acta de inicio se requería que: “...*el Concesionario deberá anexar además de las pólizas respectivas, el comprobante de pago de la prima causada para su expedición*”.

En el entendido que este requisito no fue modificado, y que las cláusulas contractuales son de estricto cumplimiento para las partes, Transmilenio incumplió lo allí exigido; si bien en el Decreto 4828 de 2008, estipula que las garantías expedidas a favor de las entidades públicas no expiran por falta de pago de la prima, esto no eximía a la entidad a cumplir y hacer cumplir este requisito pactado en la Cláusula citada o modificarla.

Por lo anterior se considera que la entidad debe realizar mayor control y seguimiento a la redacción de las cláusulas contractuales; en aras de una mayor objetividad en la definición de requisitos o exigencias para las partes.

*2.2.4 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque se evidenció que Transmilenio suscribió el otrosí No. 2 al contrato 01 de 2011 con posterioridad al vencimiento del requisito contemplado en el contrato.*

Al respecto se evidenció que el contrato 01 de 2011-SIRCI, estableció en la cláusula 24: “*OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO RESPECTO DE LA IMPLEMENTACION DEL PROYECTO. ...Dentro de los 30 días calendario siguientes a la fecha de suscripción del*

**“Credibilidad y confianza en el control”**

presente contrato el CONCESIONARIO deberá entregar a TRANSMILENIO el Plan Maestro de Implementación de la Operación”. Por lo tanto, el concesionario contaba hasta el 1 de septiembre para dar cumplimiento a este requisito, no obstante, a esta fecha no realizó la entrega del Plan de Implementación a Transmilenio.

Sin embargo, se observó que Transmilenio suscribió el otrosí No. 2 el 7 de septiembre de 2011, para modificar el inciso 2o. de la cláusula 24 del contrato de concesión, así: ... *“EL CONCESIONARIO deberá presentar un Plan Maestro de Implementación, dentro del segundo mes de la etapa preoperativa, para aprobación de Transmilenio S.A”*, es decir pasados seis días de la fecha en que debió cumplirse por parte del concesionario la entrega a Transmilenio del Plan de Implementación.

Razón por la cual presuntamente esta cláusula quedaría sin efecto legal. Así las cosas, el tiempo transcurrido entre la fecha original en que se debió cumplir con este requisito y el de la fecha de entrega real del Plan de Implementación que fue el 28 de noviembre de 2011, fue de 87 días calendario.

Lo anterior situación conllevaría al inicio del proceso de imposición de multa, de conformidad con lo contemplado en el Capítulo 6 Multas del Contrato, cláusula 88, numeral 1, literal f. *“Por no entregar el Plan Maestro de implementación o no presentar las actualizaciones que deban realizarse, bajo los términos y plazos previstos en el presente contrato”*. Teniendo en cuenta las actuaciones realizadas por el ente Gestor que fueron posteriores a la fecha de la obligación que dejó de cumplir el concesionario, no puede aplicarse el procedimiento de multa al otorgarle un nuevo plazo.

De otra parte posiblemente lo consagrado en los numerales 3 y 4 del artículo 25, numeral 1 del artículo 14 de la Ley 80 de 1993. Así mismo se contraviene presuntamente lo establecido en la Ley 734 de 2002 Art. 27 y Numeral 1 de los artículos 34 y 35.

**2.2.5 Hallazgo administrativo por ambigüedad en la elaboración de Estudios Técnicos y Económicos y en la definición de las equivalencias.**

En el contrato de prestación de servicios 039 cuyo objeto es: *“Prestación de servicios profesionales en el área jurídica del equipo de implementación del SITP, brindando apoyo en la etapa contractual a las concesiones del SITP, de conformidad con los lineamientos establecidos por la gerencia del SITP y a los procesos de selección objetiva que se adelanten en desarrollo del sistema”*; por valor de \$51.206.220 celebrado el 18 de marzo de 2011 se estableció como requisito de experiencia de 3 años como mínimo, para el caso que nos ocupa el contratista solo acredita ocho meses según certificación expedida por la Secretaria Distrital de Movilidad del 07-12-2011, en los documentos que reposan en la hoja de vida manifiesta tener como experiencia un año y dos meses.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

