

**INFORME DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON
ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD ESPECIAL**

**PROCESO CONTRACTUAL DEL PROYECTO DE LA TERMINAL SATÉLITE
DEL SUR Y LA GESTIÓN DE LA ENTIDAD EN EL PROGRAMA DE
SEGURIDAD VIAL**

**TERMINAL DE TRANSPORTE S.A.
PERIODO AUDITADO 2010**

**PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL PAD 2011
CICLO I**

DIRECCIÓN SECTOR MOVILIDAD

AGOSTO 2011

AUDITORÍA INTEGRAL – MODALIDAD ESPECIAL
A LA TERMINAL DE TRANSPORTE S.A.”

Contralor de Bogotá	MARIO SOLANO CALDERON
Contralor Auxiliar	CLARA ALEXANDRA MENDEZ CUBILLOS
Director Sector Movilidad	JOSE GABRIEL GACHANCIPA CORREA
Subdirector de Fiscalización Infraestructura	JAIME NOY FONSECA
Subdirector de Fiscalización Movilidad	CLEMENCIA GIRALDO GUTIERREZ
Asesor	MARIA YASMIN ABRIL FERNANDEZ
Equipo de Auditoría	YANETH CRISTINA GARCÍA PABÓN (LÍDER) JORGE CAMELO CALDERÓN MARTHA LUCIA CASTILLO CUBILLOS

CONTENIDO

1. CONCEPTO DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL - MODALIDAD ESPECIAL	10
2. RESULTADOS DE AUDITORIA.....	5
2.1. EVALUACION CONTROL INTERNO PROCESOS CONTRACTUAL AUDITADOS	6
2.1.1. Hallazgo administrativo por irregularidades en la custodia, manejo y reporte de Información contractual por parte de los responsables, desatendiendo las instrucciones consignadas en el artículo 37, Capítulo IX Sistema General de la Información Administrativa del Sector Público de la Ley 489 de 1998	6
2.1.2. Hallazgo administrativo , porque la Terminal no ha realizado una valoración de riesgos respecto del proceso contractual y de la función de administración pública, como tampoco un estudio concreto de la necesidad, conveniencia y oportunidad de la contratación.	7
2.1.3. Hallazgo administrativo porque la Terminal de Transporte, no tiene un procedimiento documentado con actividades y puntos de control para realizar el recaudo y la transferencia de los recursos de la prueba de alcoholimetría.	8
2.2.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia fiscal, disciplinaria y penal porque la Terminal de Transporte de Bogotá S.A. y el Consorcio ADITT-ASOTRANS, durante nueve (9) años, han hecho uso de los recursos públicos, contrario a lo establecido en el Decreto 2762 de 2001, destinados por la autoridad nacional de transporte para garantizar la seguridad de los pasajeros del transporte publico intermunicipal, los cuales ascendieron a \$18.550'776.350 pagados por los usuarios del transporte intermunicipal desde el 2002, con destino exclusivo: Para que personal idóneo efectuó exámenes generales de aptitud física y prueba de alcoholimetría a los conductores a fin de preservar la seguridad de los usuarios del transporte público intermunicipal que salgan de la Terminal de Transportes.	9
2.2.2. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque en desarrollo de la auditoría la contraloría de Bogotá determinó que en lo transcurrido de la vigencia 2010, la Terminal de Transportes debió transferir al consorcio ADITT-ASONTRANS la suma de \$2.823 millones y solo transfirió \$2.009 millones, es decir que la Terminal de Transportes ha retenido al Consorcio la suma de \$814 millones, lo cual es contrario a lo reglamentado en la normatividad que regula el programa de Seguridad Vial.....	17
2.2.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria , porque la Terminal de Transporte S.A, ha sido negligente y pasiva en la función de operador del Programa establecida en el artículo 2 de la Ley 336 de 1996, al no efectuar requerimiento de informes de la gestión del Consorcio ADITT-ASOTRANS, que den cuenta de la utilización y destinación de los recursos y de las actividades realizadas a los usuarios del programa de seguridad vial, especialmente en las relacionadas con exámenes médicos generales de aptitud física, permitiendo incumplimiento de las obligaciones contractuales, conllevando a que se presente grave riesgo la seguridad	

de los conductores y de los usuarios del servicio de transporte público terrestre intermunicipal, conforme al Artículo 12 del decreto 2762 de 2001 y a la Circular 06 de 2007 y al convenio TT-03-2007.....	21
2.2.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria , porque la Terminal de Transporte conociendo sobre los reiterados incumplimientos del Consorcio ADITT-ASOTRANS como operador del Programa de Seguridad Vial, en su calidad de coordinación fijada por el artículo 2 de la Ley 336 de 1996, no ha informado ni denunciado ante los organismos de control como: Contraloría General de la República, Contraloría de Bogotá, Procuraduría General de la Nación, Superintendencia de Puertos y Transporte y ante el Ministerio de Transporte, acerca del reiterado incumplimiento de las responsabilidades del Consorcio ADITT-ASOTRANS, como Operador del Programa de Seguridad.	29
2.2.5. En la evaluación al Convenio suscrito entre la Terminal de Transporte S.A. y el Consorcio ADITT-ASOTRANS se determinaron cuatro (4) hallazgos administrativos, de los cuales uno (1) tiene presunta incidencia disciplinaria por modificaciones continuas que no subsanaron de fondo las deficiencias del convenio inicial, lo cual refleja además de la falta de planeación y carencia de procedimientos en el recaudo y transferencia de los recursos del programa de seguridad vial, falta de control en el reporte y suministro de información.....	33
2.2.5.1. Hallazgo Administrativo porque la Terminal de Transporte a pesar que desde el año 2002 ha realizado un gran número de adiciones y modificaciones a los distintos convenios para la operación del Programa de Seguridad, sin subsanar las deficiencias de fondo que no han permitido cumplir con los fines esenciales establecidos en el Decreto Nacional 2762 de 2001.....	33
2.2.5.2. Hallazgo Administrativo toda vez que la Terminal de Transporte S.A. no cuenta con un procedimiento documentado que establezca responsables y actividades de control para el recaudo y la transferencia de los recursos del Programa de Seguridad Vial al Consorcio operador.....	35
2.2.5.3. Hallazgo administrativo al evidenciarse deficiencias en el reporte de información remitida al grupo auditor sobre el ingreso de recursos del programa de seguridad vial para la Terminal de Transporte S.A., correspondiente al porcentaje pactado en el convenio, contrario a lo estipulado en el Decreto 2762 de 2001.....	35
2.2.5.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria , por incumplimiento en el reporte de información a la Superintendencia de Puertos y Transporte, de conformidad con la Circular 006 de 2007.....	36
2.2.6. EN NOVIEMBRE 5 DE 2010 LA GERENCIA DEL TERMINAL DE TRANSPORTES S.A. LE COMUNICA AL CONSORCIO ADDITT- ASOTRANS OPERADOR DESDE LOS INICIOS DEL PROGRAMA EN EL 2002, QUE A PARTIR DEL 12 DE DICIEMBRE DE 2010 EL CONVENIO NO LE SERIA RENOVADO.	37
EL 26 DE NOVIEMBRE DE 2010, LA TERMINAL DE TRANSPORTES LE ADJUDICA A ASOCARIBE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA COMO RESULTADO DE LA OFERTA PÚBLICA-TTSP0-09-2010 APERTURADA EL 5 DE NOVIEMBRE DE 2010.	37
2.2.6.1. Hallazgo Administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria , porque en la etapa precontractual de la Oferta Pública-TTSP0-09-2010 aperturada el 5 de noviembre de 2010, la Contraloría de Bogotá observa que se presentaron	

irregularidades en la evaluación y adjudicación del proceso de este proceso por parte de la Terminal de Transportes S.A. al nuevo operador que efectuará los exámenes generales de aptitud física y prueba de alcoholimetría a los conductores a fin de preservar la seguridad de los usuarios del transporte público intermunicipal que salgan de la Terminal de Transportes de Bogotá. 39

2.2.6.2. **Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria** porque en la etapa precontractual de la Oferta Pública-TTSP0-09-2010 aperturada el 5 de noviembre de 2010, la Contraloría de Bogotá observa que la definición del objeto definido en la OFERTA PÚBLICA-TTSP0-09-2010 no corresponde a lo señalado en la normatividad Nacional que regula el programa de seguridad vial, que señala como objeto específico “(..) efectuar los exámenes generales de aptitud física y prueba de alcoholimetría a los conductores a fin de preservar la seguridad de los usuarios del transporte público intermunicipal que salgan de la Terminal de Transportes” 41

2.2.6.3. **Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**, porque en la etapa precontractual de la oferta pública-TTSP0-09-2010 aperturada el 5 de noviembre de 2010, la Contraloría de Bogotá observa que la Terminal de Transportes, en el proceso licitatorio de la OFERTA PÚBLICA-TTSP0-09-2010, encaminada a seleccionar el nuevo operador que “(..)efectuará los exámenes generales de aptitud física y prueba de alcoholimetría a los conductores a fin de preservar la seguridad de los usuarios del transporte público intermunicipal que salgan de la Terminal de Transportes”, incumplió el manual de contratación reglamentado mediante la Resolución 020 de 2010, artículo 4 de la Terminal de Transporte, las cuales establecen como reglas de planeación la obligatoriedad que los procesos de selección estén precedidos de un estudio concreto de necesidad, conveniencia y oportunidad de la contratación, así como un análisis de las condiciones del mercado. 43

2.2.6.4. **Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**, porque en la etapa precontractual de la oferta pública-TTSP0-09-2010 aperturada el 5 de noviembre de 2010, la Contraloría de Bogotá observa que la Terminal de Transporte S.A., se está extralimitando al solicitar un porcentaje del total de los ingresos recaudados que tal como lo ha definido la Normatividad Nacional, en su totalidad solo podrán ser utilizados para“(..) efectuar los exámenes generales de aptitud física y prueba de alcoholimetría a los conductores a fin de preservar la seguridad de los usuarios del transporte público intermunicipal que salgan de la Terminal de Transportes”, por el programa de seguridad vial, actuación administrativa contraria a lo preceptuado en el artículo 12 numeral 8 del Decreto 2762 de 2001, que establece que dichos recursos deben orientarse exclusivamente a actividades propias del programa. 44

2.2.6.5 **Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**, porque en la etapa precontractual de la Solicitud Pública de Oferta -TTSP0-09-2010 aperturada el 5 de noviembre de 2010, la Contraloría de Bogotá observa que la Terminal de Transportes a pesar de haber definido claramente en el Numeral 6.2. del pliego de condiciones de la Solicitud Pública de oferta TTSP0-09-2010, que la transferencia de los recursos se haría diariamente, en el contrato suscrito con ASOCARIBE se eliminó la palabra “diariamente e íntegramente”, situación ésta que sigue propiciando el hecho de que los recursos se transfieran de manera irregular y mensualmente. 45

2.2.6.6. **Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**, porque en la etapa contractual de la oferta pública-TTSP0-09-2010 aperturada el 5 de noviembre de 2010, la Contraloría de Bogotá observa que la Terminal de Transportes nuevamente pactó en el Convenio suscrito con ASOCARIBE un porcentaje del 28% del total de lo recaudado al mes de la prueba de alcoholimetría; además omitió incluir en el texto del contrato la obligación de consignar diariamente e íntegramente los recursos en la cuenta del Consorcio, contraviniendo las normas previstas en el Decreto 2762 de 2001, Resolución 2222 de 2002 del Ministerio de Transporte y la Circular 06 de 2007. 46

2.2.7. CONTROVERSIAS Y ACCIONES JUDICIALES QUE SE SUSCITARON CON OCASIÓN DE LA TERMINACIÓN EL 12 DE DICIEMBRE DE 2010 DEL CONVENIO CON ADDIT-ASOTRANS, Y LA ADJUDICACIÓN DE LA OFERTA PUBLICA SPO-09-2010, AL OFERENTE ASOCIACIÓN DE TRANSPORTADORES DEL CARIBE-ASOCARIBE, Y SUSCRIPCIÓN EL 29 DE NOVIEMBRE DE 2010, DEL CONVENIO TT-No. 08/2010 CON ASOCARIBE, PARA EFECTUAR LOS EXÁMENES GENERALES DE APTITUD FÍSICA Y PRUEBA DE ALCOHOLIMETRÍA A LOS CONDUCTORES A FIN DE PRESERVAR LA SEGURIDAD DE LOS USUARIOS DEL TRANSPORTE PÚBLICO INTERMUNICIPAL QUE SALGAN DE LA TERMINAL DE TRANSPORTES. 48

2.2.8. EN CONCLUSION EL PROGRAMA DE SEGURIDAD VIAL, CREADO MEDIANTE EL DECRETO NACIONAL 2762 DE 2001, CUYO OBJETO ES EL “EFECTUAR LOS EXÁMENES GENERALES DE APTITUD FÍSICA Y PRUEBA DE ALCOHOLIMETRÍA A LOS CONDUCTORES A FIN DE PRESERVAR LA SEGURIDAD DE LOS USUARIOS DEL TRANSPORTE PÚBLICO INTER MUNICIPAL QUE SALGAN DE LA TERMINAL DE TRANSPORTES”, HA VENIDO SIENDO INCUMPLIDO DE MANERA SISTEMATICA POR LA TERMINAL DE TRANSPORTES EN CALIDAD DE COORDINADOR, Y EL CONSORCIO ADITT-ASOTRANS EN SU CALIDAD DE OPERADOR, TANTO EN SU DESARRROLLO E IMPLEMENTACIÓN COMO EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS. 52

2.3. EN DESARROLLO DE LA AUDITORIA A LA CONTRATACIÓN, EN LA AUDITORIA A LA CONTRATACION DE LA TERMINAL SATÉLITE DEL SUR, LA CONTRALORIA DE BOGOTÁ EVIDENCIÓ LA EXISTENCIA DE (23) HALLAZGOS ADMINISTRATIVOS, CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA (22) Y (7) CON INCIDENCIA FISCAL POR VALOR DE \$2.109.548.921,61. 54

2.3.1. **Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal** por el pago de sobrecostos por la suma de \$1.375.033.987,61 de las actividades de Excavación de Pilotes de 60 y 70 cms de diámetro a pesar de sus manifiestos y sobreestimados precios unitarios presentados por CONCONCRETO S.A. en su oferta respecto de los precios de mercado, lo cual se hubiese evitado si la TERMINAL DE TRANSPORTE S.A hubiera respetado los principios de transparencia, economía y responsabilidad, observado los derechos y deberes de las entidades estatales, así como la ecuación contractual, estipulaciones ellas señaladas en la Ley 80 de 1993, en desarrollo del proceso precontractual y contractual del Contrato TT-80-2006. 54

2.3.2 **Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal** por el reconocimiento y pago de \$409.995.012,00 resultado de haber pagado una mayor longitud efectiva de excavación en los pilotes de 60, 70 y 80 cm. de diámetro

correspondientes a la zona del sótano, respecto de lo definido para estas actividades en los estudios y diseños que sirvieron de base para suscribir el Contrato TT-80-2006 entre la Terminal de Transporte S.A. y la firma CONCONCRETO S.A..... 105

2.3.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, por valor de \$141.191.140,00 representado en el mayor valor pagado por la Terminal de Transporte S.A. en la ejecución de las actividades de suministro, instalación, montaje, pruebas y entrega final de la subestación eléctrica para 800 kva, planta eléctrica de emergencia para 650 kw a la empresa CODENSA S.A. ESP con respecto al valor que para las anteriores actividades estaban pactadas en el contrato de obra TT-80-2006. 112

2.3.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por haberse pagado con recursos del Contrato TT-80-2006 y no haber asumido el contratista con cargo a sus imprevistos, la suma de \$21.068.756,00 que correspondió al costo de obras de acondicionamiento y mejoramiento para solucionar procesos constructivos no ceñidos a las recomendaciones del estudio de suelos respecto de la construcción de los muros de contención en la zona del Barrio El Motorista..... 120

2.3.5 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, por el pago innecesario e injusto de los costos del procedimiento arbitral entre la Terminal de Transporte S.A. y Conconcreto S.A. por \$108.460.000,00, valor que se hubiese evitado pagar si la entidad y la firma contratista hubiesen cumplido los procedimientos de resolución directa de la controversia contractual señalada en la cláusula compromisoria estipulada en el Contrato TT-80-200, como requisito legal previo para solicitar la convocatoria a tribunal de arbitramento..... 126

2.3.6 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por el reconocimiento y pago de \$4.850.000 resultado de asumir la entidad unos gastos profesionales y administrativos que le correspondían al Contratista de obra según Contrato TT-80-2006, respecto de efectuar ploteo de planos, realizar gestiones y radicar los planos de los diseños de acueducto y alcantarillado y diseños de gas natural ante las empresas EAAB y GAS NATURAL, respectivamente. 131

2.3.7 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en el Contrato de consultoría TT-008-2005 por valor de \$48'950.026 correspondiente al pago de los honorarios y gastos de Tribunal de Arbitramento, como efecto de la gestión negligente de la Terminal de Transporte S.A. en el cumplimiento de las estipulaciones dispuestas en dicho contrato y de la normatividad vigente respecto de los procesos de ejecución, terminación, liquidación y aplicación de la cláusula compromisoria, debido a que la entidad no objetó en la oportunidad legal debida, el cumplimiento de su objeto y obligaciones allí consignadas..... 133

2.3.8 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque sin justificación técnica ni legal alguna la Terminal de Transporte S.A. modifica el tiempo establecido en los Pliegos de Condiciones de la Licitación Pública TT-LP-001-2006 para efectuar la Etapa de Preconstrucción respecto de lo estipulado en el Contrato TT-80-2006..... 142

2.3.9 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque a pesar de estar contempladas en los estudios y diseños presentados por ACI PROYECTOS S.A. y de ser parte de la construcción de la Primera Etapa de la Terminal Satélite del Sur objeto de la Licitación Pública TT-LP-01-2006, las

excavaciones para pilotaje de 60, 70 y 80 cm. de diámetro pertenecientes a la zona del sótano quedaron por fuera del presupuesto de obra de esta licitación.....	143
2.3.10 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria , porque la Terminal de Transportes, previo a la apertura del proceso de la Licitación Pública TT-LP-001-2006, no tuvo en cuenta las apreciaciones y recomendaciones de la firma ACI PROYECTOS S.A. quien elaboró los estudios y diseños para la construcción de la Terminal Satélite del Sur, encaminadas a disminuir ampliamente el riesgo de modificaciones en las cantidades y condiciones de ejecución de obra y su consecuente incidencia en el presupuesto del proyecto, acerca de pactar la modalidad de precio global fijo en la respectiva licitación para obra pública.	146
2.3.11 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria , porque sin estar suscrito el respectivo contrato adicional, la firma contratista inició labores de la excavación de pilotaje en sus mayores cantidades de obra para los diámetros de 60 y 70 cm. y para la actividad Acero Estructural, así como para las obras adicionales respecto de la excavación de pilotaje de 80 cm. de diámetro.....	147
2.3.12 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria , porque la entidad decide suscribir el contrato Adicional No. 1 al Contrato TT-80 de 2006 con cantidades de obra que no corresponden a las indicadas por el consultor de los estudios y diseños.	148
2.3.13 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria , porque la Terminal incumple su normatividad interna respecto de la aprobación requerida por parte de su Junta Directiva para someter a Tribunal de Arbitramento una diferencia contractual que surja con ocasión de la ejecución de un determinado contrato.	150
2.3.14 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria , porque la entidad actúa con negligencia respecto de lograr un acuerdo directo con el contratista, lo cual se observa en el incumplimiento de compromisos establecidos en el comité de Conciliación de septiembre 27 de 2007.	151
2.3.15 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria , porque no existió diligencia y cuidado en la solicitud de convocatoria a un tribunal de arbitramento al Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, con ocasión de la diferencia contractual en desarrollo del Contrato TT-80-2006, presentada por la entidad, a través de su apoderado, lo cual produjo que la parte resolutive del Laudo Arbitral no haya podido atender el equilibrio económico de la entidad.....	152
2.3.16 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria , porque la entidad no manifestó oportunamente ante el tribunal de arbitramento aspectos fundamentales que hubiesen posibilitado legalmente la solicitud de la nulidad del fallo por haberse basado su parte resolutive en disposiciones contradictorias.....	156
2.3.17 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria , porque en desarrollo del contrato TT-80-2006, el subcontratista ejecutó los ítems de excavación pilotaje de 60, 70 y 80 cm. de diámetro sin la autorización previa y escrita de la entidad al contratista de obra, incumpléndose lo estipulado en el Parágrafo Cesiones y subcontratos de la Cláusula Décima Quinta del contrato.	157
2.3.18 Hallazgo administrativo porque no existe la debida diligencia, cuidado y atención en la revisión de la información de los soportes base de las consideraciones para la elaboración de los otrosí del Contrato TT-80-2006.....	158

2.3.19 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria , porque respecto del Contrato 80-2006, el no cumplimiento del Pliego de Condiciones Definitivo de la Licitación Pública de Obra No. TT-LP-01-2006, específicamente del Apéndice A sobre Parámetros de Diseño y Especificaciones de Construcción, Numeral 2.4.8. Estudio de Impacto Ambiental, el cual requirió del contratista presentar cuatro productos.....	159
2.3.20 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria , porque se incumple por parte de CONCRETOS obligaciones en materia de ejecución en desarrollo del Contrato TT-80-2006 con respecto a la presentación de los planes de tráfico, gestión ambiental y gestión social, sin que la Interventoría y la entidad hayan realizado un atento, oportuno y diligente control y supervisión de esta estipulación.	162
2.3.21 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria , porque la entidad no dispone de toda la información y documentación que en desarrollo del contrato TT-80-2006 se generó.....	164
2.3.22 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria , porque se evidencia que el Acta de acuerdo Contractual del Contrato 80 de 2006 no se suscribió el 1º de marzo de 2007 por el Gerente de la Terminal de Transporte y el Representante Legal de Concreto S.A., presentándose que no se pudiesen autorizar obras en los días inmediatamente siguientes a esta fecha, generando demoras injustas en las actividades del cronograma de obra aprobado.....	167
2.3.23 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria , porque existió negligencia de la entidad al no determinar las Excavaciones para pilotaje faltantes en la zona del sótano del proyecto en el Cuadro de Cantidades de Obra del Numeral 1.23 de los Pliegos de Condiciones, cuando dicha zona estaba identificada claramente en el Apéndice A, de dichos pliegos.	168
3. ANEXOS	170
3.1. CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS	170



1. CONCEPTO DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL - MODALIDAD ESPECIAL

Doctora

MARTHA HERNANDEZ ARANGO

Presidenta Junta Directiva
Terminal de Transporte S.A.
Ciudad

Ingeniero

LUCAS RINCON RIVERA

Gerente General
Terminal de Transporte S.A.
Ciudad

Respetados Doctores:

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 Terminal de Transporte S.A., encaminada a evaluar el proceso contractual del Proyecto de la Terminal Satélite del Sur y la gestión de la entidad en el Programa de Seguridad Vial operado bajo el Convenio TT-03 de 2007 y sus modificaciones, y al proceso de Oferta Pública TT-SPO-09-2010, a través de la evaluación en las diferentes etapas del proceso precontractual, contractual y post contractual, así como a la comprobación de que las operaciones administrativas, económicas y de Control Interno se realizaron conforme a las normas legales y de procedimientos aplicables, a la entidad.

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 Control Interno.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, serán 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 las adecuadas medidas de Control Interno en el área objeto de evaluación.

Concepto sobre Gestión y los Resultados

Se evaluó la efectividad de los mecanismos de control interno implementados esencialmente, aquellos que contribuyen a limitar los riesgos que afectan las actividades en el desarrollo del proceso contractual del proyecto para la construcción de la Terminal Satélite del Sur y el Programa de Seguridad Vial referido al Convenio TT-03 de 2007 y sus modificaciones y al proceso de Oferta Pública TT-SPO-09-2010, evidenciando en ambos procesos deficiencias y debilidades, que en general, a juicio del grupo auditor, incidieron aspectos como: deficiencias en la calidad, oportunidad y suministro de la información; se observó una inadecuada planeación de recursos en el proceso contractual evaluado; trasgresión a la normatividad tanto interna como externa que regula el proceso contractual de la entidad (etapa precontractual-contractual y pos-contractual), inadecuado manejo en la implementación del programa de seguridad vial y en los recursos públicos derivados del mismo.

Respecto al proceso contractual de la Terminal Satélite del Sur, es evidente para la Contraloría de Bogotá, que por negligencia y omisión de principios que regulan la contratación, condujo a la aplicación de la cláusula compromisoria y tener que recurrir a la solicitud de Tribunal de Arbitramento, obligándose a pagar costos de administración, protocolización, peritazgo y otras expensas objeto del incumplimiento a lo dispuesto por la cláusula compromisoria y lo dispuesto por las normas que regulan la materia.

El no acudir a instancias administrativas y de prevención del daño antijurídico, permitieron que la entidad de manera frecuente llegue a instancias judiciales, que en últimas afectan no solo el patrimonio de la entidad, sino el cumplimiento a cabalidad de las actividades en el marco de la función pública atribuida por la Constitución y la Ley.

Los aspectos arriba citados permiten conceptuar que las medidas de control implementadas por la entidad han sido insuficientes, por lo que afecta y pone en riesgo la efectividad del proceso contractual de la entidad.

La Terminal de Transporte ha omitido el cumplimiento de sus funciones respecto del reporte de información que requieran los organismo de control cualquiera que

sea, en este caso tanto a la Superintendencia de Puertos y Transporte, como a la Contraloría de Bogotá, D.C., dificultando el proceso auditor al no disponer de la información dentro de los términos establecidos.

Como resultado de la auditoría modalidad especial adelantada, y en virtud de lo relatado en los párrafos anteriores la Contraloría de Bogotá, D.C., considera que la gestión adelantada por la Terminal de Transporte S.A., al proceso contractual evaluado, ha sido **desfavorable**.