Estas propuestas no precisan el cumplimiento de lo establecido en el Estudio Técnico y Económico en materia de experiencia toda vez que el mismo determino como requisitos lo regulado por el Decreto 2474 de 2008 artículo 3:

- Título Profesional en Derecho.
- Especialización en áreas afines al objeto contractual.
- De acuerdo a la Tabla de Honorarios **el profesional deberá contar con tres (3) años de experiencia.**

En el documento Evaluación del Perfil en el numeral 3 “Evaluación de la hoja de vida del proponente” en experiencia se señala una experiencia que no concuerda con lo establecido en las especificaciones técnicas y no se hace mención a ningún tipo de equivalencia.

La situación descrita denota falta de diligencia al momento de hacer el Estudio Técnico y Económico y deficiencias al momento de realizar la Evaluación de Perfil.

*2.2.6 Hallazgo administrativo por deficiente manejo de documentación contractual*

Adelantada la revisión de los archivos del contrato de prestación de servicios 031 del 11 de marzo de 2011 por un valor de \$115.655.040 se constató que no se encuentran en ésta, copias de las planilla de seguridad social (salud y pensión) para autorizar el pago correspondiente; faltan además, los informes de contratista e interventor del 21 de julio al 21 de agosto y del 21 de agosto al 21 de septiembre esto a pesar de ya se hicieron los correspondientes pagos y en el caso del contrato 038 de prestación de servicios del 18 de marzo de 2011 por un valor de \$51.206.220 no se encuentran en la carpeta los informes del contratista e interventor correspondientes a los meses de julio, agosto y septiembre a pesar de que se han hecho los correspondientes pagos.

Lo anterior configura un presunto incumplimiento de las responsabilidades del interventor en la materia, en el memorando de notificación de la interventoría se señala como una de sus funciones “Organizar el archivo propio de la Interventoría con todos sus antecedentes con los documentos que se generen con ocasión del contrato y enviar el original a la dependencia responsable de su guarda y mantenimiento, a más tardar dentro de los 2 días hábiles siguientes a su elaboración (Oficina Asesora Jurídica) para que reposen en la carpeta del contrato”, hay omisión, así mismo, en el cumplimiento de las responsabilidades establecidas en el Manual de Contratación.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

Esta situación se presenta por incumplimiento de las funciones asignadas al interventor y por deficiencias en el correspondiente proceso administrativo el cual al parecer es muy engorroso y en el que no se definen claramente las funciones de los funcionarios implicados.

### 2.3 EVALUACION AL PROCESO DE PLANEACIÓN Y PROGRAMACION DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA TRANSMILENIO

#### 2.3.1 *Hallazgo administrativo por deficiencias que afectan el proceso de planeación, programación y el funcionamiento de la operación, que disminuyen la satisfacción general del servicio que ofrece el Sistema Transmilenio.*

Se identificaron problemas en la operación del sistema Transmilenio, que corresponde básicamente a la afectación de los servicios Troncales, Alimentadores y la capacidad de la flota, los cuales se reflejan en el nivel de ocupación de los buses, la concentración de la demanda en horas pico, en algunas estaciones se presentan varias rutas operando en la misma puerta generando concentración, intervalos de viajes con mucha variación, congestión de pasajeros en las puertas de las estaciones que genera demoras y velocidades operacionales bajas.

Las anteriores situaciones se evidenciaron en estaciones como la Calle 100, la calle 76, la Avenida Jiménez y Estación Ricaurte, entre otras donde las condiciones de ascenso y descenso de pasajeros son críticos especialmente en las horas pico.

No obstante, la entidad presentó indicadores eficientes de cumplimiento en la programación realizada para el año 2010, con un promedio de 99.92% de regularidad en los servicios troncales y de la puntualidad que mostró un 91.25 para agosto de 2011. Así mismo el componente de velocidad mostró un descenso permanente y significativo desde octubre de 2009, donde alcanzó una velocidad promedio de 27.26 km/h, hasta llegar a 24.95 km/h en febrero de 2011, es decir se presentó una disminución del 8.5%, por debajo de la velocidad presentada en junio de 2010.

Al analizar el comportamiento de la oferta se evidenció el cumplimiento de los kilómetros programados vs lo ejecutado del 100%, sin embargo, se observan intervalos mayores de tiempo en las horas pico que en horas valle para algunas rutas, lo cual es contrario a lo requerido de acuerdo al comportamiento de la demanda, generando largas esperas, incrementadas en aquellas estaciones

**“Credibilidad y confianza en el control”**

intermedias donde el acceso de pasajeros se hace cada vez más difícil, por cuanto los buses presentan ocupación plena, lo anterior se observó en las estaciones de la calle 100, Jiménez y Ricaurte.

Lo anteriormente observado se ve reflejado en los resultados de la última encuesta presentada en el Informe de Resultado Ejecutivo de Evaluación de Satisfacción 5a Medición 2011, de mayo de 2011 elaborado por Datexco, donde se observa el índice de SATISFACCIÓN GENERAL DEL SERVICIO QUE OFRECE EL SISTEMA Transmilenio, muestra como resultado que los usuarios no están satisfechos con el servicio principalmente en los Tiempos de espera para la llegada de los buses rojos, la organización en la espera y al abordaje de los buses troncales, además de la Cantidad de pasajeros por bus, tal como se observa en el siguiente cuadro.

**CUADRO 9  
SATISFACCIÓN GENERAL DEL SERVICIO QUE OFRECE EL SISTEMA**

	General	Disponibilidad de rutas dentro del sistema para satisfacer sus necesidades habituales de desplazamiento	No. de paradas en cada ruta	Tiempo de espera para la llegada del bus rojo	Organización en la espera y al abordar el bus rojo	Cantidad de personas por bus
Promedios de Satisfacción	3,43	3,277	3,56	2,78	2,42	2,01
Factores de Importancia		0,421	0,296	0,303	0,246	0,195

Fuente: Informe de Resultado Ejecutivo de Evaluación de Satisfacción 5a Medición 2011, de mayo de 2011 elaborado por Datexco

Elaboró Equipo Auditor-Sector Movilidad-Contraloría de Bogotá.

**2.3.2 Hallazgo administrativo los concesionarios SI -02 y Conexión Móvil no cuenta con los buses de reserva, en caso de presentarse una eventualidad.**

Los concesionarios SI -02, con 158 buses y Conexión Móvil con 152 buses de la Fase II, no cuenta con los buses de reserva, en caso de presentarse una eventualidad no tienen como subsanarlas de manera oportuna, con lo cual se incumple lo establecido en la cláusula 36 del contrato de concesión Modificada por el numeral 5.15 del Adenda N°1, que dice: *“FLOTA DE RESERVA TECNICA. 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 permanente de la flota adjudicada y que permita cubrir las contingencias del Sistema Transmilenio en su operación y las*

**“Credibilidad y confianza en el control”**

*necesidades de mantenimiento de la flota. El tamaño de la flota de reserva será determinado autónomamente por el concesionario.”*

Con los siguientes hallazgos Transmilenio S.A. no le está dando estricto cumplimiento a lo establecido en el artículo 2 de la ley 87 1993 y el artículo 3 del decreto reglamentario 831 de 1999 que dice: “Gestión del Sistema Transmilenio. De conformidad con los Acuerdos del Concejo de Santa Fe de Bogotá 6 de 1998 y 4 de 1999, y con el presente Decreto, le corresponde a TRANSMILENIO S.A., la gestión, organización, planeación, supervisión, regulación, control y responsabilidad del Sistema de Transporte Público Masivo Urbano de Pasajeros en el Distrito Capital bajo la modalidad de transporte terrestre automotor, en las condiciones que señalen las normas vigentes y según las políticas generales que determine la Secretaría de Tránsito y Transporte”

*2.3.3 Hallazgo administrativo porque se siguen presentando deficiencias en el funcionamiento de las puertas automáticas de las diferentes estaciones del sistema.*

Se pudo evidenciar en visita al sistema que en las estaciones de las troncales de la Calle 80, Avenida Caracas y Américas, se siguen presentando deficiencias en el funcionamiento de algunas puertas automáticas en los sistemas de cierre y apertura automática, generando riesgo para los usuarios en la operación.