El programa de seguridad vial, creado mediante el decreto nacional 2762 de 2001, cuyo objeto es el “efectuar los exámenes generales de aptitud física y prueba de alcoholimetría a los conductores a fin de preservar la seguridad de los usuarios del transporte público intermunicipal que salgan de la Terminal de Transportes”, ha venido siendo incumplido de manera sistemática por la Terminal de transportes en calidad de coordinador, y el consorcio ADITT-ASOTRANS en su calidad de operador, tanto en su desarrollo e implementación como en el manejo de los recursos públicos.

Dadas las inconsistencias evidenciadas en el desarrollo de esta auditoría, en lo que tiene que ver con la aplicabilidad de la normatividad que regula el programa de seguridad, donde se evidenció deficiencias en el recaudo y transferencia de los recursos; inadecuada gestión en dicho programa tanto de la Terminal de Transporte como del Consorcio ADITT-ASOTRANS, la extralimitación de estas entidades en convenir un porcentaje de los recursos del programa para la Terminal, muchos de estos inconvenientes se originan en la ambigüedad del texto de la normativa; aspectos que hacen necesario que la Contraloría de Bogotá convoque a la administración distrital y nacional a realizar revisión y modificación normativa especialmente en el Decreto 2762 de 2001, la Resolución 02222 de 2002 del Ministerio de Transporte, la Circular 06 de 2007 de la Superintendencia de Puertos y transporte.

Consolidación de hallazgos

En desarrollo de la presente auditoría tal como se detalla en el Anexo 1 se establecieron los siguientes presuntos hallazgos: cuarenta (40) administrativos, treinta y tres (33) con incidencia disciplinaria, ocho (8) y fiscales en cuantía de \$ 5.632.981.746,61, y un (1) con incidencia penal.

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, como lo establece la Resolución Reglamentaria 014 de 2010.

Bogotá D. C., agosto de 2011

JOSE GABRIEL GACHANCIPA CORREA
Director Sector Movilidad

2. RESULTADOS DE AUDITORIA

La Terminal de Transporte S.A, es una Sociedad de Economía Mixta del orden Distrital, de segundo grado u orden, vinculada a la Secretaría de Movilidad, conforme a lo establecido en la Ley 489 de 1998 y el Decreto Ley 1421 de 1993, los artículos 105, 107 y 108 del Acuerdo 1257 de 2006, el Código de Comercio y demás normas concordantes y reglamentarias. Al encontrarse dentro de las excepciones establecidas en el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, en consecuencia aplica las normas legales y reglamentarias de carácter privado que regulan su actividad económica y comercial”.

Cuadro No. 1
Composición del Capital Social a 31 de diciembre de 2010
Terminal de Transporte S.A.

ACCIONISTAS	Composición del Capital		
	Participación Porcentual		
	Distrito	Nación	Privado
Bogotá, D.C.	63,1886		
Instituto de Desarrollo Urbano – IDU	12,9363		
Ministerio de Transporte		9,0402	
Corporación de Abastos de Bogota, CORABASTOS		2,6333	2,8619
Fondo de Pasivos Social FF. CC.		0,0129	
PARTICUALRES			9,3267
TOTAL PARTICIPACIÓN ACCIONARIA	76,1249	11,6864	12,1886
TOTAL ACCIONES EN CIRCULACIÓN	2,202,622,263		

Fuente: Superintendencia de Puertos y Transporte
Elaboró: Equipo de Auditoria

La Terminal de Transporte S.A, a través de la Resolución 065 de 2008, modificada posteriormente con la No. 020 de 2010, expidió el manual de contratación con el cual reguló las relaciones contractuales con todas las personas públicas o privadas, a la luz de los principios Constitucionales de la función pública, el control fiscal, el régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades y del derecho privado¹.

¹ Artículo Primero Resolución 020 de 2010.

2.1. EVALUACION CONTROL INTERNO PROCESOS CONTRACTUAL AUDITADOS

Con el fin de evaluar la calidad y nivel de confianza de los controles efectuados al proceso contractual objeto de evaluación de esta Auditoría Especial “contratos de la Terminal Satélite del Sur, el Convenio TT-03 de 2007 y el proceso de Oferta Pública TT-SPO-09-2010, con base en la verificación de la información suministrada, esencialmente en los controles efectuados a este proceso, manejo y reporte de la información, y administración del riesgo, observándose deficiencias de control importantes los cuales se enuncian a continuación:

2.1.1. Hallazgo administrativo por irregularidades en la custodia, manejo y reporte de Información contractual por parte de los responsables, desatendiendo las instrucciones consignadas en el artículo 37, Capítulo IX Sistema General de la Información Administrativa del Sector Público de la Ley 489 de 1998².

La Terminal de Transporte S.A., no cuenta con toda la información contractual tal y como se puede evidenciar en las reiteradas solicitudes de información efectuadas por el grupo auditor.

Adicionalmente, incumple lo estipulado en la Ley 594 de 2000, Ley General de Archivo, toda vez que la documentación e información generada por la entidad debe hacer parte integral de su archivo o memoria institucional en consonancia con el Decreto 4124 de 2004³, Capítulo Segundo, Artículo 10. *“Las personas naturales o jurídicas de derecho privado, que estén bajo inspección, vigilancia e intervención del Estado, deberán tener el archivo creado, organizado, preservado y controlado, teniendo en cuenta los principios de procedencia y de orden original, el ciclo vital de los documentos, y las normas que regulen a cada sector, siempre y cuando no contraríen las normas sobre propiedad intelectual y no se vulneren los derechos otorgados por el artículo 15 de la Constitución Política”.*

Así mismo, se evidenció inobservancia, por parte de la Gerencia General a los Estatutos que la rigen, específicamente en lo contemplado en el Capítulo Séptimo Artículo 49, numeral 21. *“Rendir al Ministerio de Transporte u organismos competentes de control, los informes particulares y periódicos que se soliciten sobre el desarrollo de las actividades”.*

² Artículo 37.” Sistema de información de las entidades y organismos. Los sistemas de información de los organismos y entidades de la Administración Pública servirán de soporte al cumplimiento de su misión, objetivos y funciones, darán cuenta del desempeño institucional y facilitarán la evaluación de la gestión pública a su interior así como, a la ciudadanía en general”.

³ por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Archivos, y se dictan otras disposiciones relativas a los Archivos Privados.

Acceso a la información

El derecho de acceso a la información pública es un derecho de vital importancia toda vez que éste propende por la transparencia del actuar del aparato estatal y eventualmente de algunos particulares. La cultura de transparencia contribuye a que se disminuya la corrupción, lo cual se traduce en un mayor control del actuar de los funcionarios públicos. En la medida que haya más acceso a la información pública se facilita la defensa de derechos fundamentales individuales y colectivos, lo cual a su vez se traduce en el fortalecimiento de la democracia.

Es necesario que la entidad adopte las medidas correctivas que considere necesarias para que hechos como los señalados, que la entidad no tiene la información disponible y oportuna no se vuelva a presentar y ponga en entredicho la eficiencia y eficacia de la gestión pública de la entidad.

Por lo anteriormente señalado, es evidente que se presenta un presunto hallazgo administrativo de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículos 15 y 209; Ley 489 de 1998 artículos 3, 4 y 37; Ley 87 de 1993 artículo 2; Decreto Nacional 4124 de 2004, artículo 10; Resolución Interna Terminal de Transportes N° 020 de 2010.

2.1.2. Hallazgo administrativo, porque la Terminal no ha realizado una valoración de riesgos respecto del proceso contractual y de la función de administración pública, como tampoco un estudio concreto de la necesidad, conveniencia y oportunidad de la contratación.

Referente a la administración del riesgo en la administración pública, es precisamente la Ley 489 de 1998, que en su capítulo X, fija la estructura y organización de la administración pública; en el literal f) del mismo capítulo contempla a las Sociedades de Economía Mixta como parte integral de la misma; Que, por su parte, la norma técnica de la Calidad en la Gestión Pública - NTCGP 1000: 2004, 2009, establece como requisito General del Sistema de Gestión de la Calidad, (numeral 4.1, literal g), la obligación de *"identificar y diseñar, con la participación de todos los servidores públicos y/o particulares que ejercen funciones públicas, los puntos de control sobre los riesgos de mayor probabilidad de ocurrencia o que generan un impacto considerable en la satisfacción de necesidades y expectativas de calidad de los clientes, en las materias y funciones que le competen a cada entidad"*.

Así mismo, el manual de contratación adoptado mediante la Resolución 065 de 2008 y su modificación con la Resolución 020 de 2010, definió en el **ARTÍCULO SÉPTIMO.- PLANEACIÓN CONTRACTUAL**: *"En todos los contratos que celebre*

La Terminal S.A., se contará con mecanismos preventivos y correctivos de las situaciones que puedan afectar la adecuada y oportuna ejecución del contrato. Se analizarán sus riesgos, con el fin de determinar la procedencia de adiciones, modificaciones o supresiones respecto del objeto y alcance del contrato, así como de la imposición de sanciones o cobro de garantías contractuales”.

La entidad no realizó un estudio concreto de necesidad, conveniencia y oportunidad de la contratación, así como del análisis de condiciones de mercado para adelantar los convenios con los cuales contrataría la administración y operación del Programa de Seguridad Vial con la suscripción del Convenio TT-03-2007 y para el Proceso de Solicitud Pública de Oferta SPO-09-2010, de conformidad con el ARTÍCULO CUARTO.- REGLAS DE PLANEACIÓN de la Resolución 20 de 2010.

Es importante que la Terminal de Transportes adopte medidas que permitan que se evalúen los riesgos que puedan prevenirse en la contratación que adelante la entidad y que en adelante no se omita el cumplimiento de esta normatividad.

Los hechos descritos, podrían dar lugar a un presunto hallazgo administrativo de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998 artículos 3 y 4; Ley 87 de 1993 artículo 2; Resolución Interna TT 020 de 2010 artículo 10.

2.1.3. Hallazgo administrativo porque la Terminal de Transporte, no tiene un procedimiento documentado con actividades y puntos de control para realizar el recaudo y la transferencia de los recursos de la prueba de alcoholimetría.

El documento allegado al grupo auditor, tiene que ver con el procedimiento bajo el código SAT-101 para el recaudo de la tasa de uso, éste no incluye ninguna actividad correspondiente al programa de seguridad vial. Hace referencia al recaudo de la Tasa de Uso por permanencia de los vehículos que hacen uso del espacio de la Terminal⁴. Por otra parte el procedimiento se encuentra desactualizado, el objetivo contemplado en el numeral 1, hace referencia a la Resolución 502 de 2003 la cual fue derogada.

En conclusión el concepto sobre el control interno del proceso contractual evaluado, es **desfavorable**, teniendo en cuenta que evaluados los mecanismos de control Interno de los contratos, se observaron deficiencias y debilidades, que inciden en la efectividad de los mismos, especialmente en aspectos como: deficiencias en la calidad de la información, al no disponer de información veraz y oportuna, al no efectuar control y seguimiento en las diferentes etapas de este

⁴ Acta de visita Fiscal a la Tesorería

proceso, reflejar inadecuada planeación de recursos, lo que ha conllevado a que la entidad se vea enfrentada a controversias y procesos judiciales, aspectos éstos que permiten conceptuar que las medidas de control han sido insuficientes, lo que afecta y pone en riesgo la función administrativa de la entidad en este proceso.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un presunto hallazgo administrativo de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998 artículos 3, 4 y 37; Ley 87 de 1993 artículo 2; Decreto Nacional 4124 de 2004, artículo 10.

2.2. PROGRAMA DE SEGURIDAD VIAL

2.2.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia fiscal, disciplinaria y penal porque la Terminal de Transporte de Bogotá S.A. y el Consorcio ADITT-ASOTRANS, durante nueve (9) años, han hecho uso de los recursos públicos, contrario a lo establecido en el Decreto 2762 de 2001, destinados por la autoridad nacional de transporte para garantizar la seguridad de los pasajeros del transporte público intermunicipal, los cuales ascendieron a \$18.550'776.350 pagados por los usuarios del transporte intermunicipal desde el 2002, con destino exclusivo: *Para que personal idóneo efectúe exámenes generales de aptitud física y prueba de alcoholimetría a los conductores a fin de preservar la seguridad de los usuarios del transporte público intermunicipal que salgan de la Terminal de Transportes.*

La auditoría fiscal encontró que el programa de seguridad vial dejó de recibir \$3.523'432.825, que corresponde al 19% de los \$18.550'776.350 recaudados del año 2002 al 2010, recursos que por el contrario ingresaron al presupuesto de la empresa Terminal de Transportes de Bogotá s.a., Sociedad de Economía Mixta del orden Distrital, destinados a fines diferentes a los establecidos en el decreto nacional 2762 de 2001; configurándose detrimento patrimonial a los recursos del programa.

El Ministerio de Transporte expidió el 20 de diciembre de 2001, el Decreto 2762 “por el cual se reglamenta la creación, habilitación, homologación y operación de los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera” estableciendo en el artículo 13 numeral 8 que:

“Con fundamento en el artículo 2o. de la Ley 336 de 1996 y en consonancia con los programas de seguridad que implemente el Ministerio de Transporte, las empresas terminales de transporte actualmente en operación, deberán disponer dentro de un plazo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de vigencia del presente Decreto, dentro de las instalaciones físicas de cada Terminal de transporte, los equipos, el personal idóneo y un área suficiente para efectuar exámenes médicos generales de aptitud física y practicar la

prueba de alcoholimetría a una muestra representativa de los conductores que estén próximos a ser despachados del respectivo Terminal. Para el desarrollo de estos programas se contará con los recursos previstos en el artículo 12 del presente decreto, los cuales se manejarán de manera coordinada y organizada entre las empresas de transporte intermunicipal de pasajeros usuarias de los terminales, o a través de sus agremiaciones y los terminales de transporte en su conjunto⁵. (Subrayado fuera de texto)

Igualmente, este mismo Decreto en el capítulo IV define **las tasas de uso** como el valor que deben cancelar las Empresas de Transporte por el uso de las áreas operativas de los terminales de transporte terrestre de pasajeros por carretera, a la empresa Terminal de Transporte. Estas tasas de uso son fijadas por el Ministerio de Transporte teniendo en cuenta la clase de vehículo a despachar, la longitud de la ruta y el número de terminales en el recorrido. Y que tienen dos componentes; uno para los programas de seguridad entre los que se encuentra los exámenes de aptitud física a los conductores y la prueba de alcoholimetría valor que debe ser transferido íntegramente a la entidad administradora de estos programas y, el otro que va directamente a las Terminales de Transporte.

En concordancia con el mencionado Decreto, el Ministerio de Transporte expidió la Resolución 02222 de 2002 bajo la cual fija el valor de las tasas de uso, incluido el valor de la prueba de alcoholimetría. En el artículo segundo de esta resolución se estipula que, además de los cobros por concepto de tasa de uso propiamente dicha que se establecen en su artículo primero, los terminales de transporte cobrarán a las empresas de transporte el valor de la prueba de alcoholimetría por cada despacho de origen así: \$600 para el año 2002 con una cobertura del 33%; \$1.200 para el año 2003 con una cobertura del 66%; \$1.800 para el año 2004 con cobertura del 100%, a partir del 2005, el valor se incrementará de acuerdo con el índice de precios al consumidor IPC para cada año con cobertura del 100%.

La Terminal de Transporte S.A., adelantó el proceso contractual para implementar el programa de seguridad vial y el 22 de marzo de 2002 suscribió el Convenio con el Consorcio ADITT- ASOTRANS, con el objeto de: *“En desarrollo del Decreto 2762 de 2001 artículos 12 y 13 numeral 8, de la Resolución 2222 de 2002 artículo 2 y la Resolución 4222 de 2002 artículo 3 del Ministerio de Transporte, el programa de seguridad y demás normas vigentes, se desarrollará en la Terminal de Transporte de Bogotá, las pruebas de alcoholimetría, de aptitud física y demás relacionadas con el objeto del presente convenio a los conductores que sean despachados por las empresas de transporte desde dichas instalaciones dentro de la cobertura indicada en las*

⁵ **ARTÍCULO 12. FIJACIÓN.** El Ministerio de Transporte mediante resolución y teniendo en cuenta, la clase de vehículo a despachar, la longitud de la ruta y el número de terminales en el recorrido, fijará las tasas de uso que deben cobrar los terminales de transporte terrestre, autorizados por este, a las empresas de transporte intermunicipal de pasajeros usuarias de los mismos, la cual se compone de dos partes: una suma que se destinará al desarrollo de los programas atinentes a la seguridad definidos en el numeral 8 del artículo 13 del presente decreto la cual será recaudada por los Terminales de Transporte y transferida íntegramente a la entidad administradora de los mencionados programas y la otra parte restante ingresará a la Empresa Terminal de Transporte.

resoluciones en comentario”, y una vigencia de dos años prorrogables por el mismo periodo de tiempo.

Así mismo, los hechos comentados pueden ser constitutivos de un presunto incumplimiento, cuando se analizan a la luz de los artículos 20 y 399 de la Ley 599 de 2000.

De la misma manera, en opinión de este organismo de control fiscal se puede configurar una trasgresión a los Artículos 34 numerales 1, 2, 15 y 21, artículo 35 numeral 1, 53 y 55 de la Ley 734 de 2002.

De otra parte, por mandato del artículo 53 de la Ley 734 de 2002, pueden responder disciplinariamente, los particulares en tres categorías de situaciones:

- Quienes ejerzan funciones públicas, que en el criterio condicional de la Corte Constitucional – según sus sentencias C-181 de 2002 y C-037 de 2003 -, son aquellos sujetos privados que por virtud de la ley ejercen poderes inherentes al Estado, es decir, expiden actos unilaterales de ejecución forzosa.
- Quienes ejercen al interventoría en contratos estatales. Lo cual debe entenderse en el contexto de la dirección y control de la ejecución de los contratos celebrados por entidades estatales, cualquiera que sea su régimen (general o especial) de contratación.
- Quienes administran recursos públicos.

En consecuencia, si los privados que son objeto de control y vigilancia, no son servidores públicos debe verificarse si con ocasión de su vinculación al Estado ejercen poderes que son inherentes, lo cual sólo se manifiesta en la capacidad de imponer decisiones unilaterales. Concomitante o de modo sucedáneo, verificar si tienen a su cargo el recaudo, administración, gasto con destinación específica, custodia de recursos públicos como los provenientes del anticipo en los contratos estatales; los parafiscales; la percepción de tasa o tarifas, en el ámbito de concesiones o contratos de administración etc.

Así mismo, los privados que hacen parte de las anteriores relaciones jurídicas de sujeción especial, son sujetos pasivos de la acción disciplinaria, pero solo por las faltas previstas en el artículo 55 de la Ley 734 de 2002, según la regulación especial que se hace para los particulares disciplinables.

En materia penal, por mandato del artículo 20 del Código Penal, para los efectos de la ley penal, se asimilan a servidores públicos, entre otros:

Con todo, no debe perderse de vista que, en materia de contratos estatales, dispone el artículo 2º de la Ley 80 de 1993, que son entidades estatales aquellas en las que el Estado tenga una participación superior al 50%, cualquiera que sea su denominación; y que, en ese orden de ideas, son servidores públicos para efectos de la contratación estatal, los representantes legales y empleados directivos de las asociaciones y fundaciones de participación mixta, según literal a), numeral 2º) del citado artículo 2º.

De no corregirse esta situación el efecto sería la disminución de los recursos del programa de seguridad vial y, por tanto, el aumento del riesgo en la seguridad de los usuarios del transporte público intermunicipal.

A continuación se desarrollan los argumentos presentados en el hallazgo y que soportan el análisis elaborado por la Contraloría.

Con respecto al porcentaje pactado desde el inicio del programa de seguridad, en cada uno de los convenios, es a todas luces contrario a las normas que regulan el programa de seguridad vial, ya que tanto el Consorcio ADITT-ASOTRANS, como la Terminal de Transporte incurrieron en contravención a la normatividad que regula la destinación de los recursos recaudados por prueba de alcoholimetría, por cuanto pactaron en cada convenio por un lado que el Consorcio cancelaría a la Terminal de Transporte un porcentaje de lo recaudado en cada mes para cubrir gastos administrativos, no obstante haber pactado igualmente que la Terminal suministrara a título de **arriendo** al Consorcio, unas instalaciones en donde se realizan diferentes actividades del programa (consultorios y toma de pruebas de alcoholimetría).

Cuadro No. 2
PORCENTAJE COMISION PACTADA EN CONVENIOS SUSCRITOS CON EL CONSORCIO
ADITT-ASOTRANS VIGENCIAS 2002-2010

NUMERO CONVENIO Y ADICIONES	FECHA	PLAZO Y VIGENCIA	FECHA VENCIMIENTO	% PARA LA TERMINAL
sin numero	Marzo 22 de 2002	Dos (2) años	Marzo 22 2004	8%
TT/03/2005	Mayo 13 2005	Seis(6)meses	Noviem.12 de 2005	18,5
OTROSI No. 1	Noviembre 13 de 2005	Seis(6)meses	Mayo 12 de 2006	19
OTROSI	Mayo 12 de 2006	Cuatro (4) meses	Septiembre 12 de 2006	19,5
OTROSI No.2	Septiembre 8 de 2006	Cinco (5) meses	Febrero 8 d3 2007	20
TT/03/2007	Febrero 12 de 2007	Seis(6)meses	Agosto 12 de 2007	20,5
OTROSI No. 1	Agosto 12 de 2007	Tres (3) meses	Noviembre 12 de 2007	20,5
OTROSI No. 2	Noviembre 12 de 2007	Tres (3) meses	Febrero 8 de 2008	21
OTROSI No. 3	11-Feb-08	Tres (3) meses	Mayo 13 de 2008	21
OTROSI No. 4	Mayo 12 de 2008	Tres (3) meses	Agosto 13 de 2008	21
OTROSI No. 5	Agosto 13 de 2008	Dos (2) meses	Octubre 12 de 2008	21
OTROSI No. 6	Octubre 12 de 2008	Dos (2) meses	Diciembre 12 de 2008	21
OTROSI No. 7	SIN FECHA	Dos (2) meses	Febrero 12 de 2009	21
OTROSI No. 8	Febrero 11 de 2008	Dos (2) meses	Abril 12 de 2009	21
OTROSI No. 9	Abril 8 de 2009	Dos (2) meses	Junio 12 de 2009	21
OTROSI No. 10	Junio 12 de 2009	Seis(6)meses	Diciembre 11 de 2009	21

NUMERO CONVENIO Y ADICIONES	FECHA	PLAZO Y VIGENCIA	FECHA VENCIMIENTO	% PARA LA TERMINAL
OTROSI No. 11	Diciembre 11 de 2009	Un (1) Año	Diciembre 12 de 2010	21,5

Fuente: Convenios suscritos; Terminal de Transportes
Elaboró: Equipo de auditoría

En términos monetarios el valor que ingresó al Presupuesto de la Terminal de Transporte, asciende a la suma de \$3.523.432.825, recursos correspondientes al programa de seguridad vial, como puede observarse de manera detallada en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 3
VALOR RECAUDADO PRUEBA DE ALCOHOLIMETRIA
Y COMISION TERMINALDE TRANSPORTE
2002- 2010

AÑO	RECAUDO TOTAL CENTRAL Y SUR SEGÚN LIBROS Y REGISTROS CONTABLES	VALOR COMISION RECIBIDA POR LA TERMINAL DE TRANSPORTE
2002	143.736.000	31.911.584
2003	1.198.545.600	117.307.288
2004	1.947.809.400	281.743.380
2005	2.164.752.100	364.076.279
2006	2.359.241.700	452.597.547
2007	2.514.259.100	511.841.499
2008	2.575.105.400	539.786.052
2009	2.824.213.800	585.628.344
2010	2.823.113.250	638.540.852 *
TOTAL	18.550.776.350	3.523.432.825

Fuente: Terminal de Transportes
Elaboró: Equipo de auditoría

* *Este valor se tomó teniendo en cuenta lo certificado por la Tesorera de la Entidad, en acta de visita fiscal y dadas las diferencias en la información reportada por la entidad.

Frente a la inquietud del grupo auditor sobre el uso que la Terminal ha dado a estos recursos y que han ingresado a su presupuesto, manifestó que son destinados a cubrir los costos y gastos de operación y administración de recaudo en que incurre la Terminal de Transporte (sueldos del personal, servicios asociados a la nómina, vigilancia, seguridad y aseo), en gastos generales (materiales y suministros, dotaciones y seguridad industrial, impresos, publicaciones y divulgación), servicios públicos, pólizas de manejo, seguros de muebles e inmuebles, e impuestos entre otros, como se puede observar a continuación en la comunicación No. 2011EE2309 del 20 de mayo de 2011, remitida el grupo auditor.

Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.
Terminal de Transporte S.A.

TERMINAL DE TRANSPORTE S.A. 20-05-2011 02:20:24
41 Contestar Cita Este Nr.:2011EE2209 0 1 Folio: Anexo0
Origen: GERENCIA GENERAL/RINCÓN RIVERA LUCAS
Destino: CONTRALORIA DE SANTAFE DE BTA/
Asunto: RESPUESTA OFICIO E.R. 2262 - SEGURIDAD VIAL

Doctora
YANETH CRISTINA GARCIA PABON
Lider Grupo Auditor
Contraloría de Bogotá
E.S.M.

ASUNTO: Solicitud información Programa de Seguridad Vial en la Operación del Transporte Terrestre.

Respetada Doctora:

En atención a su solicitud radicada el 18 de mayo de la presente actualidad, me permito dar contestación a su requerimiento dentro del término establecido, en los siguientes términos:

Frente al numeral 1. Los dineros que se recaudan mensualmente por comisión de alcoholimetría son destinados a cubrir los costos y gastos de operación y administración de recaudo en que incurre la Terminal de Transporte (sueldos del personal, servicios asociados a la nómina, vigilancia, seguridad y aseo), gasto generales (materiales y suministros, dotaciones y seguridad industria, impresos, publicaciones y divulgación), servicios públicos, pólizas de manejo, seguros de muebles e inmuebles, e impuestos entre otros.