*2.3.4 Hallazgo administrativo porque se presentan fallas en los tableros informadores.*

Se presentan fallas en el funcionamiento de los tableros informadores de las estaciones, tal como se evidencio en visita, se encuentran apagados, no informan a los usuarios en algunos casos la frecuencia en tiempo que deben esperar la llegada del siguiente servicio del mismo recorrido.

*2.3.5 Hallazgo administrativo presentan deficiencias en el mantenimiento de los mapas de las estaciones que registran los servicios.*

Se presentan deficiencias en el mantenimiento de los mapas de las estaciones que registran los servicios, ya que se encuentran dañados o no contiene los respectivos mapas de los diferentes servicios de la troncal, afectando el objeto de informa a los usuarios del sistema.

## 2.4 VERIFICACION A LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

**“Credibilidad y confianza en el control”**

## **1. Utilización de Software y Actualización de aplicativos**

- Sistema de Liquidación y Distribución de Fondos – SLDF: Aplicación que permite hacer liquidación de la tarifa, liquidación a los agentes del sistema y liquidar multas. Este aplicativo se actualizó mediante contrato CTO159-09 se desarrolló e implementó un sistema de información para el cálculo de la tarifa y la liquidación del pago a los agentes del sistema Transmilenio. Opera en la Entidad (Planeación, Financiera, Operaciones).
- Sistema de Control y Regulación de la Operación – SAE: Este sistema transaccional tiene como componentes principales, la programación de la operación diaria y posteriormente la regulación correspondiente. Este sistema es el que registra los sucesos que a diario acontecen en la operación del Sistema TransMilenio y es el que registra todos los eventos de comunicación con la flota de buses troncales. El sistema posee las instalaciones, redes, equipos de comunicaciones, servidores y clientes, aplicaciones computacionales y de bases de datos, e infraestructura física necesaria para la realización de las funciones de programación y control de los mensajes en las estaciones en tiempo real y las interfaces de comunicaciones con el sistema instalado en el Centro de Control, a partir de la información de la base de datos que entrega la herramienta de gestión de flota desde el Centro de Control de TRANSMILENIO S.A.

SISTEMA DE COMUNICACIÓN: Para la prestación del servicio de comunicaciones entre el Centro de Control y las Estaciones y Portales del Sistema TransMilenio, el Sistema de Información para los Usuarios posee una red de comunicaciones compatible con el instalado en el Centro de Control de TRANSMILENIO y con todas las interfaces físicas necesarias para la conexión y la transmisión de la información entre el Centro de Control de TRANSMILENIO y cada una de las estaciones.

Se hizo visita para verificar la instalación y funcionamiento de los 32 informadores en las diferentes estaciones del sistema ubicadas en la Troncal NQS, como: Escuela Militar, Simón Bolívar, Campin, Universidad Nacional, Avenida el Dorado, Ricaurte, Niza 127, Santa Isabel, General Santander y Perdomo.

Con el contrato CTO137-10, se contrató el suministro del servicio de comunicaciones por estación con todos los costos asociados (inclusive los de cambio de tecnología) y suministro del servicio de soporte técnico, mantenimiento preventivo y mantenimiento correctivo de acuerdo a las condiciones necesarias para el funcionamiento sobre la plataforma tecnológica sobre la que se soportan el sistema de información al usuario (hardware, software, comunicaciones). Además del suministro, instalación, y licencias de treinta y dos (32) informadores adicionales. Es de aclarar que estos informadores se encuentran en proceso de legalización contable.