Frente al numeral 2. Es pertinente aclarar que el recaudo por concepto de pruebas de alcoholimetría vigencia 2010 fue \$2.830.025.950 y que la cifra que usted aduce, puede ser originada en que los datos que tienen están a corte octubre 31 de 2010.

Frente al numeral 3. En lo atinente a las acciones impetradas por el consorcio le informo que las tutelas que cursaban en los Juzgados 32 y 70 Civil Municipal fueron falladas a favor de los intereses de la Terminal de Transporte y se declararon improcedentes. De otro lado, la acción popular que cursa en el

Diagonal 23 No. 69 - 60 Oficina 502 PBX: 423 3630 - Fax: 416 3951 Bogotá D.C.
Sistema de Información PBX: 423 3600
email: terminalbogota@terminaldetransporte.gov.co o www.terminaldetransporte.gov.co

Juzgado 13 Civil del Circuito fue admitida, y se decreto como medida cautelar continuar la operación de los programas de seguridad con el consorcio ADITT-ASOTRANS, ante lo cual la empresa procedió a impugnar el auto admisorio por no ser el Juez competente para tramitar la acción y recurso de reposición en contra del auto que decreto la medida cautelar. De igual manera se solicitó la nulidad de lo actuado.

Juzgado 13 Civil del Circuito fue admitida, y se decreto como medida cautelar continuar la operación de los programas de seguridad con el consorcio ADITT-ASOTRANS, ante lo cual la empresa procedió a impugnar el auto admisorio por no ser el Juez competente para tramitar la acción y recurso de reposición en contra del auto que decreto la medida cautelar. De igual manera se solicitó la nulidad de lo actuado.

Cordialmente

LUCAS RINCÓN RIVERA
Gerente General

Juzgado 13 Civil del Circuito fue admitida, y se decreto como medida cautelar continuar la operación de los programas de seguridad con el consorcio ADITT-ASOTRANS, ante lo cual la empresa procedió a impugnar el auto admisorio por no ser el Juez competente para tramitar la acción y recurso de reposición en contra del auto que decreto la medida cautelar. De igual manera se solicitó la nulidad de lo actuado.

Respecto a sueldos del personal y servicios asociados a la nómina, y los demás relacionados, no se justifican, toda vez que los funcionarios asignados por turno en cada caja de recaudo, hacen parte de la capacidad instalada de la Terminal, al ser los mismos que realizan el recaudo normal de la tasa de uso que cancelan las empresas a la Terminal y en ese mismo momento cancelan el valor de la prueba de alcoholimetría, por lo que se genera un solo comprobante.

Adicionalmente, se evidenció un plegable en el que la Terminal informa a los conductores acerca de los derechos que tienen al pagar la prueba de alcoholimetría y lo que debe saber sobre el programa de medicina preventiva. Divulgación que debe realizar el Consorcio y no la Terminal de Transporte. De otra parte, genera incertidumbre acerca de quien realmente cancela el valor de la prueba de alcoholimetría; es la empresa de transporte o es el conductor de sus propios ingresos.



En general, llama la atención que la entidad esté utilizando estos recursos públicos destinados específicamente al programa de seguridad, en actividades que son propias del operador y administrador del programa (ADITT-ASOTRANS), como: impresos, publicaciones y divulgación; gastos éstos que no obedecen a estudio alguno de necesidad, conveniencia, o análisis de condiciones de mercado, bajo el cual la Terminal de Transporte tuviera soporte, ni mucho menos soportado en la normatividad que regula dicho programa.

Lo anteriormente descrito, permite determinar que la Terminal posiblemente contraviene normatividad tanto interna como externa, de una parte lo reglamentado en el manual de contratación de la entidad, Artículo Cuarto Resoluciones 065 de 2008 y 20 de 2010. Reglas de Planeación, de otra parte, no

existe normatividad alguna que estipule que las Terminales de Transporte que recauden el valor de la prueba de alcoholimetría, deban recibir por parte de la agremiación que administre y opere el programa un porcentaje de lo recaudado en el mes para ser destinados a cubrir costos y gastos.

Inquieta a este organismo de control el uso inadecuado a los recursos del programa, que según información suministrada por la Terminal al grupo auditor, se pudo evidenciar en el pliego de cargos adelantado por ASOTRANS en el 2010, contra el exdirector ejecutivo de esta misma entidad, donde se le solicita la devolución de \$1.420'552.165, razón por la cual ASOTRANS debe explicar el uso real que ha venido dando durante los nueve (9) años a los recursos públicos del Programa de Seguridad Vial.

De dicho documento se pudo evidenciar que del resultado de la investigación fiscal ordenada por la Junta Directiva de dicha empresa, concluyó en el numeral ***“2.- Dicho informe concluyó que “hubo gastos causados y pagados durante los años 2008, 2009 y 2010 por concepto de reintegros que no tienen relación con el giro ordinario de los negocios. Es preciso aclarar que no se ha hecho auditoría sobre los años anteriores y que como resultado de esta investigación podrá ordenarse esa ampliación y verificación”. En el numeral 3.-“En dicho informe puede verse que hubo gastos autorizados para compra de ropa, juguetes, medicamentos, pagos de restaurantes los fines de semana, mercados, licores, comparendos por infracciones de tránsito utensilios de cocina, acondicionamiento físico, pagos con voucher, préstamos sin autorización y retiros en efectivo para pago de comisiones presuntamente ilegales 4.- Igualmente en rastreo físico de documentos se encontró que algunos de los gastos realizados mediante el pago de cuantiosas sumas de anticipo a nombre del Dr. GERMAN YESID ISAZA SILVA se legalizaron con documentos de campañas médicas que posteriormente no se realizaron por no existir estudios previos de sus fines ni resultados con informes de los participantes, lo que puede constituir una violación a los estatutos y la ley”***.(negrilla fuera de texto)

Ante este panorama acerca del manejo irregular que se ha dado a los recursos del programa, vale la pena precisar que estos recursos públicos, fueron creados con destinación específica para el desarrollo del programa de seguridad vial, por tanto ese y no otro es el destino de dichos recursos; así las cosas, ni la Terminal de Transporte, ni las empresas que conforman el Consorcio ADITT-ASOTRANS, pueden dar destinación distinta.

Se hace necesario llamar la atención tanto a la Terminal de Transportes como al Consorcio operador del programa que el espíritu del programa tiene que ver con

garantizar la seguridad y protección de los usuarios, antes que el interés en obtención de mayores ingresos del recaudo de la prueba de alcoholimetría.

2.2.2. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque en desarrollo de la auditoría la contraloría de Bogotá determinó que en lo transcurrido de la vigencia 2010, la Terminal de Transportes debió transferir al consorcio ADITT-ASONTRANS la suma de \$2.823 millones y solo transfirió \$2.009 millones, es decir que la Terminal de Transportes ha retenido al Consorcio la suma de \$814 millones, lo cual es contrario a lo reglamentado en la normatividad que regula el programa de Seguridad Vial.

En la Cláusula Cuarta RECAUDO se pactó por las partes la obligación de la Terminal de Transporte de **recaudar diariamente los valores destinados a los programas de seguridad** contemplados en las normas vigentes y **transferirlos íntegramente al consorcio gremial** consignándolos en la cuenta de un banco con sucursal en la Terminal de Transporte de Bogotá que establezca el Consorcio; igualmente en el párrafo de esta cláusula se estableció que el Consorcio ADITT ASOTRANS cancelará a la Terminal de Transporte S.A., el 8% del valor recaudado en cada mes correspondiente a gastos administrativos que demanda el cumplimiento del objeto del convenio.

Esta cláusula contraviene lo establecido en la Resolución 02222 de 2002 en consonancia con el Decreto 2762 de 2001, que expidió el Ministerio de Transporte que en su Artículo 2 establece: Estos recursos serán recaudados por los Terminales de Transporte y **transferidos diaria e íntegramente** en la cuenta que para tal efecto establezca el organismo administrador del programa, ya que se pudo evidenciar que la Terminal de Transporte no consigna **diariamente la totalidad de los dineros recaudados** por concepto de la prueba de alcoholimetría al Consorcio ADITT-ASOTRANS administrador de este programa, toda vez que descuenta y autoretiene valores correspondientes al canon de arrendamiento y por el porcentaje pactado, aspectos completamente contrarios a las normas arriba citadas, como puede observarse en el análisis realizado para la vigencia 2010:

Cuadro No. 4

Durante la vigencia 2010, la Terminal de Transporte S.A. no ha consignado íntegramente los recursos recaudados por el Programa de seguridad vial.

Valores en pesos

MES	VALOR RECAUDADO CERTIFICADO POR EL CONTADOR 16-02-2011	VALOR CONSIGNADO AL CONSORCIO	DIFERENCIA
ENERO	284.984.300	209.905.303	75.078.997
FEBRERO	205.065.000	125.934.174	79.130.826

MES	VALOR RECAUDADO CERTIFICADO POR EL CONTADOR 16-02-2011	VALOR CONSIGNADO AL CONSORCIO	DIFERENCIA
MARZO	224.103.950	163.014.906	61.089.044
ABRIL	228.810.400	163.423.313	65.387.087
MAYO	226.990.050	160.540.482	66.449.568
JUNIO	234.293.500	168.254.875	66.038.625
JULIO	255.160.150	187.472.773	67.687.377
AGOSTO	231.723.450	157.417.244	74.306.206
SEPTIEMBRE	214.311.300	145.295.929	69.015.371
OCTUBRE	241.278.450	176.193.872	65.084.578
NOVIEMBRE	214.774.350	143.601.938	71.172.412
DICIEMBRE	261.618.350	207.667.863	53.950.487
TOTAL	2.823.113.250	2.008.722.672	814.390.578

Fuente: Terminal de Transportes
Elaboró: Equipo de Auditoría.

Frente a este hecho, la entidad manifestó varios argumentos para no consignar la totalidad del recaudo al Consorcio: Según acta de visita fiscal efectuada el 16 de marzo de 2011, a la Tesorera, informando que hasta el día 28 de febrero de 2011 ADITT-ASOTRANS presentaba una cartera por valor de \$171.468.63, por concepto de comisión de alcoholimetría, razón por la cual los dineros recaudados a partir de esa fecha no les han sido consignados⁶; es decir se realizaba un cruce de cuentas, hasta saldar el valor adeudado por el Consorcio.

A través de la comunicación escrita No. 2011EE1356 del 17 de marzo de 2011 del Gerente de la Terminal, dirigida a los representantes del Consorcio ADITT-ASOTRANS, les manifestó que: "... en vista de que no había recibido el porcentaje de ingreso desde el mes de diciembre de 2010 y como se expidió la decisión del Juez de tutela que revivió el convenio suscrito entre las partes, decidió compensar el desequilibrio económico que estaba sufriendo el convenio". Por tanto la Terminal realiza el cruce de cuentas, descontando lo adeudado a la Terminal⁷. Y en comunicación del Consorcio al Gerente de la Terminal⁸, se evidenció que ha retenido a junio de 2010 la suma de \$59.122.008 por concepto de arrendamiento y \$ 341.695.746 por concepto de comisiones de la Terminal Salitre.

Con lo anterior, se logró corroborar por parte del grupo auditor que efectivamente la Terminal no está consignando al Consorcio administrador y operador del programa, ni íntegramente, ni diariamente los recursos recaudados por el valor de la prueba de alcoholimetría, los cuales según la normatividad vigente, son destinados exclusivamente para la operación del programa de seguridad vial.

⁶ Acta de Visita Fiscal⁶ realizada a la Funcionaria encargada de la Tesorería

⁷ Copia de la comunicación No. 2011EE1356 del 17 de marzo de 2011 dirigida a los representantes del Consorcio ADITT-ASOTRANS.

⁸ Recibida por la Terminal de Transporte con radicado No. 2010ER3481 de fecha septiembre 10 de 2010



**ALCOHOLIMETRIA
MEDICINA PREVENTIVA**

Bogotá D.C. 8 de Septiembre de 2010

Doctor
LUCAS RINCÓN RIVERA
Gerente General
Terminal de Transportes de Bogotá

*17
Asblatcos*
[Signature]

Asunto: Convenio Colectivo TT-03-2007

TERMINAL DE TRANSPORTE S.A. 20-09-2010 00:55:07
CORRECCIÓN: 0 1 Fol:2 Anex:2
Origen: CONSORCIO ADITT - ASOTRANS/
Destino: DEPARTAMENTO DE BIENES Y CARTERA/DUSTOS BALLESTER
Asunto: CONVENIO COLECTIVO T.T. 03 DE 2007

Respetado Doctor,

Reciba un cordial saludo. Con relación a la carta enviada el 23 de agosto del año 2010, reiterada el día 7 de de septiembre de 2010, el Consorcio ADITT-ASOTRANS se permite comunicarle que:

- 1- La función de contraloría del artículo sexto del Convenio Colectivo TT-03-2007 es desarrollada por la firma de Contadores Públicos "Centro Nacional de Auditoría Ltda." Nit 830.120.519-6 y tarjeta de registro en la Junta Central de Contadores No. 1030.
- 2- En el presente año, al corte de junio 30 de 2010, el Consorcio ADITT-ASOTRANS ha recibido la suma de \$1.404.247.200 por parte de la Terminal de Bogotá (incluyendo Terminal Satélite del Sur). La Terminal ha retenido al mismo corte la suma de \$59.122.008 por concepto de arrendamiento y \$341.695.746 por concepto de comisiones de la terminal Salitre

Del mismo modo ha retenido a junio de 2010 la suma de \$32.569.159 por concepto de arrendamiento y \$8.523.507 por concepto de comisiones de la terminal Satélite del Sur.





ALCOHOLIMETRIA
MEDICINA PREVENTIVA

En total la Terminal de Bogotá ha recibido por conceptos de comisiones y arriendos la suma de \$441.910.420.

- 3- Quedamos prestos para programar una reunión entre la Terminal de Transporte de Bogotá con el Consorcio ADITT-ASOTRANS con el fin de definir las nuevas políticas relacionadas con el desarrollo de nuestro convenio.

En los anteriores términos esperamos haber respondido adecuadamente sus inquietudes planteadas y quedamos atentos a cualquier aclaración adicional sobre el particular.

Anexamos documento de verificación en donde se relacionan individualmente los ingresos por Terminal, así como los arriendos y comisiones, enviado por el Centro Nacional de Auditoría Ltda.

Atentamente,


CARLOS ENRIQUE CAMPILLO PARRA
Codirector Consorcio ADITT-ASOTRANS


JOSÉ YESID RODRÍGUEZ HERNANDEZ
Codirector Consorcio ADITT-ASOTRANS

ar Anexo: Lo anunciado



De otra parte, tal y como la normatividad concibió el manejo de recursos del programa, para que no exista la figura de cartera, precisamente porque se pide una consignación diaria e integral de lo recaudado; llama la atención por qué la Terminal ha dejado que exista esta figura tan complicada administrativamente, en su gestión y la del Consorcio como coordinadores de este programa.

Adicionalmente se pudo comprobar esta situación tal como se puede observar en la respuesta dada por la Terminal de Transporte en el Acta de Visita fiscal de fecha 16 de marzo de 2011:

“(...)3. PREGUNTADO: Sírvase informar con qué frecuencia la Tesorería de la Terminal de Transporte, efectúa la consignación del recaudo por concepto de la prueba de Alcoholimetría, al Consorcio ADITT-ASOTRANS.

CONTESTÓ: La consignación se efectúa a diario salvo en días festivos que no exista servicio de bancos, cuando esto se da el dinero permanece guardado en las cajas fuertes hasta el día hábil siguiente en que funcionen las entidades financieras.

5. PREGUNTADO: sírvase poner a disposición de la visita las consignaciones efectuadas por concepto de la prueba de alcoholimetría, al consorcio ADITT-ASOTRANS, para los días 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13 de marzo de 2011.

CONTESTÓ: hasta el día 28 de febrero de 2011, el Consorcio presenta una cartera por valor de \$171.468.639 por concepto de comisión de alcoholimetría, razón por la cual los dineros recaudados a partir de esa fecha no le han sido consignados (...).

Esta situación contraviene lo establecido en el artículo 2, del Decreto 2762 de 2001, que establece que los recursos deberán ser transferidos diaria e íntegramente en la cuenta que para tal efecto establezca el organismo administrador del programa.

2.2.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la Terminal de Transporte S.A, ha sido negligente y pasiva en la función de operador del Programa establecida en el artículo 2 de la Ley 336 de 1996, al no efectuar requerimiento de informes de la gestión del Consorcio ADITT-ASOTRANS, que den cuenta de la utilización y destinación de los recursos y de las actividades realizadas a los usuarios del programa de seguridad vial, especialmente en las relacionadas con exámenes médicos generales de

aptitud física, permitiendo incumplimiento de las obligaciones contractuales, conllevando a que se presente grave riesgo la seguridad de los conductores y de los usuarios del servicio de transporte público terrestre intermunicipal, conforme al Artículo 12 del decreto 2762 de 2001 y a la Circular 06 de 2007 y al convenio TT-03-2007.

De la evaluación a la información reportada por la Terminal de Transporte al grupo auditor, se evidencia que habiendo transcurrido nueve años de ejecución del convenio, solo hasta agosto de 2010, la Gerencia de la Terminal solicita información relacionada con el nombre y las funciones del Contralor del convenio, dispuesto por el consorcio de conformidad con la cláusula sexta, solicitud que fue reiterada en el mes de septiembre de 2010.

En el mismo sentido, la entidad manifestó no poseer en sus archivos copia de los informes generados por el Consorcio como tampoco sobre los exámenes de aptitud física realizados a los conductores. Acerca de la verificación de las pruebas de alcoholimetría, en el convenio se definió estarían a cargo del contralor del convenio, (contratado por el Consorcio), que es la personal facultada para revisar el cumplimiento de dicho convenio⁹, razón por la cual no allegan información a este Organismo de Control.

Es claro el incumplimiento de la entidad a la cláusula sexta del convenio y la inexistencia de informes del contralor del convenio que permitan a la Terminal de Transporte S.A., como organismo coordinador del programa asumir sus funciones y asegurar la buena marcha del programa de seguridad vial, lo cual ha conllevado al desconocimiento de la realización de pruebas de aptitud física y a coberturas mínimas del programa.

Para este organismo de control, la figura de contralor del convenio, resulta improcedente que sea una de las partes quien lo contrate para evaluar permanentemente el recaudo de los recursos, el estado y práctica de las pruebas de alcoholimetría y aptitud física, los consolidados sobre el número de pruebas, el cumplimiento de la programación diaria y demás actividades consecuentes con el objeto del convenio, bajo la tutela del consorcio limitando la independencia y autonomía propios cuando del manejo y ejecución de recursos públicos se trata, es decir que se convierte en juez y parte.

⁹Convenio TT/03/2007. Cláusula SEXTA: CONTRALOR.-, se pactó por las partes, *El consorcio dispondrá, a su costo, de un contralor general que tendrá a su cargo la verificación de los diferentes ingresos recibidos en la cuenta bancaria contra los soportes enviados, practicando visitas periódicas a la Terminal de Transporte S.A. que permita evaluar permanentemente el recaudo, los recursos económicos, el estado y práctica de las pruebas de alcoholimetría y aptitud física, los consolidados sobre el número de pruebas, el cumplimiento de la programación diaria y demás actividades consecuentes con el objeto del convenio.*

El incumplimiento de rendición de informes a la Terminal y la falta de retroalimentación de los resultados obtenidos en cada una de las actividades realizadas por el Consorcio evidencian un descontrol sobre la ejecución de recursos que son exclusivos para el programa.

Por los aspectos arriba citados, se observa desatención y negligencia de las partes que intervienen en el desarrollo de las actividades del Programa de Seguridad Vial, el Consorcio ADITT-ASOTRANS como administrador - operador y la Terminal de Transporte como coordinador, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 336 de 1996, la cual expresa: **“La seguridad especialmente la relacionada con la protección de los usuarios, constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte”**. Así mismo a lo consagrado en la Circular 06 de 2007 de la Superintendencia de Puertos y Transporte, el convenio No. TT/03/2007 y su Otrosí No. 11; a los Estatutos de la Terminal de Transporte S.A., en el Numeral 21 del Artículo 49º. Así como se puede configurar una trasgresión a los Artículos 34 numerales 1, 2, 15 y 21, artículo 35 numeral 1, 53 y 55 de la Ley 734 de 2002.

En conclusión, se tiene que la desatención administrativa, la omisión en la presentación de informes por el contralor del convenio, la falta de requerimiento de informes al Consorcio ADITT-ASOTRANS por la Terminal de Transporte acerca de las responsabilidades como operador del Programa de Seguridad, el reporte de este incumplimiento a los organismos de control competentes, y la no aplicación de sanciones y multas, permiten observar que la Terminal de Transportes ha sido laxa y partícipe de una inadecuada gestión del programa y de sus recursos.

A pesar de la carencia de informes y seguimiento oportuno al programa, la Terminal puso a disposición del grupo auditor información que registra que en desarrollo del programa de medicina preventiva durante la vigencia del año 2010, el Consorcio ADITT-ASOTRANS, realizó una campaña, durante los meses de octubre y noviembre, en Brigada de detección de riesgo vascular y exámenes médicos generales, a los conductores previo cumplimiento de los despachos desde la Terminal Central y Sur; y una campaña preventiva en diciembre de 2010, objeto de la temporada navideña.

De otra parte la Terminal de Transporte en certificación expedida al consorcio el 16 de noviembre de 2010, certificó cumplimiento con la realización del 100% de pruebas de alcoholimetría y que no evidencia pruebas de aptitud física en la documentación del convenio, tal y como puede verse en la siguiente certificación.



Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

Terminal de Transporte S.A.

CERTIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO

En mi calidad de Gerente General, previa revisión y análisis de la documentación que reposa en La Terminal de Transporte S.A. me permito certificar que el Contratista:

Nombre	Consortio Aditt - Asotrans
Nit	830.098.352-1
Dirección	Calle 24 No 32 - 28
Ciudad	Bogotá D.C.
Teléfono	2448036

Cumplió con los objetos de los siguientes convenios:

CONVENIO	TT-03-2005
Objeto	En desarrollo del Decreto 2762 de 2001 artículos 12 y 13 numeral 8, de la Resolución 2222 de 2002 artículo 2 y la Resolución 4222 de 2002 artículo 3 del Ministerio de Transporte, el programa de seguridad y demás normas vigentes, se desarrollará en la Terminal de Transporte de Bogotá, las pruebas de alcoholimetría, de aptitud física y demás relacionadas con el objeto del presente convenio a los conductores que sean despachados por las empresas de transporte desde dichas instalaciones dentro de la cobertura indicada en las resoluciones en comento.
Fecha de iniciación	13 de noviembre de 2005
Fecha de Terminación	12 de febrero de 2007
Cumplimiento	Toma de pruebas de alcoholimetría en el 100% de conductores despachados. No evidencia pruebas de aptitud física en la documentación del convenio.
Estado	Liquidado

CONVENIO	TT-03-2007
Objeto	En desarrollo del Decreto 2762 de 2001 artículos 12 y 13 numeral 8, de la Resolución 2222 de 2002 artículo 2 y la Resolución 4222 de 2002 artículo 3 del Ministerio de Transporte, el programa de seguridad y demás normas vigentes, se desarrollará en la Terminal de Transporte de Bogotá, las pruebas de alcoholimetría, de aptitud física y demás relacionadas con el objeto del presente convenio a los conductores que sean despachados por las empresas de transporte desde dichas instalaciones dentro de la cobertura indicada en las resoluciones en comento.
Fecha de iniciación	12 de febrero de 2007
Fecha de Terminación	12 de diciembre de 2010
Cumplimiento	Toma de pruebas de alcoholimetría en el 100% de conductores despachados. No evidencia pruebas de aptitud física en la documentación del convenio.
Estado	En ejecución



Certificado N° SC 3693



Se expide a solicitud del interesado, a los dieciséis (16) días del mes de noviembre de 2010.

Lucas Rincón Rivera
LUCAS RINCÓN RIVERA
Gerente General

Proyecto: Victoria Vargas

TERMINAL DE TRANSPORTE S.A. 16-11-2010 09:38:52
Al Contestar Cite Este Nr.:2010EE4036 D 1 Folio Anexo 0
Origen: GERENCIA GENERAL/RINCÓN RIVERA LUCAS
Destino: CONSORCIO ADITT - ASOTRANS/
Asunto: CERTIFICACION DE CUMPLIMIENTO



La Superintendencia a través de la Circular 006 de 2007, precisa que los operadores del programa de Seguridad deberán presentar informes detallados, a las Terminales de Transporte, de las pruebas realizadas y de los exámenes médicos de aptitud física a los conductores, precisando los resultados clasificados por empresa y la cobertura: para el efectivo seguimiento, control y aplicación de los correctivos necesarios por parte de esta Superintendencia.

En documentación allegada por la Terminal, se pudo evidenciar que el Consorcio ADITT-ASOTRANS, solo hasta el mes de noviembre de 2010, envía un informe sobre la gestión médica, pruebas de alcoholimetría realizadas en el mes de septiembre y octubre de 2010 y otro informe con fecha enero 6 de 2011, sobre la gestión médica realizada en Diciembre de 2010 y enero de 2011, Plan de contingencia temporada navideña y vacacional.