**“Credibilidad y confianza en el control”**

- Sistema de Recaudo para Fase I y Fase II: En el sistema de recaudo se registran a diario las transacciones tanto de ventas como de ingreso y salida de pasajeros dentro del Sistema TransMilenio. Esta aplicación es administrada por los operadores de Recaudo del Sistema de Transporte. Angelcom UTP Fase II (Operador). Se tiene solamente réplica de la Base de Datos. El Aplicativo es Administrado y operado por el Concesionario de Recaudo, fuera de las instalaciones de la Empresa.
- Sistema Administrativo y Financiero SEUS SP6: Aplicación del ERP de TRANSMILENIO S.A., maneja los módulos de contabilidad, inventarios, presupuesto, nomina. Activos fijos, contratación, pagos y tesorería. Mediante contrato CTO142-11, se cuenta con soporte y mantenimiento de la ERP de TRANSMILENIO S.A.
- CORDIS: Aplicativo que maneja el flujo de la correspondencia de la Entidad. Aplicativo cedido mediante convenio 02 del 2004, por la Secretaría de Hacienda Distrital y actualizado para interactuar con el Sistema de Gestión Documental (SGD).
- SGD (Sistema de Gestión Documental): Aplicativo que maneja de manera digital las series documentales de la Entidad. Está integrada con el sistema de correspondencia CORDIS. Con el contrato CTO159-11 se contrataron los servicios de digitalización, el mantenimiento, asesoría y soporte técnico del sistema de gestión documental. Opera en la Entidad (Archivo).
- Sistema de Recursos Humanos HR – KACTUS: Aplicativo que maneja los módulos de Evaluación de Desempeño, Bienestar y Desarrollo, Selección de personal. Opera en la Entidad (Recursos Humanos). Mediante contrato CTO129-2011 suscrito con DIGITAL WARE S.A. se actualiza y se hace soporte y mantenimiento a la aplicación. Al día de Hoy está en versión 12.5 y el service pak 41.
- Vehículos y Accidentalidad: Aplicación que maneja la flota de vehículos de Fase I, y II, así como la gestión de los conductores asociados a esa flota. Opera en la Entidad (Dirección de BRT- Anteriormente denominado Dirección de Operaciones). Aplicativo desarrollado al Interior de TRANSMILENIO S.A.
- PIGA (Plan integral de Gestión Ambiental): Aplicación que maneja la información del Plan Integral de gestión Ambiental.
- XIPE (Gestión de Compromisos): Sistema de información de compromisos de la entidad, en el que se maneja el plan de Acción de TRANSMILENIO S.A. Mediante contrato OS186-10 S. Square S.A. se actualizo el aplicativo a versión 4.3.1b
- SIG (Sistema de Información Gerencial): Bodega de datos que permite mostrar los indicadores de cada uno de los sistemas de gestión de la Entidad. Aplicativo desarrollado y mantenido por un proveedor, DB



**“Credibilidad y confianza en el control”**

Systems. Actualmente mediante contrato CTO118-11, se tiene montado en BI de Oracle Versión 11G, en ambiente Linux.

- GOALBUS - SAE: Sistema que permite generar la programación de la flota. (Dirección de BRT- Anteriormente denominado Dirección de Operaciones). Actualizado bajo el contrato CTO112-11
- SCTPSVR: Aplicación que maneja los paneles informativos del sistema. (Dirección de BRT- Anteriormente denominado Dirección de Operaciones). Actualizado bajo el contrato CTO137-10.
- SIGET: Aplicación que maneja los turnos del personal de la vía y los técnicos de control. (Dirección de BRT- Anteriormente denominado Dirección de Operaciones). Actualizado con contrato CTO139-11.
- PTV AG: Software Modelador para estudios de demandas. Opera en la entidad (Planeación).
- SIG-ALIM: Sistema de Información Geo referencial de Flota alimentadora. (Dirección de BRT- Anteriormente denominado Dirección de Operaciones). Actualizado con contrato CTO272-10.
- ARANDA: Mesa de ayuda para requerimientos de IT. Opera en la Entidad (Sistemas). Mediante contrato CTO389-05 y el soporte de mantenimiento, dado por la mesa de ayuda.
- Correo Electrónico: Gestionar servicio de correo. Opera en la Entidad (Sistemas). El correo se administra con EXCHANGE versión 2010
- Sistema de Backup: Tivoli Storage Manager, Permite hacer tomas automáticas de copia de seguridad de la información de los usuarios. Opera en la Entidad (Sistemas). TSM (Tivoli Storage Managemen) versión.

**2. Adquisición de Software compatible con los aplicativos de las entidades distritales.**

Nombre aplicativo	Función
CORDIS	Aplicativo que maneja el flujo de la correspondencia de la entidad, es un módulo del Sistema de Información Hacendario, hoy denominado SI-CAPITAL.
<u>Sistema Distrital de Quejas y Soluciones - SQS</u>	Este sistema está disponible para todas las entidades del Distrito Capital y se accede a él mediante la siguiente dirección <a href="http://alcasdqsbogota.gov.co/sdqsbogota/">http://alcasdqsbogota.gov.co/sdqsbogota/</a> En este Sistema cada ciudadano puede registrar requerimientos: quejas, reclamos, solicitudes de información y sugerencias a cada una de las entidades del Distrito. Esta aplicación es administrada por la Secretaria General del Distrito
<u>Sistema de Información de Procesos Judiciales</u>	El sistema permite crear, organizar y buscar información de manera fácil y rápida sobre los procesos y demandas que cursan contra las diferentes entidades del Distrito. Se puede acceder a través de la siguiente dirección <a href="http://www.alcaldiabogota.gov.co/siprojweb2/">http://www.alcaldiabogota.gov.co/siprojweb2/</a> y también es administrado

**“Credibilidad y confianza en el control”**

- SIPROJ	por la Secretaria General del Distrito Capital.
<u>Sistema de Vigilancia y control fiscal de la Contraloría Distrital – SIVICOF</u>	Sistema en el cual se registra la información de las entidades distritales. Se accede a través de la siguiente dirección: <a href="http://sivicof.contraloriabogota.gov.co/stormWeb/">http://sivicof.contraloriabogota.gov.co/stormWeb/</a>
<u>PREDIS</u>	Aplicativo desarrollado por la Secretaría de Hacienda Distrital donde se carga información de ejecución presupuestal de ingresos y gastos mensuales.
<u>Contratación a la Vista</u>	a este sistema se accede a través de la siguiente dirección: <a href="http://www.bogota.gov.co/contratacion">http://www.bogota.gov.co/contratacion</a> . En este sistema se realiza la publicación de los procesos de menor cuantía y licitaciones que lleven a cabo cada una de las entidades del Distrito Capital. La administración del Sistema la realiza la Secretaria General del Distrito Capital.
<u>MUISCA</u>	Aplicativo mediante el cual se informa a la DIAN para reportar medios magnéticos. Impuestos nacionales.
<u>SCHIP</u>	Sistema consolidado de hacienda e información pública, se reporta la transacciones financieras de la empresa (Contaduría General de la Nación)

Fuente: Dirección de TIC's: Tecnologías de Información y Comunicación. Transmilenio S.A.

Elaboró: Dirección Técnica de Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

### 3. Costo de la Adquisición y Rubro Presupuestal para las vigencias 2010 y 2011

#### Contratos vigencia 2010.

Durante la vigencia 2010 la Empresa de Transmilenio S.A., realizó adquisiciones de productos de software y licenciamiento mediante los siguientes Rubros Presupuestales: 312010300000000 – 341130222722300 – 341130649722500, por un costo Total de: **\$2.065.4 millones.**

#### Contratación a Julio 31 de 2011.

A Julio 31 de 2011 la Empresa de Transmilenio S.A., realizó adquisiciones de productos de software y licenciamiento mediante los siguientes Rubros Presupuestales: 312010300000000 – 341130222722300 por un costo Total de: **\$1.423.5 millones.**

### 4. Contratación como producto terminado, desarrollo asesoría y uso dado.

- Sistema de Liquidación y Distribución de Fondos – SLDF: Aplicación que es utilizada por la Dirección de Planeación, la Dirección Financiera y la Dirección

**“Credibilidad y confianza en el control”**

de Operaciones. Esta aplicación fue un desarrollo hecho a la medida para responder a las necesidades propias del negocio.