Respecto al primer informe, corresponde a los resultados de las condiciones de salud de los conductores de diferentes empresas de transporte a los que les realizaron valoraciones de tensión arterial, peso, talla, índice de masa corporal y tamizaje, exámenes médicos de aptitud física y exámenes de fatiga, se muestra a continuación el resultado:

Cuadro No. 5
ACTIVIDADES PROGRAMAS DE SEGURIDAD VIAL
EFFECTUADAS POR EL CONSORCIO ADITT-ASOTRANS
SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE 2010

ACTIVIDAD	NUMERO CONDUCTORES PARTICIPANTES	NUMERO EMPRESAS CON MAYOR NUMERO DE PARTICIPANTES	%
BRIGADA CARDIOVASCULAR SEPTIEMBRE 2010	116	18	19%
VALORACION MEDICA EN EL MES DE SEPTIEMBRE	142	31	33%
EXAMENES DE FATIGA	71		
EXAMENES DE APTITUD FISICA	71	35	37%
VALORACION MEDICA EN EL MES DE OCTUBRE	170		
EXAMENES DE FATIGA MES DE OCTUBRE	85		
EXAMENES DE APTITUD FISICA MES DE OCTUBRE	85		

Fuente: informe reportado por ADITT-ASOTRANS a la Terminal de Transporte.
Elaboró: Equipo de auditoría

Según estos datos, y sobre un universo de 95 empresas inscritas en la Terminal¹⁰, se informa que en el mes de septiembre realizaron exámenes de aptitud física a 71 conductores, no obstante no se reportaron datos específicos de las empresas representadas. Para el mes de octubre tanto el número de conductores como de empresas aumenta de manera poco significativa, en 14 conductores más a los que les practicaron exámenes de aptitud física.

Igualmente, en este informe se observó que se hace referencia a los resultados de las empresas que participaron con más conductores, más no del total de empresas participantes, con lo que no se conoce el número real de empresas y de conductores que se beneficiaron en los meses de septiembre y octubre con estas actividades.

De otra parte, si se tiene en cuenta que el consorcio reporta haber realizado en octubre de 2010, un total de 99.647 pruebas de alcoholimetría a los conductores, deja en evidencia que la realización de una sola campaña de medicina preventiva, y la realización de los 77 y 85 exámenes de aptitud física, resultan ínfimas frente al número de conductores que mensualmente son despachados y que posiblemente no se benefician con estos programas.

Igualmente, al realizar una confrontación entre las empresas reportadas por el Consorcio como mayores participantes en las actividades realizadas en septiembre-octubre, frente a las que han sido reportadas por el Ministerio de Transporte con mayor accidentalidad (2007-2010), se observan algunos casos en los que estas empresas ni siquiera se beneficiaron de la única campaña ofrecida por el Consorcio en 2010. A continuación se muestra un ejemplo respecto de las empresas que reportan mayor número de accidentalidad¹¹, según estadísticas del Ministerio de Transporte, y su participación en actividades reportadas por el Consorcio:

Cuadro No. 6
EMPRESAS CON MAYOR ACCIDENTALIDAD 2007-2010 Y MENOS PARTICIPACION
EN LA ACTIVIDAD REALIZADA POR EL CONSORCIO
SEPTIEMBRE-OCTUBRE DE 2010

EMPRESA	TOTAL ACCIDENTES	CONDUCTORES ENVIADOS A LAS ACTIVIDADES SEPTIEMBRE	PROGRAMA CARDIOVASCULAR	VALORACION MEDICA	PACIENTES ATENDIDOS POR EMPRESA
ALIANZA	NR	18	5	20	9
EMPRESA ARIZONA	6		4	7	
ARIMENA	11	1			1

¹⁰ Según el informe del Consorcio remitido a la Terminal de Transporte

¹¹ Tomado de la página WEB del Ministerio de Transporte, accidentalidad en general 2007-2010

EMPRESA	TOTAL ACCIDENTES	CONDUCTORES ENVIADOS A LAS ACTIVIDADES SEPTIEMBRE	PROGRAMA CARDIOVASCULAR	VALORACION MEDICA	PACIENTES ATENDIDOS POR EMPRESA
AUTOBOY	74	8		8	1
AUTOFUSA	34		42	2	1
BERLINAS DEL FONCE	29			5	
BOLIVARIANO	50		49	1	6
COOTRANSFUSA	55		64		3
COTRANSTEQUENDAMA	2		21		
COTRANSCAQUEZA	NR	2		4	1
COFLONORTE	7			5	
EXPRESO GAVIOTA	4	2		8	
COPETRAN	62			4	2
FLOTA LA MACARENA	61		10	4	3
FLOTA AGUILA	43		14		2
FLOTA RIONEGRO	50	8		2	4
FLOTA BOYACA	8			4	
OMEGA	50	2			1
LIBERTADORES	15	4			
LOS DELFINES	2	3			
RAPIDO DUITAMA	30	2		6	1
RAPIDOEL CARMEN	50	4		11	2
RIOTAX	NR	2			1
VALLE DE TENZA	18	24			2
RAPIDO TOLIMA	49				
FLOTA ZIPA	NR			2	1
FLOTA SAN VICENTE	47				
COOMOTOR	50				
VELOTAX	50				
EXPRESO PALMIRA	50				

Fuente: Página WEB del Ministerio de Transporte y el informe del consorcio
Elaboró: Equipo de auditoría

La participación de las empresas en estas actividades es mínima o nula si se tiene en cuenta que según el reporte del Ministerio de Transporte han presentado mayor accidentalidad, por ejemplo empresas como Rápido Tolima, San Vicente, Coomotor, Velotax y Expreso Palmira, no se han beneficiado con ninguna de estas actividades. En tanto que Berlinas del Fonce y Cootransfusa enviaron el mayor número de conductores.

Vale la pena precisar, que se acudió al reporte de accidentalidad del Ministerio de Transporte, toda vez que se solicitó información del reporte de accidentes de los vehículos de servicio público despachados desde la Terminal de Transporte central y sur, durante los años 2007, 2008, 2009 y 2010, por empresa de transporte, nombre del conductor, cédula, placa del vehículo y causa del accidente, indicando si existió responsabilidad presunta del conductor, detallando si dicha causa se originó por: estado de alicoramiento, deterioro de salud física, psíquico, fallas técnico mecánica del vehículo, etc. Así como estadísticas correspondiente a procesos judiciales en contra del Consorcio ADITT-ASOTRANS, conductores de buses intermunicipales, Terminal de Transporte S.A. y Empresas de Transporte Público Intermunicipal, con ocasión de accidentes y/o incidentes de los buses de servicio público despachados de la Terminal de Transporte central y sur, presentados durante los años 2007, 2008, 2009 y 2010.

Al respecto la Terminal de Transporte mediante respuesta con radicado número 2011EE1000 01 del 23 de febrero, manifestó que no es competencia de esta entidad, el contar con estadísticas de accidentalidad de los vehículos que desde allí se despachen; y que dicha información es del resorte de la Policía de carreteras y si es en Bogotá, la Policía de Bogotá. Con lo anterior, se puede observar que la Terminal no está dando cumplimiento a lo establecido en el artículo Quinto a la Circular 006 de 2007 de la Superintendencia, toda vez que está en la obligación de presentar informes de los programas de seguridad.

Acerca del informe del plan de contingencia temporada navideña y de vacaciones, remitido en enero de 2011 a la Terminal de Transporte, reporta la realización de 194 exámenes de aptitud física en diciembre de 2010; y atención médica a 1284 conductores realizando toma de tensión arterial, peso IMC, actividades que llegaron hasta el 11 de enero de 2011. Las que resultan a todas luces insuficientes, máxime si se tiene en cuenta que la Terminal de Transporte despachó cerca de 109.169 vehículos en el mes de diciembre, época considerada de alta temporada.

Por lo anterior, este organismo de control observa el riesgo en el que pueden estar los usuarios del transporte intermunicipal, si no se garantiza la idoneidad física de todos los conductores; de otra parte, la realización por parte del Consorcio de solo dos actividades en el último trimestre de 2010, así como la poca participación de las empresas de transporte, aspectos que generan incertidumbre acerca de la ejecución real de los recursos que se recaudaron para el programa.

Todos los aspectos mencionados anteriormente, dejan en entredicho la gestión adelantada tanto por el Consorcio como por la Terminal respecto del manejo coordinado en la operación y ejecución de recursos importantes que han ingresado desde el inicio del programa (\$18.550.776.350); de los cuales al

Consortio ADITT-ASOTRANS ingresaron entre 2002-2010, para su administración aproximadamente \$15.027.343.525, y al presupuesto de la Terminal de Transporte un valor de \$3.523.432.825.

Además se observa negligencia por parte de la Terminal, no sólo porque era concedora del incumplimiento del Consorcio, en la realización de las pruebas de aptitud física a los conductores y así lo certificó en noviembre de 16 de 2010, sino, además por omitir realizar requerimiento alguno que le permitiera tomar las medidas correspondientes dependiendo de la gravedad de la falta del Consorcio, esperando simplemente se cumpliera el plazo del convenio con ADITT-ASOTRANS.

Por lo expuesto anteriormente, llama la atención que la Terminal de Transporte certifique el cumplimiento de los convenios por parte del Consorcio, cuando lo cierto es que ha incumplido con uno de sus dos componentes, el que tiene que ver con la realización de exámenes de aptitud física a una muestra representativa de los conductores a ser despachados, lo que genera inquietud acerca de la destinación que se le está dando a los recursos recaudados por la prueba de alcoholimetría y que afectan en todo caso, tanto a los conductores, como a pasajeros usuarios del transporte público intermunicipal.

Los anteriores hechos podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998 artículos 3 y 4; así mismo se puede configurar una trasgresión a los Artículos 34 numerales 1, 2, 15 y 21, artículo 35 numeral 1, 53 y 55 de la Ley 734 de 2002; el Decreto 2762 de 2001, la Resolución 02222 de 2002, Circular 06 de 2007 y el Convenio 03 de 2007.

2.2.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la Terminal de Transporte conociendo sobre los reiterados incumplimientos del Consorcio ADITT-ASOTRANS como operador del Programa de Seguridad Vial, en su calidad de coordinación fijada por el artículo 2 de la Ley 336 de 1996, no ha informado ni denunciado ante los organismos de control como: Contraloría General de la República, Contraloría de Bogotá, Procuraduría General de la Nación, Superintendencia de Puertos y Transporte y ante el Ministerio de Transporte, acerca del reiterado incumplimiento de las responsabilidades del Consorcio ADITT-ASOTRANS, como Operador del Programa de Seguridad.

De la evaluación a la información reportada por la Terminal de Transportes, se pudo evidenciar incumplimiento por parte del Consorcio ADITT-ASOTRANS, como administrador y operador del programa de seguridad vial, a las obligaciones

pactadas tanto en el Convenio TT/03/2007, como en la normatividad que regula el programa, como se presenta a continuación:

En relación con las Cláusulas del Convenio TT/03/2007 y su Otrosí No. 11 de 2009. Cláusula Octava: Obligaciones específicas del Consorcio y/o especificaciones técnicas del servicio: Específicamente incumplimiento en lo relacionado con el literal B) Efectuar las pruebas de aptitud física a los conductores que sean despachados por las empresas de transporte desde las instalaciones de la Terminal de Transporte conforme lo disponen las Resoluciones 2762, 2222 y 4222 de 2002. C) Adelantar los programas de divulgación, sensibilización y sensibilización del programa de seguridad a los conductores y a las empresas transportadoras. F) Atender oportunamente los requerimientos de la Terminal de Transporte S.A. que conduzcan a un desempeño excelente del objeto del convenio. G) Responder por conducto del contralor del Consorcio los requerimientos que la Terminal le plantee.

Además lo contemplado en el ítem cuarto de esta cláusula, respecto de la cancelación del canon de arrendamiento y lo estipulado en el parágrafo de la cláusula Décima segunda, con respecto a la cancelación del porcentaje del recaudo mensual correspondiente a gastos administrativos, a la Terminal.

Llama la atención la figura de control definida en el convenio TT/03/2007, cláusula Sexta. CONTRALOR, dispuesto con costo al Consorcio, el cual tendría a su cargo la verificación de los diferentes ingresos recibidos, realizar visitas periódicas a la Terminal de Transporte S.A. para evaluar permanentemente el recaudo de los recursos, el estado y práctica de las pruebas de alcoholimetría y aptitud física, los consolidados sobre el número de pruebas, el cumplimiento de la programación diaria y demás actividades consecuentes con el objeto del convenio.

Se plantean varias inquietudes, una la falta de independencia respecto de este control, toda vez que es el Consorcio el que lo contrata para que controle lo que allí se hace o deja de hacer, es decir se convierte en juez y parte; la otra el incumplimiento de rendición de informes a la Terminal, no se conoce la realización de análisis, ni retroalimentación de los resultados obtenidos en cada una de las actividades realizadas por el Consorcio, con lo que se evidencia es un descontrol sobre la ejecución de recursos que son exclusivos para el programa. Evidencia de esto como se mencionó anteriormente, es la denuncia penal dado el manejo irregular de los recursos del programa por parte del exdirector ejecutivo de ASOTRANS, recursos que al no ser utilizados conforme a la normatividad vigente, se pone en grave riesgo la seguridad de los usuarios del transporte terrestre intermunicipal exclusivamente.

En conclusión, se tiene que la desatención administrativa y la omisión por parte de la Terminal de Transporte al no requerir informes de gestión al Consorcio ADITT-ASOTRANS acerca de las responsabilidades como operador del Programa de Seguridad, así como el reporte de este incumplimiento a los organismos de control competentes, y la falta de sanciones y multas permiten observar que la Terminal de Transportes ha sido partícipe de una inadecuada gestión del programa y sus recursos.

Adicionalmente la Terminal al esperar a que se agotara la cláusula de terminación del plazo del Convenio TT/07/2007, y comunicara al Consorcio la decisión de no renovarlo sin otra argumentación, lo que muy posiblemente conllevó a que el Consorcio ADITT-ASOTRANS, iniciara una serie de controversias y acciones judiciales, que desgastan la administración y ponen en riesgo a la entidad, ante otras posibles demandas y litigios.

Prueba de esa falta de coordinación y de seguimiento de la Terminal de Transporte a la operación y manejo de los recursos del programa, cuando comunica al Ministerio de Transporte el 27 de enero de 2011, acerca de la denuncia penal instaurada al exdirector ejecutivo de ASOTRANS por el director de la misma entidad, por irregularidad en el manejo de los recursos del programa, como se puede ver a continuación:



Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

Terminal de Transporte S.A.

2.2.2.10

TERMINAL DE TRANSPORTE S.A. 27-01-2011 04:54:13
Al Contestar Cite Este Nr.:2011CE457 0 1 Fol:1 Anexo:0
Origen: GERENCIA GENERAL/RINCON RIVERA LUCAS
Destino: MINISTERIO DEL TRANSPORTE/
Asunto: PROCESO PENAL EN CONTRA DEL EX DIRECTOR EJECUTIVO

MINISTERIO DE TRANSPORTE 1w: 3240800
Rad No. 2011-321-005741-2

Fecha: 28/01/2011 11:16:24->130
CEM TERMINAL DE TRANSPORTES S.A. BOGOTÁ
Agencia: S.A.



Doctor
PEDRO FELIPE GUTIERREZ SIERRA
Jefe Oficina Jurídica
Ministerio de Transporte
Av. el Dorado CAN. Ministerio de Transporte
Bogotá

ASUNTO: Proceso Penal en contra del ex director ejecutivo de ASOTRANS.

Respetado Doctor

En atención al oficio 20104000533231 de fecha 30 de diciembre de 2010, emanado del doctor JORGE CARRILLO TOBOS, Director de transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte, en donde nos informa que esa entidad, por intermedio del Jefe de la Oficina Jurídica se hará parte dentro del proceso penal que se surtirá para que se investigue el manejo irregular de recursos por parte del ex director ejecutivo de la agremiación ASOTRANS, me permito informarle, que el consorcio ADITT- ASOTRANS ha venido operando el programa de seguridad desde el año 2002, y las irregularidades que se evidenciaron son entre los años 2008 y 2009, por lo que se hace indispensable que se indague y evalúe todo el periodo (2002 al 2010) en que prestaron el servicio y no solo los dos últimos años de actividades.

En caso de requerir información sobre el tema, la Terminal de Transporte S.A., estará atenta a prestar su colaboración.



Certificado N° SC 2692-1



Cordialmente,


LUCAS RINCON RIVERA
Gerente General

Elaboró: GL

Diagonal 23 No. 69 - 60 Oficina 502 PBX: 423 3630 - Fax: 416 3951 Bogotá D.C.
Sistema de Información PBX: 423 3600
www.terminaldetransporte.gov.co o Email: terminalbogota@terminaldetransporte.gov.co

Por los aspectos arriba citados, se reitera desatención y falta de diligencia e incumplimiento de las partes que intervienen en el programa de seguridad, a lo establecido en el artículo 2 de la Ley 336 de 1996, la cual expresa: “La seguridad especialmente la relacionada con la protección de los usuarios, constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte”. Así mismo lo consagrado en la Circular 06 de 2007 de la Superintendencia de Puertos y Transporte, el convenio No. TT/03/2007 y su Otrosí No. 11; a los Estatutos de la Terminal de Transporte S.A., en el Numeral 21 del Artículo 49º.

Los hechos enunciados, dan lugar a un presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998 artículos 3 y 4; Ley 82 de 1993 artículo 2; Ley 80 de 1993 artículo 3, 23 y 26 numerales 1, 2, 4 y 5; Ley 734 de 2002 artículo 34 numerales 1, 2, 15 y 21; artículo 35 numeral 1; Ley 336 de 1996 artículo 2; Circular 06 de 2007 de la Superintendencia de Puertos y Transporte; Convenio N° TT/03/2007 y Otrosí N° 11; Estatutos de la Terminal de Transporte S.A. artículo 49 numeral 21.

2.2.5. En la evaluación al Convenio suscrito entre la Terminal de Transporte S.A. y el Consorcio ADITT-ASOTRANS se determinaron cuatro (4) hallazgos administrativos, de los cuales uno (1) tiene presunta incidencia disciplinaria por modificaciones continuas que no subsanaron de fondo las deficiencias del convenio inicial, lo cual refleja además de la falta de planeación y carencia de procedimientos en el recaudo y transferencia de los recursos del programa de seguridad vial, falta de control en el reporte y suministro de información.

2.2.5.1. Hallazgo Administrativo porque la Terminal de Transporte a pesar que desde el año 2002 ha realizado un gran número de adiciones y modificaciones a los distintos convenios para la operación del Programa de Seguridad, sin subsanar las deficiencias de fondo que no han permitido cumplir con los fines esenciales establecidos en el Decreto Nacional 2762 de 2001.

El Consorcio ADITT-ASOTRANS, ha operado el programa desde que inició en 2002, éste ha sido prorrogado mediante otrosí en diecisiete oportunidades.

Cuadro No. 7
El Convenio ADITTI ASOTRANS, vigente desde el 2002 ha sufrido 17 modificaciones, en promedio tres por año.

NUMERO CONVENIO Y ADICIONES	FECHA	PLAZO Y VIGENCIA	FECHA VENCIMIENTO
sin numero	Marzo 22 de 2002	Dos (2) años	Marzo 22 2004
TT/03/2005	Mayo 13 2005	Seis(6)meses	Noviembre.12 de 2005
OTROSI No. 1	Noviembre 13 de 2005	Seis(6)meses	Mayo 12 de 2006
OTROSI	Mayo 12 de 2006	Cuatro (4) meses	Septiembre 12 de 2006
OTROSI No.2	Septiembre 8 de 2006	Cinco (5) meses	Febrero 8 d3 2007
TT/03/2007	Febrero 12 de 2007	Seis(6)meses	Agosto 12 de 2007
OTROSI No. 1	Agosto 12 de 2007	Tres (3) meses	Noviembre 12 de 2007
OTROSI No. 2	Noviembre 12 de 2007	Tres (3) meses	Febrero 8 de 2008
OTROSI No. 3	11-feb-08	Tres (3) meses	Mayo 13 de 2008
OTROSI No. 4	Mayo 12 de 2008	Tres (3) meses	Agosto 13 de 2008
OTROSI No. 5	Agosto 13 de 2008	Dos (2) meses	Octubre 12 de 2008
OTROSI No. 6	Octubre 12 de 2008	Dos (2) meses	Diciembre 12 de 2008
OTROSI No. 7	SIN FECHA	Dos (2) meses	Febrero 12 de 2009
OTROSI No. 8	Febrero 11 de 2008	Dos (2) meses	Abril 12 de 2009
OTROSI No. 9	Abril 8 de 2009	Dos (2) meses	Junio 12 de 2009
OTROSI No. 10	Junio 12 de 2009	Seis(6)meses	Diciembre 11 de 2009
OTROSI No. 11	Diciembre 11 de 2009	Un (1) Año	Diciembre 12 de 2010

Fuente: Convenios Terminal de Transportes
Elaboró: Equipo de auditoría

La entidad inició este proceso contractual desde 2002 del cual surgieron adiciones y modificaciones, tanto para incrementar el valor de la comisión o el porcentaje a cancelar a la Terminal de Transporte S.A., como también ampliación del plazo de duración; inicialmente el plazo fue de dos años, luego el Convenio TT/03/05 de 2005 contó con tres otrosí cada uno por seis meses hasta 2007, fecha en que se denominó Convenio TT/03/2007, modificado en 11 veces por diferentes periodos de tiempo de seis meses; luego fue adicionado en cuatro ocasiones cada una por tres meses, el plazo del Otrosí No. 5, 6, 7, 8, y 9 fue apenas de 2 meses, el Otrosí No. 10 fue adicionado en plazo por 6 meses y el No. 11 por 12 meses, el cual finalizaba el 12 de diciembre de 2010.

Esta situación evidencia falta de planeación y desgaste administrativo para la partes, demostrando una gestión ineficiente, prácticas administrativas que deben erradicarse para lograr una gestión eficaz y eficiente que beneficie un desarrollo adecuado del programa de seguridad.

Los hechos descritos, dan lugar a un presunto hallazgo administrativo de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489

de 1998 artículos 3 y 4; Ley 87 de 1993 artículo 2; Ley 80 de 1993 artículos 3, 23, 26 numeral 4.

2.2.5.2. Hallazgo Administrativo toda vez que la Terminal de Transporte S.A. no cuenta con un procedimiento documentado que establezca responsables y actividades de control para el recaudo y la transferencia de los recursos del Programa de Seguridad Vial al Consorcio operador.

De la evaluación a la información suministrada acerca del Convenio TT/03/2007 – Otrosí No. 11 de diciembre de 2009, se pudo evidenciar que la entidad no cuenta con un procedimiento administrativo acerca de las actividades y puntos de control bajo el cual se realice el recaudo de la prueba de alcoholimetría y transferencia de estos recursos al Consorcio que administra y opera el programa de seguridad vial.

En cambio fue allegado al grupo auditor copia del Manual del Usuario Tasas de uso, del Departamento de Sistemas, que para el caso de la prueba de alcoholimetría está contemplado en el numeral 7. Manual que al parecer reportaría el número de conductores que se efectúan la prueba de alcoholimetría, por código de empresa y placa de vehículo (numeral 7.2.1.). El numeral 7.2.2 no existe.

El numeral 7.2.3. Valor alcoholemia, según el manual permite a la Terminal traer el valor por este concepto en cada turno. Vale la pena precisar que no fue allegada más información.

Al parecer este Manual de tasas de uso, se encuentra desactualizado ó no se utiliza, toda vez que en el numeral 5.2. Pantalla venta tasas de uso, Página 23 último párrafo hace referencia a que el médico o enfermera autorizan el proceso de la prueba de alcoholemia, situación o proceso que nunca ha sido manifestado por la entidad.

Se hace necesario que la Terminal de Transporte tome las medidas que considere convenientes para que la organización y planeación de la entidad, permita tener puntos de control en el recaudo y transferencia de los recursos del programa de seguridad vial al consorcio operador e inviertan en las obligaciones derivadas del contrato de manera diligente, oportuna y eficaz.

2.2.5.3. Hallazgo administrativo al evidenciarse deficiencias en el reporte de información remitida al grupo auditor sobre el ingreso de recursos del programa de seguridad vial para la Terminal de Transporte S.A., correspondiente al porcentaje pactado en el convenio, contrario a lo estipulado en el Decreto 2762 de 2001.

De la información reportada por la entidad, se evidenció diferencia en el reporte, toda vez que según lo manifestó la entidad en la respuesta al informe preliminar, las diferencias obedecieron a: “No asiste razón al grupo auditor toda vez que sus aseveraciones corresponden a conclusiones equivocadas que se fundaron en un análisis parcial de la información, por tanto es importante aclarar que la fuente de la información reportada en el cuadro que expone las cifras no corresponde a libros y registros contables, sino que obedece a documentos de apoyo en la gestión interna del Departamento Financiero”. Información que fue reportada oficialmente al grupo auditor.

De igual forma, se presenta caso similar respecto de: *la tabla “fuente” contiene cifra diferente por cuanto corresponde a los recaudos a 31 de octubre de dicho año, y la certificación expedida contiene los valores a 31 de diciembre de 2010, el incremento evidenciado obedece a los dos meses de diferencia.*

Con lo anterior se observa que la entidad ha dejado de lado el control y seguimiento a actividades importantes en el reporte y suministro de información, conllevando a que la auditoría evaluara información parcial y por tanto se pronunciara sobre aspectos no reportados oportunamente por la entidad, por tanto se configura un hallazgo administrativo en consideración de lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998 artículos 3 y 4; Ley 87 de 1993 artículo 2.

2.2.5.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por incumplimiento en el reporte de información a la Superintendencia de Puertos y Transporte, de conformidad con la Circular 006 de 2007.

La Terminal de Transporte no dio cumplimiento a la función precisa definida por la Superintendencia de Puertos y Transporte, de presentar informes de los programas de seguridad, que contengan la siguiente información: nombre del operador del programa de seguridad, clase de negocio jurídico, acuerdo o convenio celebrado para el desarrollo del programa de seguridad: término del mismo, pruebas desarrolladas durante el año; pruebas positivas y número de exámenes de aptitud física. De otro lado que: “La información a que se refiere el presente numeral deberá ser presentada anualmente, a más tardar el 31 de marzo”. Instrucciones estas insertas en la circular 006 de 2007 como de obligatorio cumplimiento, ítem QUINTO: VIGILANCIA Y CONTROL.