- XIPE – Gestión de Compromisos: Sistema de información de compromisos de la entidad, en el que se maneja el plan de Acción de TRANSMILENIO S.A.
- SIGET – Sistema de Gestión de Turnos: Aplicación que maneja los turnos del personal de la vía y los técnicos de control.
- Sistema de Información Geo-referencial de Alimentadores (SIG-ALIM): Aplicación desarrollada por PROCALCULO a la medida, para administrar y controlar la operación de la Flota Alimentadora.
  - Sistema de Control y Regulación de la Operación – SAE: Este sistema transaccional tiene como componentes principales, la programación de la operación diaria y posteriormente la regulación correspondiente. Este sistema es el que registra los sucesos que a diario acontecen en la operación del Sistema TransMilenio y es el que registra todos los eventos de comunicación con la flota de buses troncales. Esta aplicación se adquirió en el mercado y ha sido objeto de algunos ajustes de acuerdo con las características propias del sistema de transporte.
  - Sitio Web: El sitio web [www.transmilenio.gov.co](http://www.transmilenio.gov.co) del Sistema TransMilenio no se encuentra alojado en las instalaciones de **TRANSMILENIO S.A.**, sino de la empresa que presta los servicios de Hosting. Sin embargo el contenido, la actualización y modificación de los mismos es suministrado por cada una de las áreas de la entidad en cabeza de la Subgerencia de Comunicaciones.

La Empresa TRANSMILENIO S.A., en la actualidad no tiene área de desarrollo de software, cuando requiere algún software específico, este se contrata con terceros.

**5. Verificar que la adquisición de software y hardware sea compatible con los sistemas de información del distrito. (Respecto al numeral 3)**

El Hardware: PC, Servidores, RED – Equipos Activos, FIREWALL, Canal Dedicado.

Los dispositivos Switch Core ubicados en el área de Sistemas, se encuentran en proceso de cambio, amparados en el contrato CTO173-11 (Remodelación Centro de Cómputo). Actualmente este contrato se encuentra en ejecución.

Adicionalmente se encuentran los equipos de telecomunicaciones.

*“Activos de Información – Comunicaciones”. Estos equipos, propiedad de TRANSMILENIO S.A., están siendo administrados bajo el convenio CONV171-10 con la firma UNE cuyo objeto “EALIZAR LA ADMINISTRACION, GESTION, OPERACION, MANTENIMIENTO Y SOLUCION DE FALLAS E INCIDENTES DE LA RED DE COMUNICACIONES DE TECNOLOGIA TETRA DE PROPIEDAD*

**“Credibilidad y confianza en el control”**

DE TRANSMILENIO S.A. “ que fueron adquiridos por TRANSMILENIO S.A.; mediante convenio CONN170-10 cuyo objeto es “COMPRAR LA INFRAESTRUCTURA DE LA RED NEBULA DE COMUNICACIONES, Y DE LOS TERMINALES FIJOS Y TERMINALES PORTATILES ASIGNADOS A TRANSMILENIO S.A. DURANTE LA EJECUCION DEL CONTRATO 336 DE 2005.” Estos equipos se encuentran instalados y funcionando en los nodos de Suba, Country, CAD, Guadalupe, Sierra Morena, Visión y en el Centro de Control de la Sede de TRANSMILENIO S.A.

**6. Registro contable:**

**EQUIPO DE COMUNICACIÓN, COMPUTACION, LICENCIAS Y SOFTWARE  
30 DE SEPTIEMBRE DE 2011**

(En millones de pesos)

CODIGO CONTABLE	DESCRIPCION CUENTA	VALOR
167000	Equipo de comunicación y computación	7.688,7
167001	Equipo de comunicación	416,7
167002	Equipo de computación	7.265,0
167090	Otros equipo de comunicación y computación	7,0
168507	<b>Menos</b> depreciación acumulada equipo de comunicación y computación	6.643,7
197007	Licencias	14.402,1
197008	Software	203,8
197507	<b>Menos</b> Amortización Licencias y Software	11.410,2

Fuente: Subgerencia Financiera Transmilenio S.A.

Elaboró: Dirección Técnica de Movilidad Contraloría de Bogotá D.C.

Mediante la orden prestación de servicios No.260-2010, suscrita con Reyes Consultores Ltda., la entidad solicito realizar un avalúo técnico de equipos de comunicación que se encuentren en proceso de adquisición por parte de la entidad, el cual se encuentra en proceso de revisión para la vigencia 2011 y se registrará si es pertinente en los estados contables con corte a 31 de diciembre de 2011.