Al respecto la entidad informó al grupo auditor, que no cuenta en sus archivos con copia de estos informes, inclusive no remitió el correspondiente a la vigencia 2010, el cual debió reportar a la Superintendencia a más tardar el 31 de marzo de 2011.

Por lo arriba observado, se evidencia que la entidad no solo incumple lo requerido por la Circular 06 de 2007, de la Superintendencia de puertos y Transporte, al no presentar esta información, sino, a lo ordenado en los Estatutos de la entidad *Numeral 21 del Artículo 49º. Funciones del Gerente General: Rendir al Ministerio de Transporte u organismos competentes de control, los informes particulares y periódicos que se soliciten sobre el desarrollo de las actividades”.*

Lo anterior demuestra falta de coordinación de la Terminal frente al desarrollo del Programa de seguridad como parte interviniente en el mismo, al parecer el tema de interés no es otro, más que el correspondiente a los porcentajes del recaudo mensual que el Consorcio debe cancelar, no obstante ser contemplado el valor de la prueba de alcoholimetría como recursos públicos, que exclusivamente están destinados para el desarrollo del programa de seguridad en la operatividad del transporte público terrestre.

Por los aspectos arriba citados, llama la atención de este organismo de control, que la Terminal de Transporte conocedora de las irregularidades e incumplimiento por parte del Consorcio ADITT-ASOTRANS como administrador y operador del programa, además del conocimiento del proceso penal que cursa por el manejo irregular de los recursos del programa por parte del exdirector ejecutivo de Asotrans y que puso en conocimiento de la Oficina Jurídica del Ministerio de Transporte, el 27 de enero de 2011 bajo la comunicación 2011EE457, sumado a un sin número de controversias judiciales suscitadas por la nueva convocatoria, el gerente general de la Terminal de Transporte decidiera continuar con este proceso en lugar de tomar otras medidas en beneficio de los usuarios del programa de seguridad vial.

Los hechos descritos, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con presunta incidencia 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 734 de 2002 artículo 34 numerales 1, 2, 15 y 21; artículo 35 numeral 1, artículos 53 y 55; Estatutos de la entidad Artículo 49 numeral 21; Circular 006 de 2007 de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

2.2.6. EN NOVIEMBRE 5 DE 2010 LA GERENCIA DEL TERMINAL DE TRANSPORTES S.A. LE COMUNICA AL CONSORCIO ADDITT- ASOTRANS OPERADOR DESDE LOS INICIOS DEL PROGRAMA EN EL 2002, QUE A PARTIR DEL 12 DE DICIEMBRE DE 2010 EL CONVENIO NO LE SERIA RENOVADO.

EL 26 DE NOVIEMBRE DE 2010, LA TERMINAL DE TRANSPORTES LE ADJUDICA A ASOCARIBE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA COMO

RESULTADO DE LA OFERTA PÚBLICA-TTSP0-09-2010 APERTURADA EL 5 DE NOVIEMBRE DE 2010.

Este proceso contractual cobra especial interés para este Organismo de Control, toda vez que objeto del mismo se han suscitado una serie de acciones y controversias judiciales interpuestas por los representantes de las empresas ADITT y ASOTRANS, en contra de la Terminal de Transporte, dada la decisión de la entidad de contratar otro operador, una vez agotado el convenio, No.TT/03/2007-Otrosí No. 11 con fecha de terminación 11 de diciembre de 2010; y que fue comunicado al Consorcio mediante oficio Nr.2010EE3834 del 8 de noviembre de 2010.

 *Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.*
Terminal de Transporte S.A.

TERMINAL DE TRANSPORTE S.A. 08-11-2010 02:41:06
Al Contralor Cde Esta Nr.2010EE3834 0.1 Folio Anexo 0
Oficina: GERENCIA GENERAL/RINCÓN RIVERA LUCAS
Destino: CONSORCIO ADITT - ASOTRANS/
Asunto: TERMINACION DEL CONVENIO T.T. 03 DE 2007

Bogotá D.C., Noviembre 5 de 2010

Doctores
JOSÉ YESID RODRIGUEZ HERNANDEZ
Codirector Consorcio Aditt - Asotrans
CARLOS ENRIQUE CAMPILLO PARRA
Codirector Consorcio Aditt - Asotrans
Calle 24 No 32-28
Consorcio Aditt-Asotrans
Bogotá
Fax: 26902498

Asunto: Terminación del convenio TT-03-2007

Apreciados doctores Rodríguez y Campillo:

En los términos de la cláusula décima primera del convenio arriba mencionado, me permito comunicarles que el mismo vence el próximo 12 de diciembre de 2010 y por lo mismo no será renovado.

Por consiguiente, en los próximos días un funcionario de la entidad se pondrá en contacto con ustedes a fin de disponer las medidas necesarias que permitan que el día mencionado en el párrafo anterior se asegure la continuación de la prestación del servicio.

Atentamente,


LUCAS RINCÓN RIVERA
Gerente General

Proyectó: Victoria Vargas




Certificado N° SC 26923





Diagonal 23 No. 69 - 60 Oficina 502 PBX: 423 3630 - Fax: 416 3951 Bogotá D.C.
Sistema de Información PBX: 423 3600

Del análisis a la información suministrada por la entidad, se evidenciaron aspectos del proceso que se exponen a continuación:

2.2.6.1. Hallazgo Administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria, porque en la etapa precontractual de la Oferta Pública-TTSP0-09-2010 aperturada el 5 de noviembre de 2010, la Contraloría de Bogotá observa que se presentaron irregularidades en la evaluación y adjudicación del proceso de este proceso por parte de la Terminal de Transportes S.A. al nuevo operador que efectuará los exámenes generales de aptitud física y prueba de alcoholimetría a los conductores a fin de preservar la seguridad de los usuarios del transporte público intermunicipal que salgan de la Terminal de Transportes de Bogotá.

En el cuadro siguiente se observa que la empresa ASOCARIBE, recibió mayor puntaje con 95 puntos y el Consorcio ADITT-ASOTRANS 45 puntos en total.

**Cuadro No. 8
CALIFICACION OFERTAS**

ITEM	PUNTAJE DEFINIDO POR LA TERMINAL DE TRANSPORTE S.A.	ASOCARIBE	ADITT-ASOTRANS
Verificación Jurídica:	CUMPLE/NOCUMPL E	CUMPLE	CUMPLE
Administración del Programa de seguridad: Conforme lo establece la Resolución 2222 de 2002 "Los proponentes deberán acreditar su condición de agremiación nacional de transporte terrestre intermunicipal".	CUMPLE/NO CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
Verificación Financiera	CUMPLE/NOCUMPL E	CUMPLE	CUMPLE
Verificación Experiencia	35 PUNTOS	35	(0)NO HABILITADOS
PORCENTAJE INGRESO PARA LA TERMINAL	50 PUNTOS	50	30
Valor Agregado	15 PUNTOS	10	15
TOTAL PUNTAJE	100	95	45

Fuente: Terminal de Transportes
Elaboró: Equipo de auditoría

Respecto a la evaluación jurídica. El proponente debió cumplir con unos requisitos previos conforme al pliego de condiciones; de los documentos jurídicos, se observa que ASOCARIBE no entregó el correspondiente al numeral 4.4, es decir el concepto del Ministerio de Transporte que lo acredite como gremio nacional.

Vale la pena mencionar que la Superintendencia de Puertos y Transporte en la Circular 06 de 2007 define: *“la agremiación de transportes del orden nacional, aquella que estatutariamente tiene establecido un radio de acción y que en la práctica hace efectiva presencia en varios departamentos, a partir de la cobertura de las diversas empresas del transporte que se encuentren afiliadas al mismo”*; sin embargo, Asocaribe solo certifica experiencia en Cartagena y Maicao.

El certificado de la Cámara de Comercio de la empresa ASOCARIBE, no contempla claramente en su objeto social el prestar los servicios para el programa de seguridad vial.

El segundo ítem referente a la verificación de experiencia, ASOCARIBE obtuvo el mayor puntaje con 35 puntos; y ADITT-ASOTRANS (cero), ésta última al no contar con dicha certificación, toda vez que la Terminal de Transporte, certificó no evidenciar exámenes de aptitud física en cumplimiento del Convenio TT-03-2007. En todo caso el Consorcio presenta experiencia en 20 terminales de transporte del país.

Llama la atención el puntaje otorgado a la empresa ASOCARIBE, toda vez que la experiencia certificada por el Terminal de Transportes de Cartagena no detalla la prestación de exámenes médicos generales de aptitud física; la otra certificación fue expedida por la central Terminal de Transportes de Maicao igualmente no precisa la experiencia en la prestación de exámenes de aptitud física; No acreditó ninguna experiencia en Bogotá, ciudad que despacha el mayor número de vehículos de transporte intermunicipal y que puede ser distinta a la experiencia en Cartagena y Maicao.

Respecto a la valoración ingreso para la Terminal, se otorgaba como máximo 50 puntos; asignado este puntaje a ASOCARIBE, al ofrecer un 28% del recaudo mensual de la prueba de alcoholimetría como ingreso para la Terminal; en tanto que ASOTRANS ofreció el 15%, obteniendo 30 puntos de calificación. Aspecto que como se mencionó anteriormente, no está soportado en la normatividad que regula el programa, toda vez que los recursos son específicamente para la operación del programa de seguridad, por lo que la Terminal continúa actuando en contrario al Decreto 2762 de 2001, Resolución 02222 de 2002 y circular 06 de 2007.

Referente al puntaje otorgado en valores agregados, ASOCARIBE, contó con 10 puntos, no obstante no cumplir con lo requerido por la Terminal, que bajo la estrategia de Outsourcing estructuraría una alianza con la Compañía Berlisalud. Se observa que anexa una certificación expedida por la Secretaría Distrital de Salud, con fecha de expedición 16 de agosto de 2001, a nombre de la Institución Cobos

Acosta Ltda., la certificación no posee firma de quien certifica. Así mismo, con esta institución realizaría las pruebas de alcoholimetría.

El Consorcio ADITT-ASOTRANS contó con el máximo puntaje de 15 puntos al ofrecer el mayor número de campañas.

En la evaluación de la oferta, no son valorados los aspectos técnicos referentes a la infraestructura y equipos que utilizarían los oferentes. Aspecto considerado de gran importancia, toda vez que tiene que ver directamente con la práctica de las pruebas de alcoholimetría y la realización de los exámenes generales de aptitud física a los conductores.

En la estructura de costos presentada por ASOCARIBE (ganadora del proceso) se evidencian los ingresos por prueba de alcoholimetría, gastos administrativos, gastos operativos y no operacionales; llamando especialmente la atención que una vez descontados éstos, se generaría una utilidad mensual de \$74.114.945, y aproximadamente un total anual por \$889.379.340, que al parecer sería para ASOCARIBE; recursos éstos, que como se ha señalado en varios apartes de esta auditoría, son recursos públicos destinados específicamente a la realización de exámenes médicos generales de aptitud física y para la práctica de la prueba de alcoholimetría al 100% de los conductores a ser despachados de las correspondientes terminales de transporte de Bogotá, situación que contradice lo estipulado en la normatividad que rige este programa.

Finalmente, se tiene que objeto de este proceso, se realizó adjudicación de la solicitud pública de oferta TT-SPO-2010, a la Asociación de Transportadores del Caribe-ASOCARIBE, con resolución No. 68 de 2010.

Los hechos descritos, podrían dar lugar a un presunto hallazgo administrativo con incidencia 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 numerales 5 y 8; Ley 734 de 2002 artículo 34 numerales 1, 2, 15 y 21; artículo 35 numeral 1;

2.2.6.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque en la etapa precontractual de la Oferta Pública-TTSP0-09-2010 aperturada el 5 de noviembre de 2010, la Contraloría de Bogotá observa que la definición del objeto definido en la OFERTA PÚBLICA-TTSP0-09-2010 no corresponde a lo señalado en la normatividad Nacional que regula el programa de seguridad vial, que señala como objeto específico "(..) efectuar los exámenes generales de aptitud física y prueba de alcoholimetría a los

conductores a fin de preservar la seguridad de los usuarios del transporte público intermunicipal que salgan de la Terminal de Transportes”

De la verificación hecha por esta auditoría a los documentos se evidenció que en el documento denominado Condiciones de la Contratación, y que se supone hace parte integral del proceso, así como en el Adendo No. 2, la entidad estableció como objeto: *“La Terminal de Transporte S.A. requiere la contratación de la prestación de servicios en la Terminal Central y Terminal del Sur para efectuar exámenes médicos generales y practicar la prueba de alcoholimetría a una muestra representativa de los conductores que estén próximos a ser despachados de la respectiva Terminal con el personal idóneo y los equipos”.*

Este objeto no es preciso respecto de lo estipulado en el artículo 13, numeral 8 del Decreto 2762 de 2001, el cual determina que se efectuarán exámenes médicos generales de aptitud física; de otra parte, la Resolución 02222 de 2002 es específica al determinar que a esta fecha, ya se debe realizar la prueba de alcoholimetría al 100% de los conductores próximos a salir de las Terminales.

Con lo anterior se evidencia riesgo para la entidad al haber definido como objeto del convenio aspectos incompletos bajo los cuales el contratista puede o no cumplir, por lo que se hace necesaria una revisión e implementación de controles adecuados por parte de la Terminal que minimicen o eliminen posibles riesgos para la entidad en el proceso contractual.

No es lo mismo hablar de una muestra representativa que puede ser un porcentaje del total de los conductores despachados desde las terminales, que hacerlo tal y como fue concebida en la norma, que de manera puntual, específica y concreta estableció que las pruebas son al 100% de los conductores próximos a salir de las terminales: Esta situación genera ambigüedades, imprecisiones y vaguedades que dejan lugar a posibles incumplimientos, reclamaciones y conflictos para cumplir con las obligaciones derivadas de la normatividad arriba referida.

Esta constituye una grave omisión por parte de la Terminal al incumplir las normas específicas y vigentes, poniendo en riesgo innecesario el cubrimiento de los exámenes a la totalidad de los conductores y propiciando que los usuarios del transporte público ofrecido desde las terminales pongan en riesgo su salud, bienestar y vida, al no tener una certeza absoluta que quienes conducen los automotores han pasado las pruebas necesarias y aptas para poder movilizarse con seguridad por las carreteras nacionales.

Los hechos descritos, dan lugar a un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998; así como se puede configurar una

trasgresión a los Artículos 34 numerales 1, 2, 15 y 21, artículo 35 numeral 1, 53 y 55 de la Ley 734 de 2002.

2.2.6.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque en la etapa precontractual de la oferta pública-TTSP0-09-2010 aperturada el 5 de noviembre de 2010, la Contraloría de Bogotá observa que la Terminal de Transportes, en el proceso licitatorio de la OFERTA PÚBLICA-TTSP0-09-2010, encaminada a seleccionar el nuevo operador que “(...)efectuará los exámenes generales de aptitud física y prueba de alcoholimetría a los conductores a fin de preservar la seguridad de los usuarios del transporte público intermunicipal que salgan de la Terminal de Transportes”, incumplió el manual de contratación reglamentado mediante la Resolución 020 de 2010, artículo 4 de la Terminal de Transporte, las cuales establecen como reglas de planeación la obligatoriedad que los procesos de selección estén precedidos de un estudio concreto de necesidad, conveniencia y oportunidad de la contratación, así como un análisis de las condiciones del mercado.

La Contraloría de Bogotá al revisar la documentación que reposa dentro del proceso contractual, evidenció que la entidad no contó con estudios de evaluación, conveniencia y de mercado, que le permitiera tener parámetros con los cuales se apoyara la solicitud de oferta pública y evitar así posibles requerimientos por parte de los oferentes.

Situación confirmada por la Terminal en respuesta con la cual informó al grupo auditor, que no está obligada a realizar dichos estudios y que son los oferentes los que tienen que realizar dichos estudios. Con lo anterior, se contraviene el régimen de contratación según la Resolución 20 de 2010, norma que rige este proceso contractual, y que consagra en el ARTÍCULO CUARTO.- REGLAS DE PLANEACIÓN. *Que todos los procedimientos de selección que sean realizados por La Terminal de Transporte S.A., estarán precedidos de un estudio concreto de la necesidad, conveniencia y oportunidad de la contratación, así como de un análisis de condiciones de mercado, entre otros; aspecto contravenido por la entidad.*

La omisión de realizar los estudios y análisis de las condiciones de mercado, son actuaciones riesgosas porque no se podría entrar a contratar o fijar condiciones de precio, sin tener una referencia del mercado que le permita saber a qué costo están determinados de manera actual y vigente los elementos y compromisos que se van a contratar.

Los hechos descritos, dan lugar a un hallazgo administrativo y pueden configurar una trasgresión a los Artículos 34 numerales 1, 2, 15 y 21, artículo 35 numeral 1, 53 y 55 de la Ley 734 de 2002.

2.2.6.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque en la etapa precontractual de la oferta pública-TTSP0-09-2010 aperturada el 5 de noviembre de 2010, la Contraloría de Bogotá observa que la Terminal de Transporte S.A., se está extralimitando al solicitar un porcentaje del total de los ingresos recaudados que tal como lo ha definido la Normatividad Nacional, en su totalidad solo podrán ser utilizados para“(..) efectuar los exámenes generales de aptitud física y prueba de alcoholimetría a los conductores a fin de preservar la seguridad de los usuarios del transporte público intermunicipal que salgan de la Terminal de Transportes”, por el programa de seguridad vial, actuación administrativa contraria a lo preceptuado en el artículo 12 numeral 8 del Decreto 2762 de 2001, que establece que dichos recursos deben orientarse exclusivamente a actividades propias del programa.

En los pliegos de condiciones de este proceso en el numeral 3.4 se estipuló “Que la entidad para escoger al nuevo operador del programa determinó como el principal criterio de selección otorgarle mayor puntaje a quien le diera mayor participación a la entidad”.

Aspecto que llama la atención del grupo auditor, por lo que solicitó a la entidad informara el procedimiento y/o estudio de evaluación utilizado para determinar la conveniencia de obtener un mayor puntaje ofertado del ingreso bruto del recaudo de la prueba de alcoholimetría, para cubrir gastos administrativos y de operación en que incurre la Terminal.

Al respecto la entidad ratificó en los pliegos contractuales que para el año 2010 con miras a maximizar sus ingresos decidió abrir una solicitud pública de oferta para escoger el nuevo operador y el principal criterio de selección consistía en otorgarle mayor puntaje a quien le diera una mayor participación de los ingresos a la Terminal de Transporte S.A., y que por lo mismo, no hay estudios de evaluación para determinar este porcentaje de ingreso y que ese estudio le correspondía efectuarlo a los oferentes.

Es clara la normatividad que rige el programa de seguridad al determinar que, para el desarrollo de estos programas se contará con los recursos previstos en el artículo 12 del decreto 2762 de 2001, el artículo segundo de la Resolución 0222 de 2002, normas que determinan que estos recursos son para el desarrollo de los programas de seguridad y que además serán recaudados por el Terminal y depositados diaria e íntegramente en la cuenta que para el efecto establezca el organismo administrador del programa

Por lo anterior, se evidencia que la Terminal se extralimita en detrimento del programa de seguridad al determinar un porcentaje del recaudo para sus ingresos, contrario a lo preceptuado en el artículo 12 numeral 8 del Decreto 2762 de 2001, el artículo segundo de la Resolución 02222 de 2002 del Ministerio de Transporte, lo consignado en el artículo tercero de la Circular 06 de 2007 emitida por la Superintendencia de Puertos y Transporte, respecto del manejo de los recursos provenientes del recaudo de la tasa de uso.

El porcentaje ofertado por la Asociación de Transportadores del Caribe ASOCARIBE, a la cual se le asignó el contrato fue del 28% del total del recaudo mensual, incrementándose en 6.5 puntos con relación al porcentaje pactado en el anterior convenio.

Los hechos descritos, dan lugar a un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998 artículos 3 y 4; los Artículos 34 numerales 1, 2, 15 y 21, artículo 35 numeral 1, 53 y 55 de la Ley 734 de 2002.

2.2.6.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque en la etapa precontractual de la Solicitud Pública de Oferta -TTSPO-09-2010 aperturada el 5 de noviembre de 2010, la Contraloría de Bogotá observa que la Terminal de Transportes a pesar de haber definido claramente en el Numeral 6.2. del pliego de condiciones de la Solicitud Pública de oferta TTSP0-09-2010, que la transferencia de los recursos se haría diariamente, en el contrato suscrito con ASOCARIBE se eliminó la palabra “diariamente e íntegramente”, situación ésta que sigue propiciando el hecho de que los recursos se transfieran de manera irregular y mensualmente.

En el numeral 6.2. RECAUDO, contemplado en el pliego de condiciones de la contratación, la Terminal determinó que recaudará diariamente los valores destinados a los programas de seguridad contemplados en las normas y los transferirá al contratista, consignándolos en una cuenta destinada para tal fin, y previo el descuento de las obligaciones que adquiriera con la Terminal de Transporte S.A. mensualmente el porcentaje ofertado.

Tal y como se concibió este ítem, contraviene lo preceptuado en el Decreto 2762 de 2001, Resolución 2222 de 2002 del Ministerio de Transporte, y la Circular 06 de 2007, al omitir que los recursos deberán ser consignados diaria e íntegramente al Consorcio; que estos recursos están destinados específicamente para la operación del programa de seguridad, por tanto la Terminal no está facultada por esta normatividad a descontar valor alguno de los recursos que recauda de la prueba de alcoholimetría.

Este cambio que se presenta en cuanto a que debían consignarse diaria e íntegramente los recursos al Consorcio y no como se pactó que se giraran mensualmente el porcentaje ofertado y recaudado; cambian las condiciones reguladas en las normas antes enunciadas, presentándose una demora injusta e innecesaria en la disposición de los recursos de la entidad, pudiendo convertirse en un perjuicio para la pronta ejecución del objeto convenido en el contrato, dando lugar que a futuro se pudieren presentar reclamaciones al amparo de la base jurídica aplicable referida en el párrafo inicial.

Las conductas descritas, dan lugar a un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998 artículos 3 y 4; Ley 734 de 2002 artículo 34 numerales 1, 2 y 15; artículo 35 numeral 1 y los artículos 53 y 55; Decreto 2762 de 2001; Resolución 02222 de 2002 del Ministerio de Transporte; Circular 06 de 2007 de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

2.2.6.6. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque en la etapa contractual de la oferta pública-TTSP0-09-2010 aperturada el 5 de noviembre de 2010, la Contraloría de Bogotá observa que la Terminal de Transportes nuevamente pactó en el Convenio suscrito con ASOCARIBE un porcentaje del 28% del total de lo recaudado al mes de la prueba de alcoholimetría; además omitió incluir en el texto del contrato la obligación de consignar diariamente e íntegramente los recursos en la cuenta del Consorcio, contraviniendo las normas previstas en el Decreto 2762 de 2001, Resolución 2222 de 2002 del Ministerio de Transporte y la Circular 06 de 2007.

En el Convenio TT/No.08/2010, suscrito con la Asociación de Transportadores del Caribe-ASOCARIBE, nuevamente en la cláusula SEXTA. RECAUDO, quedó establecido que, la Terminal recaudará diariamente los valores destinados a los programas de seguridad contemplados en las normas y los transferirá íntegramente al consorcio gremial, consignándolos en la cuenta de un banco con sucursal en la Terminal de Transporte de Bogotá para tal fin establezca el Consorcio, adjuntando la relación de los despachos que soportan la consignación.

En el PARAGRAFO del mismo artículo determinó que ASOCARIBE cancelará a la Terminal de Transporte el 28% del valor del recaudo de cada mes, correspondiente a gastos administrativos que demanda el cumplimiento del objeto del convenio.

Estos dos aspectos confirman la contravención de la entidad a lo preceptuado en el Decreto 2762 de 2001, Resolución 2222 de 2002 del Ministerio de Transporte, y la Circular 06 de 2007, al omitir que los recursos deberán ser consignados diaria e

íntegramente al Consorcio; así como por recibir por parte del Consorcio un porcentaje del recaudo.

Así mismo, se evidenció que este convenio no ha iniciado su ejecución, dadas las acciones y controversias judiciales objeto de la tutela interpuesta por la empresa ADITT, en contra de la Terminal de Transporte.

Es de resaltar que en la suscripción de este nuevo convenio con ASOCARIBE, la Terminal de Transportes nuevamente pacta irregular e ilegalmente en la cláusula sexta parágrafo único, una comisión porcentaje del recaudo mensual a favor de la Terminal equivalente al 28% del total recibido por la prueba de alcoholimetría, y con base en este porcentaje aumentado por el oferente fue favorecido, puntaje este que tiene además el mayor peso porcentual dentro de la calificación; situación esta que además de ir en contra de las normas previstas, fue lo que decidió finalmente la adjudicación del contrato.

Otro hecho que se pudo evidenciar tiene que ver que en el Contrato anterior quedó plasmado en el texto del convenio, que el giro de los recursos debían hacerse a diario e íntegramente al Consorcio, tal como lo disponen las normas repetidamente enunciadas dentro de esta auditoria; pero en forma sorpresiva y sin soporte jurídico dentro del texto del nuevo convenio suscrito con ASOCARIBE, nuevamente en la cláusula SEXTA. RECAUDO, quedó establecido que, **la Terminal recaudará diariamente los valores destinados a los programas de seguridad contemplados en las normas y los transferirá integralmente al consorcio gremial, consignándolos en la cuenta de un banco con sucursal en la Terminal de Transporte de Bogotá para tal fin establezca el Consorcio, adjuntando la relación de los despachos que soportan la consignación.**

Como se puede apreciar, en esta cláusula no se precisó en que momento debía entregar los recursos la Terminal al Consorcio ejecutor del convenio, contraviniendo y desconociendo lo consagrado en las normas (Decreto 2762 de 2001, Resolución 2222 de 2002 del Ministerio de Transporte, y la Circular 06 de 2007), que establecían claramente que los dineros se debían recaudar y entregar o consignar diaria e íntegramente al Consorcio.

En conclusión, de conformidad con lo observado por la Procuraduría General de la Nación en seguimiento preventivo al proceso de Solicitud Pública de Oferta SPO-09-2010 y la Contraloría de Bogotá, están dadas las condiciones para que la Terminal de Transportes S.A. en concordancia con el parágrafo 2 del artículo 3 del Decreto 2474 de 2008, el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, el artículo 209 de la Constitución Política y los principios de Contratación Estatal previstos en la Ley 80 de 1993 y el Decreto 1150 de 2007, revoque de oficio las

actuaciones administrativas relacionadas con la oferta pública-TT-SPO-09-2010 y la resolución de adjudicación 68 del 26 de noviembre de 2010.

Las anteriores conductas, dan lugar a un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998 artículo 3 y 4; Ley 734 de 2002 artículo 34 numerales 1, 2 y 15; artículo 35 numeral 1, artículos 53 y 55.

2.2.7. CONTROVERSIAS Y ACCIONES JUDICIALES QUE SE SUSCITARON CON OCASIÓN DE LA TERMINACIÓN EL 12 DE DICIEMBRE DE 2010 DEL CONVENIO CON ADDIT-ASOTRANS, Y LA ADJUDICACIÓN DE LA OFERTA PÚBLICA SPO-09-2010, AL OFERENTE ASOCIACIÓN DE TRANSPORTADORES DEL CARIBE- ASOCARIBE, Y SUSCRIPCIÓN EL 29 DE NOVIEMBRE DE 2010, DEL CONVENIO TT-No. 08/2010 CON ASOCARIBE, PARA EFECTUAR LOS EXÁMENES GENERALES DE APTITUD FÍSICA Y PRUEBA DE ALCOHOLIMETRÍA A LOS CONDUCTORES A FIN DE PRESERVAR LA SEGURIDAD DE LOS USUARIOS DEL TRANSPORTE PÚBLICO INTERMUNICIPAL QUE SALGAN DE LA TERMINAL DE TRANSPORTES.

Dada la inconformidad del Consorcio ADITT-ASOTRANS, ha presentado varias acciones conllevando a controversias, en torno a la ejecución del nuevo contrato para la operación del programa de seguridad vial, acciones que no han finalizado y que en la actualidad el consorcio ADITT-ASOTRANS continúa siendo el operador del programa.

La Procuraduría General de la Nación en comunicación del 26 de noviembre de 2010, plantea unas consideraciones a la Solicitud Pública de Oferta TT/SPO-09/2010, en desarrollo del seguimiento integral preventivo, en el que manifiesta que posiblemente la Terminal no está cumpliendo con el Decreto 2762 de 2001, por cuanto: La solicitud pública de oferta no fue concertada con los transportadores o agremiaciones; que el manejo de los recursos debe hacerse de manera coordinada y organizada entre las empresas y o sus gremios según concepto del Ministerio de Transporte; que la Terminal no puede incorporar a sus ingresos el componente tarifario proveniente de la tasa de uso que se debe destinar a este programa; Que la Terminal no puede establecer procedimientos diferentes a las normas que rigen el programa; Que la Terminal no realizó análisis previo, ni estudios de conveniencia, oportunidad de carácter económico y técnico que le permitiera deducir la necesidad de proponer el cambio de administrador de programa; la solicitud pública de oferta también desarrolla un objeto que no es ponderado por la evaluación de las propuestas bajo los principios de eficiencia y transparencia.

Unido a lo anterior, considera la Procuraduría que la Superintendencia de Puertos y Transporte se pronuncie sobre este proceso.

Que finalmente la Procuraduría Segunda Distrital observa que la Terminal dentro de su autonomía y competencia puede revocar el acto de apertura de este proceso, esto con base en el parágrafo 3 del art. 3 del decreto 2774, concordante con el art. 69 del CCA, así mismo el artículo 209 de la Constitución Política y los Principios de contratación estatal, ley 80 y 1150.

La Procuraduría General de la Nación ordenó abrir indagación preliminar, el 7 de diciembre de 2010, al actual Gerente de la Terminal de Transporte, por irregularidades en materia de trámites contractuales.

Según las pruebas recaudadas hasta el momento, el Ministerio Público detectó desconocimiento de la Constitución Política, de los principios de contratación estatal (Ley 80/93), manual interno de la entidad sobre contratación y otras normas legales y reglamentarias que establecen funciones para los servidores públicos.

Teniendo en cuenta la declaración juramentada del quejoso, así como el informe y análisis jurídico hecho por los funcionarios de la Procuraduría Segunda Distrital de Bogotá, el disciplinable no realizó los estudios previos de conveniencia y oportunidad para contratar a través de oferta pública la prestación del servicio para los exámenes médicos generales de aptitud física y prueba de alcoholimetría; pues la Terminal de Transporte de Bogotá nunca ha desarrollado este tipo de procesos ni ha analizado a fondo los aspectos propuestos a lo largo del concurso, más cuando los recursos que allí se manejan son de los gremios del transporte.

En este mismo sentido y basándose en las pruebas recaudadas en esta etapa del proceso, establece la Procuraduría General de la Nación que existe un presunto abuso y extralimitación de funciones en cabeza del citado funcionario, entre otras por solicitar un porcentaje fuera de los tiempos contractuales y porque no se estableció con rigor los equipos y software que deben ofrecer los proponentes para esta clase de servicio médico preventivo en favor de la seguridad vial como de los usuarios del transporte público terrestre.

Con todo lo anterior, se ordenaron las pruebas respectivas para continuar con el proceso disciplinario, librándose las comunicaciones legales que tienen lugar¹². Dadas las diferencias entre la Terminal y el Consorcio, se acudió a la conciliación extrajudicial, ante la Cámara Colombiana de Conciliación, instancia donde no se llegó a ningún acuerdo.

¹² Tomado del Boletín No.922 del 16 de diciembre de 2010 emitido por la Procuraduría General de la Nación.

Es así como el 10 de diciembre de 2010 el Juzgado Treinta y Dos Civil Municipal admite la acción de tutela formulada por la Asociación para el transporte terrestre intermunicipal S.A., bajo lo cual resolvió: Tutelar el Derecho al debido proceso a la igualdad de ADITT, por la existencia de una vía de hecho administrativa por parte de la Terminal, por violación al debido proceso por ausencia de facultades para adelantar la solicitud Pública de Oferta SPO-09-2010.; suspender los trámites precontractuales, contractuales y la ejecución del contrato derivado de la SPO/09/2010; La prestación del servicio debe continuar con el actual administrador del programa designado por las agremiaciones ADITT-ASOTRANS; En consecuencia de lo anterior, comuníquese al Terminal para que cumpla efectivamente las normas que desarrollan el programa de seguridad vial.

La Terminal de Transporte dio traslado en febrero de 2011, a la Contraloría General de la República para que interviniera dentro de la acción de tutela No. 2010-1780-01 que cursa en el Juzgado 26 Civil del Circuito de Bogotá, en la cual el Gerente de la Terminal presentó recusación al Juez 26 Civil por existir parentesco con el Tesorero de ASOTRANS. La Contraloría general dio traslado a la Contraloría de Bogotá, por ser de su competencia.

Adicionalmente, se han generado diversas solicitudes de intervención fiscal e investigaciones disciplinarias en contra del gerente de la Terminal, cursadas tanto a la Contraloría General como la Distrital y al Alcalde Mayor de Bogota.

En marzo 2 de 2011, el Juzgado Veintisiete Civil del Circuito, declara la NULIDAD de todo lo actuado en el trámite de la primera instancia a partir del auto que admitió la tutela inclusive; Ordena que por el juez del conocimiento de REHAGA la actuación anulada, notificando previamente la presente acción de tutela a todos y cada uno de los intervinientes en el trámite de la licitación de oferta pública y al adjudicatario de la misma; Notificar esta providencia en legal forma a las partes. Por lo anterior, queda sin efectos el fallo de la primera instancia proferido por el Juzgado 32 Civil Municipal, hasta que se notifiquen en debida forma a todos los participantes.

El Juzgado Veintisiete Civil del Circuito de Bogotá D.C. en Marzo veintiocho de dos mil once, resuelve el recuso de reposición presentado por la Asociación para el Desarrollo del Transporte Terrestre Intermunicipal-ADITT, contra la providencia de marzo dos del corriente año, mediante la cual se declaró la nulidad de todo lo actuado en el trámite de la primera instancia incluyendo el auto que admitió la tutela. Resolviendo: NO REVOCAR el auto materia del recurso, por lo que se deja dicho; NEGAR el recurso de apelación por no ser viable en la segunda instancia.

El Juzgado Veintisiete Civil del circuito el 2 de abril de 2011, comunica al juzgado 32 civil municipal que mediante sentencia de dos de Marzo del año en curso

resolvió Declarar la NULIDAD de todo lo actuado en el trámite de la primera instancia a partir del auto que admitió la tutela, inclusive. Ordena al Juez del conocimiento se REHAGA la actuación anulada, notificando previamente la presente acción de tutela a todos y cada uno de los intervinientes en el trámite de la licitación de oferta pública y al adjudicatario de la misma.

El Juzgado Treinta y Dos Civil Municipal el 13 de Abril de 2011, admitió nuevamente la solicitud de Acción de Tutela presentada por la Asociación Para El Desarrollo del Transportes Terrestre Intermunicipal ADITT, contra Terminal de Transportes de Bogotá.

ADITT, solicita al Juez 32 Civil Municipal de Bogotá, el retiro de la demanda de acción de tutela contra el Terminal de transporte s.a. proceso No. 2010-01780.

El Juzgado 32 Civil Municipal de Bogotá, niega el retiro de la demanda por cuanto la misma ya es de conocimiento de la Terminal.

El Juzgado 32 civil municipal de Bogotá, el dos (2) de mayo de dos mil once (2011), negó el amparo solicitado por el accionante respecto de la solicitud de suspensión de los trámites derivados del proceso de Solicitud Pública de Oferta TT/SPO/09/2010.

La Terminal informa al grupo auditor que las tutelas que cursaban en los Juzgados 32 y 70 Civil Municipal fueron falladas a favor de los intereses de la Terminal y se declararon improcedentes. De otro lado, la acción popular que cursaba en el Juzgado 13 Civil del Circuito fue admitida y se decretó como medida cautelar continuar la operación de los programas de seguridad con el Consorcio ADITT-ASOTRANS. Ante lo cual la entidad procedió a impugnar el auto admisorio por no ser el Juez competente para tramitar la acción y recurso de reposición en contra del auto que decretó la medida cautelar. De igual manera solicitó la nulidad de lo actuado.

Como última actuación conocida, la Terminal puso en conocimiento copia del fallo de Acción de Tutela de segunda instancia del Juzgado 27 Civil del Circuito presentada por ADITT contra la Terminal, mediante la cual confirmó el fallo en primera instancia respecto a la suspensión de los trámites derivados del proceso de Solicitud Pública de Oferta TT/SPO/09/2010.

Es evidente el desgaste administrativo que se ha suscitado para la Terminal de Transporte, conforme lo citado anteriormente, objeto del proceso de Solicitud pública de oferta TT-09-2010, y que en últimas no ha sido concluido por las instancias judiciales acerca de quien tiene la razón. Lo que si es cierto para este organismo de control es la omisión por parte de la Terminal al no haber acudido a

una evaluación del riesgo que conllevaba este proceso contractual y las implicaciones que se generarían para la entidad; no efectuar los estudios previos de conveniencia y oportunidad para contratar a través de oferta pública la prestación del servicio para los exámenes médicos generales de aptitud física y prueba de alcoholimetría, así como el no acudir al Comité de Conciliación¹³ como instancia administrativa de estudio y análisis sobre el tema en cuestión, para prevenir un posible daño a la entidad.

2.2.8. EN CONCLUSION EL PROGRAMA DE SEGURIDAD VIAL, CREADO MEDIANTE EL DECRETO NACIONAL 2762 DE 2001, CUYO OBJETO ES EL “EFECTUAR LOS EXÁMENES GENERALES DE APTITUD FÍSICA Y PRUEBA DE ALCOHOLIMETRÍA A LOS CONDUCTORES A FIN DE PRESERVAR LA SEGURIDAD DE LOS USUARIOS DEL TRANSPORTE PÚBLICO INTER MUNICIPAL QUE SALGAN DE LA TERMINAL DE TRANSPORTES”, HA VENIDO SIENDO INCUMPLIDO DE MANERA SISTEMÁTICA POR LA TERMINAL DE TRANSPORTES EN CALIDAD DE COORDINADOR, Y EL CONSORCIO ADITT-ASOTRANS EN SU CALIDAD DE OPERADOR, TANTO EN SU DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN COMO EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS.

La Contraloría de Bogotá, considera que el objeto del Programa de Seguridad Vial no se ha cumplido, toda vez que uno de sus componentes como es el de la realización de exámenes médicos generales de aptitud física de los conductores, no se efectúa con la periodicidad y a la totalidad de los mismos, lo cual genera incertidumbre respecto a la seguridad que el usuario requiere del servicio de transporte público intermunicipal. Si bien es cierto, se está cumpliendo con la práctica de la prueba de alcoholimetría al 100% de los conductores, por lo anotado anteriormente, se pierde la debida integralidad entre ésta y la de aptitud física que garantice de manera unificada la seguridad vial.

No obstante la normatividad exige que ambas pruebas se efectúen, lo anotado anteriormente no ha sido posible corregirlo por la falta de voluntad de la Terminal de Transporte en implementar los debidos controles, seguimientos y advertencias oportunas al Consorcio operador de este programa.

Para la Contraloría de Bogotá no es claro el manejo de los recursos que han ingresado por concepto de la prueba de alcoholimetría, toda vez que su aplicación no es la consignada en la norma. Actualmente la quinta parte de estos recursos la recibe la Terminal de Transporte cuando lo dispuesto es que el ciento por ciento de los recursos los reciba el programa.

¹³ Contemplado en el Decreto 1214 de 2000.

La Terminal de Transporte recibió en el período de 2002 a 2010, la suma de \$3.523.432.825 que representa el 19% de lo recibido en ese período, contrario a lo previsto por la norma, que exige que la totalidad de los recursos ingresen al Programa de Seguridad Vial. Igualmente, que además de ingresar estos recursos al presupuesto en contra de la norma, la Terminal los haya aplicado en gastos y costos operativos cuando éstos estaban contemplados para ser cubiertos por el presupuesto y mediante su capacidad instalada.

De otra parte, se hace necesario aclarar, explicitar y coordinar la competencia del control, seguimiento sobre la gestión y ejecución de los recursos que ingresan al programa de seguridad vial, objeto de la prueba de alcoholimetría, ya que han intervenido en el tema por lo menos cuatro entes de control: Contraloría General; Procuraduría General de la Nación, Superintendencia de Puertos y Transporte y la Contraloría de Bogotá.

Para terminar de configurar el escenario descrito anteriormente, vale la pena mencionar lo evidenciado por este ente de control, respecto al intento fallido de cambiar el operador del programa de seguridad vial. La Terminal de Transporte sin tener un estudio de oportunidad y conveniencia y las pruebas del manejo negligente de la operación del programa por parte de ADITT-SOTRANS, expide una resolución para convocar a una solicitud de oferta pública.

ASOTRANS presenta Acción de Tutela en diciembre 10 de 2010, sustentada en irregularidades del procedimiento de oferta aplicados por la entidad. El Juzgado Treinta y Dos Civil Municipal admite la acción de tutela bajo lo cual resolvió entre otros suspender los trámites precontractuales, contractuales y la ejecución del contrato derivado de la oferta SPO/09/2010; y que la prestación del servicio continuara con el actual administrador del programa designado por las agremiaciones ADITT-ASOTRANS. Posterior a esta decisión del Juzgado se han suscitado un sinnúmero de controversias que actualmente no se han dirimido. La situación anterior ha generado un deterioro grave en la relación, coordinación y comunicación entre el ejecutor y la Terminal de Transporte, de hecho se ha generado una cartera por parte del Consorcio como resultado del incumplimiento del convenio 03 de 2007, El consorcio dejó de cancelar el porcentaje y el canon de arrendamiento pactado para la Terminal y a su vez la entidad al efectuar el cruce de cuentas no le consigna la totalidad de los recursos correspondientes al programa de seguridad vial, con la periodicidad establecida en el convenio.

Por todo lo anteriormente mencionado, la Contraloría de Bogotá advierte que de no cambiarse la normatividad vigente respecto a que sea la Terminal de Transporte de Bogotá la que administre el Programa de Seguridad Vial y no los mismos transportadores, el programa se afectará a tal grado que exista inseguridad en la prestación del servicio intermunicipal y de otra parte, se

desconozca la real magnitud de los recursos recaudados y su aplicación, con lo cual se estaría perdiendo el propósito con el cual fue creado el programa mencionado. El concepto de esta Contraloría es congruente con el concepto del Concejo de Estado No. 1826 del 26 de enero de 2006, ***“en el cual se establece la posibilidad de reformar por parte del Gobierno Nacional en lo pertinente el decreto 2762 de 2001, en virtud de las facultades de reglamentación y control sobre los terminales, conservando la administración del programa de prevención, como un servicio auxiliar que debe ser prestado y administrado por las mismos terminales, así mismo unificar el valor de la tarifa que se cobra a los usuarios, entregándosela totalmente a las sociedades administradoras de los terminales, que como se expuso, son entidades públicas, y por lo mismo estos ingresos también lo son”***.

Lo anterior, necesariamente conllevaría a una gestión interinstitucional ante las autoridades competentes del ramo, a efectos de lograr la derogación de la reglamentación legal vigente y la formulación y aprobación de normas, donde el gestor y administrador del Programa de Seguridad Vial sea la Terminal de Transporte S. A.

2.3. EN DESARROLLO DE LA AUDITORIA A LA CONTRATACIÓN, EN LA AUDITORIA A LA CONTRATACION DE LA TERMINAL SATÉLITE DEL SUR, LA CONTRALORIA DE BOGOTÁ EVIDENCIÓ LA EXISTENCIA DE (23) HALLAZGOS ADMINISTRATIVOS, CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA (22) Y (7) CON INCIDENCIA FISCAL POR VALOR DE \$2.109.548.921,61.

A continuación se presentan los siguientes presuntos hallazgos, producto de la valoración de la información, documentación, respuestas de la entidad a los requerimientos de este equipo auditor, así como de estudiar y actualizar resultados de anteriores ejercicios auditores:

2.3.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por el pago de sobrecostos por la suma de \$1.375.033.987,61 de las actividades de Excavación de Pilotes de 60 y 70 cms de diámetro a pesar de sus manifiestos y sobreestimados precios unitarios presentados por CONCRETO S.A. en su oferta respecto de los precios de mercado, lo cual se hubiese evitado si la TERMINAL DE TRANSPORTE S.A hubiera respetado los principios de transparencia, economía y responsabilidad, observado los derechos y deberes de las entidades estatales, así como la ecuación contractual, estipulaciones ellas señaladas en la Ley 80 de 1993, en desarrollo del proceso precontractual y contractual del Contrato TT-80-2006.

ANTECEDENTES:

El 13 de abril de 2005 se suscribió el Contrato de Consultoría TT-008-2005 entre la Terminal de Transporte S.A. y ACI PROYECTOS S.A., cuyo objeto fue el siguiente: *“EL CONTRATISTA se obliga para con LA CONTRATANTE a elaborar los estudios y diseños de la Terminal satélite de pasajeros del sur que se ubicará en el predio de la propiedad de LA CONTRATANTE de la Calle 57Q Sur No. 75F-82 Sector Bosa...”* Después de haberse suscrito cinco (5) otrosí modificatorios, los cuatro primeros prorrogando el plazo de ejecución del contrato y el último de ellos adicionando el valor, el 9 de octubre de 2006 se suscribe el Acta de Terminación de este contrato.

En septiembre de 2006 se presenta por parte del Gerente de Operaciones, Líder del Proyecto, al Gerente de la Terminal de Transporte S.A, el Análisis de Conveniencia y Oportunidad del Proyecto Construcción de la Terminal Satélite de pasajeros del Sur.

El Aviso Único se publica en el diario La República el 16 de septiembre de 2006. Se informa que la fecha de apertura es el 29 de septiembre de 2006. Se precisa que la fecha de visita obligatoria al sitio del proyecto es el martes 3 de octubre de 2006.

En los Prepliegos de Condiciones de la aludida licitación pública en el Numeral 1.23 Cantidades de Obra y su respectivo cuadro no se relacionen las actividades para la Excavación de pilotes de \varnothing 60 cm., ni Excavación de Pilotes de \varnothing 70 cm.; sin embargo si se presenta la de Suministro y colocación Acero Estructural (Incluye pernos, soldadura, etc.) pero una cantidad de sólo 665.000,00 kg.

A través de Resolución No. 47 del 30 de septiembre de 2006 la Terminal de Transportes S.A decide la apertura de la Licitación Pública TT-LP-01-2006, cuyo objeto es contratar, por el sistema de precios unitarios con fórmula de reajuste, la construcción de la Primera Etapa de la Terminal Satélite del Sur en Bogotá D.C., de conformidad a la descripción, especificaciones y demás condiciones establecidas en el Pliego de Condiciones.

En los Pliegos de Condiciones de la mencionada licitación pública se precisó en su Numeral 1.9 CONSULTA DE LOS PLIEGOS DE CONDICIONES, lo siguiente:
“La consulta de los Prepliegos de Condiciones, se podrá efectuar desde el martes 19 de septiembre de 2006 hasta el 27 de septiembre de 2006 y la consulta de los Pliegos Definitivos a partir del sábado 30 de Septiembre hasta la fecha y hora de cierre de la presente Licitación Pública, en horario de 8:30 A.M. a 5:00 P.M. de lunes a viernes, en la TERMINAL DE TRANSPORTE S.A., Diagonal 23 No 69 – 60, Oficina 502, Bogotá D.C.

Nota: La Terminal de Transporte S.A., pondrá a disposición para consulta de los proponentes los Estudios de Consultoría, elaborados por el Consultor ACI Proyectos S.A., bajo el contrato TT-08-2005
...” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

La entidad ordena adjudicar el contrato objeto de la Licitación Pública TT-LP-01-2006 mediante Resolución No. 54 de 4 de diciembre de 2006, al proponente CONCRETO S.A.

El Contrato 80 de 2006 estipula en su Cláusula Primera, Objeto: *La construcción por el sistema de precios unitarios con fórmula de reajuste de LA PRIMERA ETAPA DE LA TERMINAL SATÉLITE DEL SUR EN BOGOTÁ D.C., de acuerdo con la descripción, especificaciones y demás condiciones establecidas en el Pliego de Condiciones de la Licitación Pública TT-LP-01-2006, en especial las establecidas en el Capítulo 4 y numeral 1.23 y las respectivos adendas, documentos que hacen parte integral del presente contrato.*

Se estipuló que la duración del contrato fuera de trescientos (300) días calendario, contados a partir del acta de iniciación. Así mismo, el valor del contrato se fijó en \$15.963'666.325. Igualmente, se pactó un 40% del valor del contrato a título de anticipo, dentro de los ocho (8) días calendario después del perfeccionamiento del contrato. Se estipuló que del anticipo, en los términos del plan de inversiones que, entre otros, debe involucrar de forma preferente la compra de hierro y concreto.

El 50% del valor total del contrato se ejecutó mediante el pago de actas parciales mensuales de ejecución de obra acorde al cronograma presentado por el contratista, amortizando el anticipo.

El contrato fue a precios unitarios fijos con fórmula de reajuste. El ajuste de precios se efectuó con base en el porcentaje de variación del Índice de Costos de la Construcción Pesada (ICCP) certificado por el DANE para el mes calendario anterior a la ejecución de las obras, siempre y cuando la obra a ajustar corresponda a ejecución de acuerdo con la programación de obra previamente aprobada por la Interventoría, la cual hace parte integral del contrato.

La firma PAYC S.A. efectuó la interventoría y acometió las actividades de supervisión, seguimiento y control durante la ejecución del contrato TT-80 de 2006, para lo cual se firmó el contrato de interventoría el 15 de diciembre de 2006, con acta de iniciación del 9 de enero de 2007.

En el Acta de Comité de coordinación Técnica de enero 12 de 2007 se advirtió que era necesario revisar las cantidades de obra de la Primera Etapa de la Terminal

Satélite del Sur. En el literal A conclusiones, se dispuso que dicha revisión fuera responsabilidad de la Terminal y de ACI Proyectos.

El 20 de febrero de 2007 se verifica reunión de Comité de Seguimiento para estudiar las cantidades de obra no presupuestada acerca del Acero Estructural y de las Obras adicionales requeridas. Se decide requerir a ACI Proyectos para que a más tardar el 23 de febrero entregue a la entidad el balance de las cantidades de obra y su correspondiente presupuesto. Así mismo, se comunica que la Terminal pidió a esta firma consultora que se presente el diseño ajustado al presupuesto que la Terminal informó como disponible. En el punto 4 del acta de reunión, se precisa lo siguiente: **“Se recomienda solicitar a ACI Proyectos que el análisis de las cantidades de obra se rinda de conformidad con la propuesta presentada por el contratista Conconcreto S.A.”** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

En el Volumen 1 del Libro de Obra, página 5 que para el 23 de febrero de 2007 CONCRETO S.A. advierte lo siguiente: **“Teniendo en cuenta que el ítem “Excavación para pilotes de $\varnothing=0.70$ mts” llegó hoy al máximo de cantidades de obra contratado, cordialmente dejamos constancia de este hecho, solicitando a la interventoría y/o a la Terminal de Transporte una pronta definición sobre cómo proceder, considerando que se comienza a afectar el orden cronológico del proceso constructivo con consecuencias que de ello pudieren derivar.”** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

El 1º de marzo de 2007 se suscribe entre la Terminal de Transporte S.A. y CONCRETO S.A un Acta de Acuerdo Contractual del Contrato 80 de 2006 donde se acordó que se suscitó una controversia respecto de las actividades de las mayores cantidades de obra de excavación de pilotes de 60 y 70 cm. de diámetro y de la actividad de acero estructural, determinándose acudir ante un Tribunal de Arbitramento. Igualmente, se acuerda proseguir con la ejecución del contrato en los términos previstos en éste, pagándose provisionalmente las actividades mencionadas anteriormente a los precios de la propuesta, mediante actas separadas.