**2.4.1 Hallazgo administrativo por que la Empresa de Transmilenio no reportó en el Aplicativo SIVICOF los 13 Contratos de Concesión SITP – Transmilenio S.A. y el Contrato de Concesión SIRCI – Transmilenio S.A.**

Evaluada la información suministrada por la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A, específicamente en la rendición de la cuenta vigencias 2010 y 2011, del Formato CB-0201: Archivo Contratación, se pudo comprobar que la Empresa de Transmilenio no reportó en el Aplicativo SIVICOF los 13 Contratos de Concesión SITP – Transmilenio S.A. y el Contrato de Concesión SIRCI – Transmilenio S.A..

**“Credibilidad y confianza en el control”**

Por lo anterior, se incurrió en errores y omisiones en la presentación de la cuenta en particular a dicho archivo, incumpliendo lo establecido en las Resoluciones Reglamentarias No. 034 de 2009 y 013 del 4 de mayo de 2011 expedidas por el Señor Contralor de Bogotá *“Por medio de la cual se prescriben los métodos y establece la forma, términos y procedimientos para la rendición de la cuenta y la presentación de informes, se reglamenta su revisión y se unifica la información que se presenta a la Contraloría de Bogotá D.C.; y se dictan otras disposiciones”*,

*2.4.2 Hallazgo administrativo por que la información correspondiente a la Licitación del SITP, no se encuentra incorporado en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP a través del Portal único de Contratación*

En la evaluación de los Sistemas de información que posee la Entidad y en el marco de la auditoria al proyecto del Sistema Integrado de Transporte Publico - SITP, de los cuales se verificó el manejo de los sistemas de contratación el Sistema Electrónico para la contratación pública – SECOP y el Portal de Contratación a la Vista –CAV, evidenciando, que la información correspondiente a la Licitación del SITP, no se encuentra incorporado en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP a través del Portal único de Contratación, por cuanto no se están registrando toda la actividad contractual como lo establece el Artículo 8º del Decreto 2474 de 2008 *“Publicidad del procedimiento en el Secop”*. Norma que señalo que la Entidad contratante será responsable de garantizar la publicidad de todos los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación salvo los asuntos expresamente sometidos a reserva, además de los señalados en el Parágrafo 5 del mismo artículo. En concordancia con lo anterior tampoco se ha acatado con lo establecido en la circular No. 014 de 2011 expedida por el Secretario General donde se expresa que... *“las Entidades y organismos del Distrito deben cerciorarse que los datos reportados en el Portal de Contratación a la vista, se reflejan correctamente en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP, y en el caso de presentarse alguna diferencia entre lo reportado en uno u otro sistema, es deber de cada entidad corregir tales discrepancias en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP ”*, y lo señalado en la Directiva No.016 de 2011 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.,

Lo anterior, se presenta por cuanto en el Sistema Electrónico para la contratación pública – SECOP, se ha relacionado el link de la Licitación 003 de 2009, pero no se ha incorporado la información correspondiente, ya que el mismo se encuentra interconectado con el portal de Contratación a la Vista – CAV, en el que no se encuentra incorporada la información en el archivo histórico de procesos contractuales.

**“Credibilidad y confianza en el control”**

### **3 ANEXOS**

**“Credibilidad y confianza en el control”**

3.1 CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS.

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR Millones de \$	REFERENCIACIÓN <sup>7</sup>
ADMINISTRATIVOS	18	N.A.	2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4, 2.1.5, 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4, 2.2.5, 2.2.6, 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3, 2.3.4, 2.3.5, 2.4.1 y 2.4.2
CON INCIDENCIA FISCAL	1	\$59.514.3 millones	2.1.5
CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA	6	N.A.	2.1.1, 2.1.4, 2.1.5, 2.2.1, 2.2.2 y 2.2.4
CON INCIDENCIA PENAL		N.A.	

<sup>7</sup> Corresponde al numeral registrados en el Informe para cada uno de los hallazgos