El 9 de marzo de 2007 se suscribe entre el Interventor y el Contratista el Acta No.1 de Acuerdo de Precios sobre Mayores Cantidades de Obra en los ítems de excavación de pilotes de 60 y 70 cm. de diámetro y el ítem de suministro y colocación de Acero Estructural, y Obras no presupuestadas donde se relaciona el ítem de Excavación de Pilote de 80 cm. de diámetro. El valor total incluyendo AIU es por valor de \$2.736.154.736,00.

A pesar del Acta de Acuerdo Contractual del Contrato 80 de 2006 del 1º de marzo de 2007 y del Acta de Acuerdo de Precios del 9 de marzo de 2007 mencionada

anteriormente suscrita entre las firmas PAYC S.A, como interventora, y la contratista CONCONCRETO S.A, llama la atención que a pesar de los acuerdos definidos en las anteriores actas, esta firma contratista mediante oficio de marzo 13 de 2007 con radicado 2007ER907 dirigido a la firma interventora, solicite lo que supuestamente en fechas anteriores ya estaba concertado: *“Por medio del presente, cordialmente me permito solicitar a ustedes una pronta definición de la ejecución de los pilotes D=80 cms, en razón a que se está acercando el momento en que no es posible seguir con la excavación debido a que se completaría el máximo de trabajo.”* En el último párrafo de éste oficio, se presenta lo siguiente: *“Destacamos lo subrayado y en negrilla que permite a la Terminal de Transporte y a la Interventoría PAYC S.A, tomar las medidas que sean del caso y lograr dentro de un análisis rápido, la toma de decisiones.”* En este oficio es preciso observar que la firma presentada corresponde al mismo que por parte del Contratista suscribió el Acta de Acuerdo de Precios del 9 de marzo de 2007, correspondiendo al Director de Obra de CONCONCRETO.

El 16 de marzo de 2007 a través de oficio con radicado No.2007ER965, la firma PAYC, interventora del Contrato 80 de 2006, solicita a la Terminal de Transporte tramitar la Disponibilidad Presupuestal por valor de \$3.742'247.222, teniendo en cuenta la necesidad de realizar mayores cantidades de obra para los siguientes ítems contemplado en el contrato TT-80 de 2006:

- Ítem 2.2 Excavación para pilote diámetro 60.
- Ítem 2.3 Excavación para pilote diámetro 70.

Igualmente se informa de la necesidad de incluir un ítem nuevo no contemplado en el contrato:

- Ítem 26.1 Excavación para pilote diámetro 80.

El 30 de marzo de 2007 se firmó el Contrato Adicional No.1 al contrato TT-80 de 2006 por valor de \$2.872'962.473, soportado en el Acta No. 1 de Acuerdo de Precios sobre Mayores Cantidades de Obra del 09 de marzo de 2007. Se observa que se adicionó el ítem 26.1 Excavación para pilotaje D= 0.80 m de diámetro, en 418 ml y con un precio unitario de \$112.000.

El 8 de agosto de 2007 la Terminal de Transporte a través de su apoderado presenta al Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, solicitud de convocatoria de un tribunal de arbitramento, presentando la siguiente pretensión: *“Se determine el precio que la Terminal de Transporte S.A. debe cancelarle a la sociedad Conconcreto S.A., respecto de las actividades denominadas excavación de pilotes de diámetros de 60 y 70 cm, por una parte y por la otra la actividad acero estructural previstas dentro del contrato TT-80/2006.”*

El 11 de diciembre de 2007, la firma CONCONCRETO S.A., a través de su apoderado, presenta la contestación de la demanda.

Después de cuatro (4) prórrogas por un total de siete (7) meses y trece (13) días y seis (6) adicionales por un valor total de \$7.996.789.729, para un valor final del contrato de \$24.648.295.541, éste se termina el 15 de junio de 2008. El 3 de septiembre de 2008 se suscribe el Acta de Recibo Final de Obra.

El 15 de diciembre de 2008 se suscribe el Acta de Liquidación del contrato TT-80-2006.

El 16 de febrero de 2009 el Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá presenta Laudo Arbitral donde resuelve la controversia contractual entre la entidad y la firma contratista CONCONCRETO S.A. por razón del Contrato de Obra TT-80-2006.

El 2 de septiembre de 2010 el Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá profiere el Laudo Arbitral que pone fin al proceso arbitral para dirimir las diferencias surgidas entre la sociedad ACI PROYECTOS S.A. contra la sociedad Terminal de Transporte S.A., por razón del Contrato de Consultoría TT-008-2005.

OBSERVACIONES:

Pese a estar contenidas en los estudios y diseños presentados por ACI PROYECTOS S.A. y de ser parte de la construcción de la Primera Etapa de la Terminal Satélite del Sur objeto de la Licitación Pública TT-LP-01-2006, las excavaciones para pilotaje de 60, 70 y 80 cm. de diámetro de la zona del sótano quedaron injustificadamente por fuera del presupuesto de obra de esta licitación.

Llama la atención el que la entidad no se haya dado cuenta de las cantidades faltantes de Excavación para Pilotaje en el área del sótano cuando al revisar los Prepliegos de la Licitación sólo estaban en el Capítulo de Excavaciones el ítem correspondiente a Excavación de Sótano; sin embargo, en los Pliegos Definitivos ya se incluyen en el Capítulo de Excavaciones, los ítems 2.2 y 2.3 sobre Excavación para pilotaje Ø 0.60 m con 1.716,00 ml, Excavación para pilotaje Ø 0.70 m con 352,00 ml, respectivamente que corresponden a la zona de edificios, faltando, injustificadamente, las excavaciones para pilotaje de la zona del sótano.

Preocupa igualmente a este Equipo Auditor el que en los Pliegos de Condiciones Definitivos, a pesar de que los ítems 2.2 y 2.3 fueron incluidos en el Cuadro de Cantidades del Obra del Numeral 1.23 Cantidades de Obra, esta corrección no se haya efectuado en igual forma para el Formato No. 2, el cual además, no presenta título alguno y no incluye la columna de No. Ítem/ Capítulo que si está en el

Cuadro del Numeral 1.23, donde se debió haber incluido también los ítems 2.2 y 2.3 en el Capítulo de Excavaciones.

Por lo anterior, se concluye que existió negligencia de la entidad al no determinar las Excavaciones para pilotaje faltantes en la zona del sótano del proyecto en el Cuadro de Cantidades de Obra del Numeral 1.23 de los Pliegos de Condiciones, lo cual resulta inexplicable cuando en el Apéndice A, PARÁMETROS DE DISEÑO Y ESPECIFICACIONES PARTICULARES DE CONSTRUCCIÓN, su existencia de identificaba claramente en su Numeral 2.2 CARACTERISTICAS DE LA TERMINAL SATELITE DE PASAJEROS DEL SUR, así:

“La TERMINAL SATELITE DE PASAJEROS DEL SUR está concebida según se muestra en los planos suministrados por LA TERMINAL DE TRANSPORTE S.A. como parte del presente Apéndice A. La TERMINAL SATELITE DE PASAJEROS DEL SUR está compuesta de la siguiente manera:

NIVEL SOTANO

Un nivel inferior con altura libre de tres (3) metros, al que accederán exclusivamente vehículos particulares y vehículos de transporte público (taxis), con plataformas de ascenso (11) y descenso (11) de pasajeros. En este nivel se construirá la zona de parqueo de vehículos particulares (63), así como una zona de batería para taxis (20) para prever un aumento en la demanda de este servicio. (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

La anterior debilidad de la información respecto de las cantidades de obra sumada a la posibilidad de presentar precios unitarios sin ninguna restricción salvo que la sumatoria de sus valores parciales no sobrepasaran el presupuesto oficial de la licitación, fue aprovechada por la firma CONCRETO S.A. para formular en su oferta para las dos (2) actividades de Excavación para pilotaje de 60 y 70 cm. de diámetro, precios unitarios muy por encima de los precios de mercado con ocasión a lo dispuesto en los Pliegos de Condiciones de la mencionada licitación pública se precisó en su Numeral 1.9 CONSULTA DE LOS PLIEGOS DE CONDICIONES, lo siguiente: *“La consulta de los Prepliegos de Condiciones, se podrá efectuar desde el martes 19 de septiembre de 2006 hasta el 27 de septiembre de 2006 y la consulta de los Pliegos Definitivos a partir del sábado 30 de Septiembre hasta la fecha y hora de cierre de la presente Licitación Pública, en horario de 8:30 A.M. a 5:00 P.M. de lunes a viernes, en la TERMINAL DE TRANSPORTE S.A., Diagonal 23 No 69 – 60, Oficina 502, Bogotá D.C.*

Nota: La Terminal de Transporte S.A., pondrá a disposición para consulta de los proponentes los Estudios de Consultoría, elaborados por el Consultor ACI Proyectos S.A., bajo el contrato TT-08-2005

...” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Así mismo, se observó otra debilidad de los pliegos de condiciones relacionado con las precisiones señaladas en el Numeral 1.23.1 para Mayores Cantidades de

Obras del Pliego de Condiciones Definitivo de la Licitación Pública de Obra No. TT-LP-01-2006 el cual hizo parte del contrato de obra TT-80 de 2006, se previó que en el caso de presentarse contratos adicionales, el precio unitario a pagar debía ser como valor máximo el precio de la oferta.

Como se observa, no existió una precisión de precio unitario para las Mayores Cantidades de Obra toda vez que permitió la existencia de un rango de precios unitarios fijando el límite superior: “el valor de la oferta”.

Se debe tener en cuenta, nuevamente, que para los ítems de excavación de pilotes, los precios unitarios estaban exageradamente por encima de los precios de mercado y que el valor unitario del ítem de acero estructural multiplicado por las cantidades de obra, no alcanzaba a compensar las grandes diferencias en contra del equilibrio económico de la Terminal de Transporte. Lo anterior implicaba que los precios unitarios de la oferta era el nivel de excepción máximo a pagar, por lo cual atendiendo el equilibrio económico de las partes, el precio unitario para las actividades de excavación de pilotes de 60 y 70 cm. de diámetro y de acero estructural, debió ser la del mercado.

A pesar de lo anterior, la Terminal de Transporte S.A. no defendió lo dispuesto por los pliegos en su numeral 1.23.1 Mayores Cantidades de Obra, cuyos precios unitarios debieron ser máximo los de la oferta, lo cual implicaba que la entidad y el contratista acordaran pactar los precios de mercado atendiendo el equilibrio económico que se debe preservar tanto de la parte contratante como de la parte contratada. Dado que sólo se atendió los intereses de la firma CONCONCRETO S.A y no el equilibrio económico de la entidad, se originó un presunto detrimento por mayores valores pagados al contratista.

Aunado a lo anterior, no se encontró una solicitud de arreglo directo escrito donde cualquiera de las partes haya presentado a la otra la diferencia contractual y a partir de ésta una propuesta acorde con los pliegos; todo lo contrario, se evidenció una conducta dilatoria y negligente por parte de la entidad al no darle cumplimiento a la Cláusula Compromisoria estipulada en el contrato TT-80 de 2006 de surtir la etapa de arreglo directo entre las partes indicada en la Cláusula Vigésima de éste, como requisito de procedibilidad para el comienzo del proceso arbitral.

Se evidenció igualmente que la TERMINAL DE TRANSPORTE S.A. presentó la siguiente pretensión: *“Se determine el precio que la Terminal de Transporte S.A. debe cancelarle a la sociedad Conconcreto S.A., respecto de las actividades denominadas excavación de pilotes de diámetro de 60 y 70 cms., por una parte y por la otra la actividad acero estructural previstas dentro del contrato TT-80/2006.”*

Se observa y llama la atención que la anterior pretensión presentada por la entidad no evidencia el deber de la entidad de defender sus propios intereses al no incluir en ésta el concepto de equilibrio económico. Así mismo, de ninguna manera es congruente y representativa de la realidad del diferendo contractual con CONCRETO S.A., toda vez que lo que se debió haber presentado en pretensión es a la determinación de los precios unitarios de las actividades anteriormente mencionadas pero con respecto a las cantidades adicionales atendiendo el equilibrio económico contractual. Dado que en la pretensión no se incluyó el interés de la entidad de que se defendiera su equilibrio contractual por parte del Tribunal su equilibrio contractual, éste no pudo atender el concepto del Ministerio Público en el sentido que para la valoración de los resultados de los precios de mercado obtenidos por el perito, se observase el equilibrio económico contractual.

A continuación, para cada una de las etapas que tuvo el contrato se presentan las observaciones que evidenció este Equipo Auditor durante la ejecución de la presente auditoría así como lo evidenciado en anteriores ejercicios auditores y que se consideran relacionados con la presentación del presunto hallazgo fiscal:

OBSERVACIONES EN LA ETAPA PRECONTRACTUAL:

1. A pesar de estar contempladas en los estudios y diseños presentados por ACI PROYECTOS S.A. y de ser parte de la construcción de la Primera Etapa de la Terminal Satélite del Sur objeto de la Licitación Pública TT-LP-01-2006, las excavaciones para pilotaje de 60, 70 y 80 cm. de diámetro pertenecientes a la zona del sótano quedaron injustificadamente por fuera del presupuesto de obra de esta licitación.

El 12 de febrero de 2007 mediante oficio GOPER-053 radicado N° 2007EE1086 EL Gerente de Operaciones de la entidad le solicita a la Universidad Nacional interventora del Contrato TT-008-2005 que se confirme las cantidades definitivas de obra dadas las diferencias entre las cantidades aprobadas por el ente interventor y las calculadas en los planos, referentes, entre otras, a la actividad de Suministro e Instalación de Acero Estructural.

En respuesta al anterior oficio, el consultor ACI en su oficio C-TT-008-341-07 de febrero 23 de 2007 le aclara al Gerente de Operaciones de la entidad respecto de la actividad anterior lo siguiente: *“Teniendo en cuenta el alcance definido en el proyecto en la primera etapa y el presupuesto de obra base de la Licitación pública TT-001-2006, nos permitimos indicar:*

- a) *Excavación para pilotaje \varnothing 0.60 m, 1.716,00 ml*
Respuesta:

Nos ratificamos en la cantidad presupuestada para la Excavación para pilotaje de \varnothing 0.60 m. Como podrá constatar, el ítem 2.2 corresponde a la excavación para los pilotes de los edificios, valor que resulta de hacer las operaciones que a continuación se muestran:

Diámetro de pilote: 0.60 m
Cantidad: 78
Longitud (efectiva): 22 m
Cantidad de Excavación: $78 \times 22 = 1.716,0$ ml

No obstante lo anterior y al realizar una revisión de las cantidades de obra del proyecto se concluye que se requieren 1.360 m de excavación, siendo esta una mayor cantidad de obra no presupuestada, **para los pilotes de la zona del sótano, provenientes de:**

Cantidad: 80
Longitud (efectiva): 17 m
Cantidad de Excavación: $80 \times 17 = 1.360,0$ ml

Así las cosas la cantidad total de este ítem corresponde a: 3.076 ml.

b) Excavación para pilotaje \varnothing 0.70 m, 352,00 ml

Respuesta:

De la misma manera que lo tratado en la viñeta anterior, **nos ratificamos en la cantidad presupuestada para la Excavación para pilotaje de \varnothing 0.70 m.** Como podrá constatar, el ítem 2.3 corresponde a la excavación para los pilotes de los edificios, valor que resulta de hacer las operaciones que a continuación se muestran:

Diámetro de pilote: 0.70 m
Cantidad: 16
Longitud (efectiva): 22 m
Cantidad de Excavación: $16 \times 22 = 352,0$ ml

Sin embargo y al realizar una revisión de las cantidades de obra del proyecto se tiene que se requieren 850 m de excavación, siendo esta una mayor cantidad de obra no presupuestada, **para los pilotes de la zona del sótano, provenientes de:**

Cantidad: 50
Longitud (efectiva): 17 m
Cantidad de Excavación: $50 \times 17 = 850,0$ ml

Así las cosas la cantidad total de este ítem corresponde a: 1.202 ml.

c) Excavación para pilotaje ø 0.80 m, 0,00 ml

Respuesta:

Al realizar una revisión de las cantidades de obra del proyecto se tiene que se requieren 323 m de excavación para los pilotes de la zona del sótano, provenientes de:

Cantidad: 19

Longitud (efectiva): 17 m

Cantidad de Excavación: 19 x 17 = 323,0 ml

La cantidad total para esta actividad corresponde entonces a 323,0 ml, siendo esta una mayor cantidad de obra no presupuestada para el proceso licitatorio... (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Igualmente, lo anterior se pudo evidenciar en la reunión en la sala de juntas de la entidad del 27 de febrero de 2007 cuando en la cual participan representantes de la entidad, ACI Proyectos firma consultora de los estudios y diseños y la Universidad Nacional como interventora de éstos. En el acta de reunión, en su primer párrafo se presenta lo siguiente: **“ACI Proyectos, presenta un balance de las cantidades de obra no presupuestada, nueva cantidad por cambio de especificaciones (Pantalla preexcavada), cuantificada a los precios del presupuesto de la consultoría, con el fin de cuantificar de alguna manera los dineros que se requerirían para alcanzar la construcción del proyecto como fue definido durante el proceso licitatorio.”** (Negrilla y subrayado fuera de texto.) En su Numeral 4. Excavaciones, se precisa, entre otros aspectos, lo siguiente:

“ACI entregó el balance de las cantidades de la excavación de pilotes de diámetros de 60 y 70 cms.

Se puntualiza que la excavación de los pilotes de los edificios es a 22 mts de profundidad.

Se puntualiza que la excavación de los pilotes del sótano es a 17 mts de profundidad.

La excavación de los pilotes de 80 cms de diámetro es una cantidad de obra no presupuestada. (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

El no haberse incluido dentro del presupuesto las excavaciones para pilotaje de 60, 70 y 80 cm. de diámetro pertenecientes a la zona del sótano, quedaron por fuera del presupuesto de obra de la Licitación Pública TT-LP-01-2006 a pesar de ser parte necesario y fundamental en las obras iniciales y de ser parte del objeto de la licitación por pertenecer a la construcción de la Primera Etapa de la Terminal

Satélite del Sur, generó una controversia contractual a los pocos de días de haberse suscrito el acta de iniciación del Contrato TT-80-2006.

Específicamente para las excavaciones para pilotaje de 60 y 70 cm. de diámetro pertenecientes a la zona del sótano y la actividad de Acero Estructural originaron mayores cantidades de obra toda vez que para el área de edificio estaban contempladas en el presupuesto de obra de la licitación y posterior contrato TT-80 de 2006, así como también en dicho presupuesto estaba incluido parte de las cantidades de Acero Estructural requerido.

Llama la atención a este Equipo Auditor que por falta de una diligente y responsable revisión del presupuesto de obra para la construcción de la Primera Etapa de la Terminal Satélite del Sur haya quedado por fuera del presupuesto inicial estas básicas, evidentes y necesarias cantidades de obra pertenecientes al capítulo de Excavaciones, máxime cuando en el Pliego de Condiciones Definitivo de la licitación se exigió lo siguiente en su Numeral 1.23 sobre Cantidades de Obra: **“Para fines de evaluación se considerarán el valor total de la propuesta el cual se calculará de acuerdo a las cantidades y precios unitarios, indicados en el siguiente cuadro. El número del Ítem, las unidades y las cantidades que en él aparecen, no podrán ser modificados por el proponente so pena del rechazo de la propuesta.”** (Negrilla y subrayado fuera de texto.) Esto implicaba que en el evento que un determinado proponente encontrase mayores o menores cantidades de obra, éste no podía efectuar corrección alguna pues su propuesta era rechazada.

Se observa, en consecuencia, que la entidad exigió una condición que no era consecuente con la realidad del estado de la información técnica y financiera de la obra objeto de la licitación, toda vez que el presupuesto no incluía las definitivas actividades y sus correspondientes cantidades de obra pertenecientes a la Etapa I de la Terminal Satélite del Sur; sin embargo, se exigió condiciones de un proyecto completo, detallado y definido.

Las excavaciones para pilotaje de 60 y 70 cm. de diámetro pertenecientes a la zona del sótano y la actividad de Acero Estructural faltantes en el presupuesto de obra de la licitación, al ser Mayores Cantidades de Obra, se aplica el Numeral 1.23.1 estipulado en el Pliego de Condiciones de la Licitación donde precisa que los precios unitarios a pagar para efectos de celebrar contratos adicionales, se tendrá como valor máximo a pagar los de la oferta.

La anterior estipulación de precios unitarios (como valor máximo a pagar los de la oferta) facilitado por el sistema de precios unitarios con fórmula de reajuste elegido por la entidad, y el pleno conocimiento de los faltantes de mayores cantidades de obra y de obras adicionales del presupuesto de obra de la licitación debió haber

creado las correspondientes alarmas en la entidad para que al momento de valoración de las propuestas se hubiese evitado la presentación de precios artificialmente muy diferentes a los promedios de los precios de mercado; sin embargo, esta conducta previsiva y transparente por parte de los funcionarios de la entidad que acometieron la etapa precontractual no se planeó, ni se ejecutó ni se corrigió.

Causa profunda inquietud, igualmente, el hecho que CONCRETO S.A. en desarrollo del proceso licitatorio, al evaluar las Cantidades de Obra de la licitación, los planos y demás información de los estudios y diseños, haya encontrado esta debilidad del presupuesto de obra al ver que faltaban las excavaciones para pilotaje en la zona del sótano, de una parte, y la oportunidad que ofrecía el Numeral 1.23.1 estipulado en el Pliego de Condiciones de la Licitación Pública respecto a que las Mayores Cantidades de obra se tendría como valor máximo a pagar los de la oferta, la cual aprovechó, sabiendo la inminencia de la necesidad de efectuar la excavación para pilotaje, formulando unos desbordantes y exagerados precios unitarios muy por encima de los de mercado.

En conclusión, el no contarse en la etapa precontractual con una conducta previsiva y transparente por parte de los funcionarios de la entidad que la acometieron para bloquear o mitigar el riesgo inminente que se colocaba a la entidad respecto de la posible pérdida de su equilibrio económico en desarrollo de la etapa contractual atendiendo al sistema de precios adoptado, a la forma de pago para las mayores cantidades de obra en contratos adicionales como se diseñaron los pliegos de condiciones y de un presupuesto de obra con faltantes inminentes y necesarias mayores cantidades, facilitó el camino para que una firma experimentada en procesos contractuales como CONCRETO S.A. aprovechara las oportunidades y debilidades que presentaban los pliegos de condiciones y su respectivas Cantidades de Obra, presentando un oferta con los muy elevados precios unitarios en las actividades de excavación para pilotaje de 60 y 70 cm. de diámetro.

En consecuencia, el presunto detrimento al erario público se presenta principalmente, por la materialización del muy alto riesgo en que se colocó el equilibrio económico contractual en contra de la entidad al no disponer dentro del presupuesto de la licitación de todas las cantidades de obra requeridas para la Primera Etapa de la Terminal del Sur, agravado por una equivocada definición de aspectos básicos de los pliegos de condiciones relativa a que los contratos adicionales causados por Mayores Cantidades de obra sus precios unitarios se pagarían como valor máximo a los presentados en la oferta, de una parte, y, se acaba de completar este dramático escenario, con la conducta negligente e irresponsable adoptada por los funcionarios de la entidad reflejado en la evidente falta de control y cuidado durante el proceso de evaluación de cada una de las

ofertas evaluando cada uno de los precios unitarios de los ítems propuestos a efecto de identificar aquellos que hubiesen quedado por fuera de un rango de precios promedios de mercado y de acuerdo a esto decidir descartar.

2. La Terminal de Transporte, previo a la apertura del proceso de la Licitación Pública TT-LP-001-2006, no tuvo en cuenta las apreciaciones y recomendaciones de la firma ACI PROYECTOS S.A. quien elaboró los estudios y diseños para la construcción de la Terminal Satélite del Sur, respecto de estipular la modalidad de precio global fijo en la respectiva licitación para obra pública, a efecto de disminuir considerablemente con ello el riesgo de posibles variaciones en las cantidades y condiciones de ejecución de obra y su consecuente incidencia en el presupuesto del proyecto.

Así mismo, no se tuvo en cuenta la recomendación de la firma consultora ACI PROYECTOS S.A. de verificar, entre otros aspectos, para cada propuesta con ocasión del proceso licitatorio, los precios unitarios de cada uno de los ítems de obra y compararlos con los que entregó esta consultoría los cuales se formularon atendiendo las condiciones lógicas del mercado, por un lado, y que fueron debidamente aprobados por la Universidad Nacional de Colombia, Interventora del contrato de estudios y diseños. A pesar de lo anterior, en desarrollo de la etapa de evaluación de las propuestas, la entidad se limitó a confirmar que la suma de los valores parciales de cada ítem alcanzara el valor del presupuesto oficial de la licitación, provocando con esta negligente conducta el que se presentaran precios unitarios artificialmente muy distantes de los promedios de mercado, permitió que se presentaran ítems por encima de los precios de mercado.

Lo anterior se pudo comprobar en el oficio C-TT-008-110-05 con radicado 2005ER3606 de septiembre 12 de 2005 de la firma consultora de los estudios y diseños del proyecto de la Terminal del Sur, ACI PROYECTOS S.A., dirigido al Gerente General de la entidad, donde precisa que teniendo en cuenta las obligaciones señaladas en el contrato de consultoría TT-008-2005 y acogiendo los procedimientos aplicados para la época por la administración distrital en especial los aplicados por el IDU, retomando, igualmente, lo tratado en la reunión celebrada con la Terminal el 17 de agosto de 2005, se recomendó lo siguiente:

“En primera instancia se sugeriría la Licitación de la Construcción bajo la modalidad de Precio Global Fijo, lo cual reduce considerablemente los riesgos de posibles variaciones en las cantidades y condiciones de ejecución de obra y su respectiva afectación en el presupuesto del proyecto.” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

A pesar de la anterior recomendación que en cumplimiento del Contrato TT-008-2005 la firma ACI PROYECTOS S.A. le formulara a la entidad a efectos de

disminuir notablemente los riesgos de afectación del presupuesto de la obra por posibles modificaciones de las cantidades de obra, la entidad hace caso omiso a ello cuando en lugar de la modalidad de precio global decide, todo lo contrario, la de precios unitarios con reajuste, al quedar el objeto de la Licitación Pública de Obra No. TT-LP-001-2006, así: *“LA TERMINAL DE TRANSPORTE S.A., requiere contratar, por el sistema de precios unitarios con fórmula de reajuste la CONSTRUCCIÓN DE LA PRIMERA ETAPA DE LA TERMINAL SATÉLITE DEL SUR EN BOOGOTÁ D.C., de acuerdo con la descripción...”* (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Ulteriormente, al mes de iniciado el contrato, el 1º de marzo de 2007 se suscribe el Acta de Acuerdo Contractual entre la entidad y CONCONCRETO S.A., donde en su numeral 1 se acepta que existe una controversia contractual respecto de mayores cantidades de obra en las actividades de excavación de pilotes de 60 y 70 cm. de diámetro y la de acero estructural, respecto del precio unitario a pagar.

Por lo anterior, se concluye que de haberse tenido en cuenta la modalidad de precio global fijo y la revisión de los precios unitarios de las diferentes propuestas recomendado por la firma consultora, la entidad se hubiese disminuido el riesgo de posibles variaciones en las cantidades y condiciones de ejecución de obra y su incidencia en el presupuesto del proyecto.

3. No existió transparencia, responsabilidad ni defensa del equilibrio económico contractual en la definición de los pliegos de condiciones específicamente respecto del Numeral 1.23.1. Mayores Cantidades de Obra con relación a lo estipulado en el Numeral 1.23.2 Obras Adicionales.

Mientras que para la definición de pago de precios unitarios en el Numeral 1.23.1. Mayores Cantidades de Obra se estableció: *“Para efectos de celebrar los contratos adicionales, en caso de requerirse, se tendrá como valor máximo a pagar los precios unitarios presentados en la oferta.”* (negrilla textual, subrayado fuera de texto.); sin embargo para el Numeral 1.23.2 Obras adicionales se estipuló lo siguiente: *“Para efectos de celebrar los contratos adicionales los precios unitarios se determinarán de común acuerdo entre el contratista y la Terminal de Transporte S. A con base en los precios del mercado para la ejecución este tipo de obras y actividades.”* (Subrayado fuera de texto.)

Causa sorpresa a este Equipo Auditor el que se haya hecho una inconsecuente, riesgosa e irresponsable diferencia fundamental en el precio unitario a tener en cuenta los contratos adicionales para el pago de actividades provenientes de Mayores Cantidades de Obra que se pagaban con los de la oferta; mientras que los provenientes de Obras adicionales se estipuló que se pagaran a los precios de mercado. Resulta extraño esta diferenciación cuando el contrato inicial y su

presupuesto está en equilibrio contractual respecto del presupuesto inicial, es decir, teóricamente para lograr dicho presupuesto, el proponente definió para cada una de las actividades unos precios unitarios aproximadamente cercanos a los precios de mercado ya sea por encima o por debajo de éste. De requerirse contratos adicionales el análisis es otro, por lo cual lo justo y conveniente para las partes desde el punto de vista del equilibrio económico contractual, los precios de estos contratos debieron ser los de mercado.

4. Para la construcción de la Primera Etapa de la Terminal Satélite del Sur, tanto en la apertura del proceso licitatorio público TT-LP-01-2006 el 30 de septiembre de 2006, como en la suscripción del contrato TT-80-20006 el 15 de diciembre de 2006, la entidad no disponía de la totalidad de la información respecto de las reales y definitivas especificaciones, cantidades de obra y de su correspondiente presupuesto.

Tres (3) días después de suscrita el Acta de Iniciación del Contrato TT-80-2006, en el Acta de Comité de coordinación Técnica de enero 12 de 2007 se advirtió que era necesario revisar las cantidades de obra de la Primera Etapa de la Terminal Satélite del Sur. En el literal A conclusiones, se dispuso que dicha revisión fuera responsabilidad de la Terminal y de ACI Proyectos.

El 15 de enero mediante oficio con radicado 2007ER157, la firma CONCRETO le informa a PAYC S.A., interventora del contrato del obra lo siguiente: *“Por último, me permito manifestarle que luego de las presentaciones dadas por el Diseñador ACI Proyectos S.A. y de cantidad de dudas generadas sobre lo proyectado, se hace necesario para poder conocer una cifra real de lo que cuesta el contrato, la entrega de la cuantificación de la Etapa No. 1 con las modificaciones encontradas.”*

A continuación, el 20 de febrero de 2007 se verifica reunión de Comité de Seguimiento para analizar las cantidades de obra no presupuestada respecto del Acero Estructural y de las Obras adicionales requeridas. Se concluye que se solicitará a ACI Proyectos para que a más tardar el 23 de febrero presente a la entidad un balance de las cantidades de obra y su correspondiente presupuesto. Igualmente, se informa que la entidad solicitó a esta firma que se presente el diseño ajustado al presupuesto que la Terminal informó como disponible. En el punto 4 del acta de reunión, se presenta lo siguiente: *“Se recomienda solicitar a ACI Proyectos que el análisis de las cantidades de obra se rinda de conformidad con la propuesta presentada por el contratista Concreto S.A.”*

A través de oficio de febrero 22 de 2007 con radicado No. 2007ER655 la Interventoría le solicita al Director del Proyecto de la Terminal se autorice a Concreto S.A. ejecutar mayores cantidades de obra e ítems adicionales

relativos a la excavación de pilotes. Examinado el cuadro, se evidencia que las obras que se solicitan corresponden a la excavación de pilotes de la zona del sótano.

Igualmente, el 6 de marzo de 2007 cuando se realiza el Comité de Obra No.8, en el Numeral 2 de esta Acta se presenta lo siguiente:

*“La Terminal de Transportes S.A. informa que **el día de hoy (6 de Marzo de 2007) recibió de ACI Proyectos la actualización de las cantidades de obra.** Dicha actualización será remitida a la Interventoría (Universidad Nacional), para establecer los resultados finales.*

*Sin embargo, PAYC S.A. la Interventoría recomienda a la Terminal de Transporte **solicitar a los Diseñadores ACI Proyectos, respuestas a las inquietudes de diseño estructural, eléctrico e hidrosanitario, y revisión de los diseños de cableado estructurado y semaforización que a la fecha todavía se encuentran pendientes.***

*Concreto deja constancia que **la etapa de Preconstrucción se terminó el día 09 de febrero de 2007 y hoy, 06 de Marzo de 2007, no hay diseños de elementos estructurales que van en sótano, que son ruta crítica, afectando la programación del proyecto.***

*Se informa a la Terminal de Transporte S.A. que a la fecha **no se ha recibido oficialmente los 15 planos estructurales que se modificaron y complementaron a principios del mes de febrero de 2007...**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)*

5. La entidad es negligente al no tener en cuenta lo formulado por la firma ACI PROYECTOS S.A respecto a las cantidades de obra de las excavaciones para pilotaje y la de Acero Estructural y sus correspondientes precios unitarios, frente a la propuesta de CONCRETO S.A. donde pudo haber evidenciado las grandes diferencias de precios.

En el Resumen de presupuesto Definitivo realizado por ACI Proyectos de septiembre de 2006 para la primera etapa de la Terminal Satélite del Sur que sirvió de base para los pliegos de condiciones de la Licitación Pública de Obra No. TT-LP-01-2006, relaciona entre otros, los siguientes ítems:

ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	PRECIO UNIT.	CANTIDAD
2.2	Excavación para pilotaje ø 0.60 m	ml	52.400,00	1.716,00
2.3	Excavación para pilotaje ø 0.70 m	ml	71.323,00	352,00
18.3	Suministro y colocación Acero Estructural (Incluye pernos, soldadura, etc.)	kg	4.291,00	1.250.000,00

Así mismo, en septiembre de 2006 se presenta la Formulación y Justificación Básica del Proyecto relativo a la *“Construcción para la primera etapa de la*

Terminal Satélite del Sur en Bogotá. Se asignan \$16.000.000.000,00 para este proyecto. En su Numeral 1.9 se precisa que los Prepliegos de Condiciones se podrán efectuar consultas desde el 19 de septiembre de 2006 hasta el 27 de septiembre de 2006 y la consulta de los Pliegos Definitivos a partir del 30 de septiembre hasta el cierre de la licitación que corresponde al 20 de octubre de 2006.

La Formulación y Justificación Básica del Proyecto mencionado en el Numeral 1.23 Cantidades de Obra en el respectivo cuadro relaciona los siguientes ítems, entre otros:

2.2 Excavación para pilotaje \varnothing 0.60 m:	1.716,00 m ³
2.3 Excavación para pilotaje \varnothing 0.70 m:	352,00 m ³
16.2 Suministro y colocación Acero Estructural: (Incluye pernos, soldadura, etc.)	665.000,00 kg

Como se evidencia, llama la atención que mientras las cantidades de obra para los ítems 2.2 y 2.3 sobre excavación para pilotaje se mantienen iguales entre el Resumen de presupuesto Definitivo realizado por ACI Proyectos de septiembre de 2006 y la Formulación y Justificación Básica del Proyecto para esta misma etapa, no lo fue para la actividad de Suministro y colocación Acero Estructural, donde para la Formulación del Proyecto se disminuyen sus cantidades de obra en 585.000,00 kg.

La anterior observación es importante tenerla en cuenta toda vez que en desarrollo del contrato de obra TT-80 de 2006 se suscribe el Contrato Adicional No.1 el 30 de marzo de 2007, adicionándose, entre otras actividades, la correspondiente a la suministro y colocación de Acero Estructural en 241.000 Kg., es decir, para un total, entre cantidades iniciales y adicional, de 906.000 Kg., cantidad esta última menor en 344.000 Kg. a la presentada en el resumen de presupuesto Definitivo realizado por ACI Proyectos de septiembre de 2006 para la Primera etapa de la Terminal Satélite del Sur.

6. Igualmente, en la etapa precontractual se pudo haber evidenciado a manera de alerta los muy elevados precios unitarios presentados en su propuesta por CONCRETO S.A., si la entidad durante el proceso licitatorio TT-LP-01-2006 hubiese detectado en los documentos establecidos previamente para el conocimiento y evaluación de las propuestas, las patentes e indiscutibles grandes diferencias de los precios unitarios presentados por la firma CONCRETO S.A. en su propuesta respecto de los precios de mercado para las actividades de Excavación de pilotes de 60 cms. de diámetro y de Excavación de pilotes de 70 cms. de diámetro.

Lo anterior, teniendo en cuenta lo contemplado en los pliegos de condiciones definitivos, específicamente lo referente al Formato No. 2, que en su Nota 6 estipula: ***“Los precios unitarios deberán cubrir los costos de materiales, mano de obra en trabajos diurnos y nocturnos o en días feriados, prestaciones sociales, herramientas, maquinaria y todos los demás gastos inherentes al cumplimiento satisfactorio del contrato, inclusive los imprevistos, gastos de administración, impuestos y contribuciones y utilidades del Contratista. Además deben cubrir los costos por concepto de señalización mínima exigida por el Terminal de Transporte S.A., al igual que todo lo que tiene que ver con el impacto visual. Los análisis de precios unitarios APU’s deberán ser presentados como sustento al FORMATO No. 2 dentro de la respectiva propuesta, so pena de rechazo de la propuesta”.*** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Como se observa, a pesar que la entidad previó en los pliegos de condiciones en su Formato No.2 que cada proponente presentara los precios unitarios y su respectivo análisis, considerándose un requisito fundamental, a tal grado que se rechazaba la propuesta al no diligenciarse en los términos indicados en la Nota 6 señalada anteriormente, es decir, que cada proponente tuviese que presentar el análisis de precios unitarios soportando debidamente su justificación en términos de los costos directos e indirectos, no aplicó e implementó una debida evaluación y control a las diferentes propuestas, pues de haberlo hecho fácilmente hubiese determinado los desproporcionados precios unitarios de la excavación de los pilotes de 60 y 70 cm. de diámetro.

Por lo anterior, era tácito y sobreentendido que el exigir estos requerimientos fundamentales era porque éstos iban a ser estudiados, valorados y conceptuados por la entidad, a efectos de protegerse de aceptar propuestas, entre otros aspectos, con precios unitarios desbordados, inconsecuentes con la realidad del mercado de la construcción.

Igualmente, las reglas y requisitos señalados anteriormente en la Nota 6 del Formato No.2, implicaban que la entidad utilizaría de manera efectiva y oportuna los precios unitarios y su respectivo análisis de los estudios y diseños de la Terminal Satélite del Sur elaborados por la firma Consultora ACI Proyectos S.A., a objeto de compararlos con cada uno de los Formatos No.2 presentados por los diferentes participantes en el proceso licitatorio como parte de su respectiva propuesta.

Por lo anterior, si la entidad hubiese examinado con imparcialidad, responsabilidad y cuidado las propuestas, se hubiesen establecido una primera alerta dadas las evidentes diferencias de los precios unitarios en la propuesta presentada por la firma CONCRETO S.A. en su Formato No. 2 respecto de las actividades de

Excavación de Pilotes de diámetro 60 cms., Excavación de Pilotes 70 cms, y Acero Estructural, ésta se debería rechazar tal como lo estipulaba la Nota 6 del Formato No. 2 del pliego de condiciones definitivo de la Licitación Pública TT-LP-01-2006.

Aunado a lo anterior, se evidenció que la Terminal no tuvo en cuenta las observaciones y advertencias de varios proponentes, específicamente lo relativo a definir un límite superior y otro inferior para neutralizar el riesgo respecto de que se propusieran precios artificialmente altos y/o bajos en su oferta, lo que efectivamente ocurrió con las actividades de excavación de los pilotes de 60 y 70 cm. de diámetro.

Fue así que en el oficio con radicado No. 2006ER3761 de octubre 6 de 2006, la firma Arquitectos e Ingenieros Asociados S.A., requería, entre otros aspectos, lo siguiente: *“1. Solicitamos que sea publicado el presupuesto oficial DETALLADO con cada uno de los precios unitarios correspondientes a los ítems que conforman el presupuesto y establecer un rango de tal manera que no se vayan a presentar precios artificialmente desbalanceados. De igual manera, les solicitamos publicar el AIU OFICIAL.”*

La firma CONCONCRETO, de igual manera, mediante oficio con radicado No. 2006ER3805 de octubre 10 de 2006, le solicita a la entidad, entre otros temas: *“4. Solicitamos aclaración en la respuesta dada en “Respuesta a la Audiencia de aclaraciones”, en el sentido de que los Análisis de precios unitarios los deben presentar los proponentes, favor indicar en qué numeral del pliego de condiciones está estipulado.”*

Por lo anterior, se concluye que la entidad no prestó la atención oportuna y debida a las peticiones y recomendaciones de las firmas que hicieron parte del proceso licitatorio, así como del conocimiento del objeto de éste: *“LA TERMINAL DE TRANSPORTE S.A., requiere contratar, por el sistema de precios unitarios con fórmula de reajuste, la CONSTRUCCIÓN DE LA PRIMERA ETAPA DE LA TERMINAL SATÉLITE DEL SUR EN BOGOTÁ D.C.,...”*, no fijando un límite superior y otro inferior para neutralizar la probabilidad que se presentaran precios altos y/o bajos en las propuestas y por otro, la falta de claridad y precisión de quién debería presentar el análisis de precios unitarios.

En el siguiente cuadro se observa la abismal diferencia de precios unitarios especialmente para los ítems 2.2 y 2.3 relativos a las Excavaciones para pilotaje de 0.60 y 0.70 m de diámetro respectivamente, el cual correspondió a 8.5 y 8.0 veces el valor de la propuesta ganadora respecto a los precios de mercado reconocidos por la entidad como los mismos de los estudios y diseños:

Ítem	Descripción	Valor Unit. Propuesta	Valor Unit. Consultor (Mercado)	Relación: Vr Unit. Prop. / Vr. Unit Cons.
2.2	Excavación para pilotaje D= 0.60 m de diámetro	445.020,00	52.400,00	8,5
2.3	Excavación para pilotaje D= 0.70 m de diámetro	569.040,00	71.323,00	8,0
16.2	Suministro y colocación acero estructural.	3.580,00	4.291,00	0,8

Si bien es cierto se presentó también para el Acero Estructural, la diferencia fue a favor de la entidad pero en un porcentaje mucho menor, dado que para éste precio escasamente se disminuyó en un 0.2 veces. Aquí es necesario tener en cuenta que para el cálculo del hallazgo fiscal se efectuó la sumatoria algebraica de la sumatoria de la diferencia parcial en cada uno de estos tres (3) ítems, lo cual implica que se tiene en cuenta tanto los exorbitantes mayores valores unitarios de los ítems 2.2 y 2.3 y el descuento por menor valor de precios unitarios que corresponde al ítem 16.2

Una prueba más de los exorbitantes precios unitarios anteriormente mencionados, se tiene al tomar como referencia el ítem 26.1 creado para reconocer la actividad Excavación para pilotaje 0.80 m de diámetro que se acordó a un precio unitario de \$112.000,00 en el Contrato Adicional al Contrato TT-80 de 2006, donde los precios unitarios para los ítems 2.2 y 2.3 de menor diámetro de pilote están 4 y 5 veces más alto respecto aquel.

A efectos de consolidar la referencia de precio de mercado, este Equipo Auditor encontró el presentado por la firma Consorcio Paseo Urbano La Independencia con ocasión al contrato de obra No.829 de 2009 suscrito con Empresa de Desarrollo Urbano del municipio de Medellín el 19 de octubre de 2009, el cual presenta un precio unitario directo para la Excavación pilotes 0.80 m de diámetro incluido cargue, transporte y botada de material de \$59.930, el cual adicionado en el 18% correspondiente al AIU propuesto y aprobado para CONCRETOS S.A., resulta un valor de \$ 70.717,40 que es escasamente el 16% y 12% de los precios unitarios de los presentados por CONCRETOS S.A. para las actividades de Excavación de pilotes de 60 y 70 cm. respectivamente.

Ahora bien, teniendo en cuenta el proceso licitatorio TT-LP-01-2006 es necesario comparar las tres (3) propuestas que se presentaron particularmente en las actividades de excavación de pilotes de 60 y 70 cm. de diámetro y la de suministro y excavación de hacer estructural, para ver las diferencias de precios unitarios. A continuación se presenta un cuadro con la información aludida:

ITEM	DESCRIPCIÓN	UT TERMINAL 2006	CONSORCIO TERMINAL SS 2006	PROMEDIO PROponentes
2.2	Excavación pilote 0,60 m	12.641,00	70.000,00	41.320,50
2.3	Excavación pilote 0,70 m	12.641,00	80.000,00	46.320,50
16.2	Suministro colocación acero estructural	5.630,00	4.319,37	4.974,69

Atendiendo los resultados del anterior cuadro respecto del valor promedio de cada uno de los tres (3) precios unitarios presentados, éste se compara con los formulados y aprobados para la firma CONCRETO S.A., lo cual se ve reflejado en el siguiente cuadro:

ITEM	DESCRIPCIÓN	PROMEDIO PROponentes	CONCRETO S.A.	RELACIÓN CONCRETO/ PROMEDIO
2.2	Excavación pilote 0,60 m	41.320,50	445.020,00	10,8
2.3	Excavación pilote 0,70 m	46.320,50	569.040,00	12,3
16.2	Suministro colocación acero estructural	4.974,69	3.580,00	0,7

Como se observa en el cuadro anterior la firma CONCRETO S.A. presentó para las actividades identificadas por los ítems 2.2 y 2.3, unos precios unitarios 10.8 y 12.3 veces respectivamente por encima del promedio de los otras dos(2) proponentes, lo cual da la idea, una vez más, de lo exageradamente altos los precios unitarios presentados por la sociedad ganadora. Con respecto al ítem 16.2, el promedio representó el 70% del propuesto por CONCRETO.

7. No existió transparencia y responsabilidad de parte de la Terminal de Transporte demostrados en cinco (5) Adendos incorporados a los términos de referencia respecto de la Licitación Pública TT-LP-01-2006 para la construcción

por el sistema de precios unitarios con fórmula de reajuste de la primera etapa de la Terminal Satélite del Sur en Bogotá D.C., así como de los dos (2) adicionales y tres (3) otrosí al contrato derivado.

Se observa que la entidad decide dar inicio a la Licitación Pública TT-LP-01-2006, cuando todavía no se tenía la claridad y la precisión de muchos aspectos del proceso licitatorio relativos a sus características, los parámetros de admisibilidad, valoración, rechazo y calificación de las propuestas. Lo anterior dio lugar a que durante éste proceso la entidad, atendiendo las observaciones de los proponentes, haya tenido que expedir cinco (5) adendos para corregir, complementar, aclarar, adicionar y precisar el contenidos de éstos, así:

a) Adendo No. 1: Se modifican, precisan y aclaran los aspectos señalados a continuación:

- 1.9 Consulta de los pliegos de condiciones.
 - 1.13 Cierre de la licitación y apertura de las propuestas.
 - 1.20 Equipo mínimo disponible.
 - 2.2.6 Información sobre la experiencia general del proponente.
 - 2.2.7 Información sobre la experiencia específica del proponente.
 - 2.2.11 Certificado de gestión de la calidad.
 - 2.2.12 Certificado de gestión ambiental.
 - 3.3.2 Evaluación financiera.
 - 3.3.3 Experiencia general del proponente.
 - 3.3.4 Experiencia específica del proponente.
 - 3.3.5 Valor total de la propuesta.
- Capítulo 4. Información técnica.
- Definiciones:
- Formato 4A Multas y demás sanciones por incumplimiento de contratos.
 - Formato 4B Efectividad de amparos de la garantía única.

b) Adendo No. 2: Se modifican los pliegos en los siguientes numerales:

- 1.22.3 Veeduría Distrital
- 3.7 Admisibilidad y rechazo de las propuestas.

c) Adendo No. 3: Se modifican los pliegos en los siguientes numerales:

- 3.3.2 Evaluación financiera. Se adicionó el siguiente párrafo: En el caso de las Uniones Temporales y los Consorcios los indicadores se calcularán con base en la suma aritmética de las partidas de cada uno de los integrantes.
- 1.5 Forma de pago.
- 3.13 Garantía Unica

d) Adendo No. 4: Se modifican los pliegos en los siguientes numerales:

- 1.20 Equipo mínimo disponible.

e) Adendo No. 5: Se modifican los pliegos en los siguientes numerales:
1.24 Cronograma

De otra parte, atendiendo el hecho que, además, los pliegos de condiciones presentaron información inconclusa e imprecisa respecto del proyecto a ejecutar en términos de tipo de obras, sus especificaciones técnicas, sus cantidades y sus precios comerciales, manifestándose en las observaciones a éstos por parte de los diferentes proponentes, la entidad, en consecuencia, tuvo que modificar y aclarar numerosas temáticas y aspectos, que para el caso de las obras se plasmaron en la expedición del Adendo No. 1 y posteriormente los Adendos 4 y 5 relacionados con los aspectos indicados anteriormente.

Concurrente con lo observado, llama la atención que hasta el mismo objeto de la licitación se haya tenido que aclarar en el Adendo No. 1 cuando se le adiciona el siguiente párrafo: *“Queda entendido que el diseño que sirve de base para la presente licitación, realizado por ACI PROYECTOS comprende la totalidad del proyecto. Por lo mismo, para todos los proponentes se precisa que la presente licitación solo comprende la ejecución de la primera etapa.”*

Lo señalado anteriormente, se refleja, además, que en el Adendo No. 1 de la Licitación Pública TT-LP-01-2006, donde se complementaron numerosas temáticas, entre ellos el presupuesto oficial estimado, correspondientes a los siguientes contenidos de los pliegos de condiciones definitivos:

- 1.1 Objeto de la Licitación
 - 1.3 Presupuesto oficial estimado
 - 1.9 Consulta de los pliegos de condiciones
 - 1.13 Cierre de la licitación y apertura de las propuestas
 - 1.19.1 Descripción general del proyecto
 - 1.23 Cantidades de obra
 - 1.24 Cronograma
 - 2.2.11 Certificado de gestión de la calidad
 - 2.2.12 Certificado de gestión ambiental
 - 2.4.2 Enfoque y metodología de ejecución de la obra
- Capítulo 4. Información técnica.

Definiciones:

Presentación del índice de los siguientes Apéndices:
Apéndice A, Apéndice B, Apéndice C, Apéndice D, Apéndice E, Apéndice F,
Formato No. 2.

1. Introducción general del Apéndice A

Del numeral 2 sobre los parámetros de diseño para la etapa de preconstrucción, lo siguiente:

2.1 Introducción

2.2 Características de la Terminal Satélite de Pasajeros del Sur.

2.3 Descripción de las obras. Se excluyó la siguiente actividad: *“Realización de las Obras y Labores de Mantenimiento necesarias para mantener las vías de Operación Interna, zonas de plataforma de ascenso y descenso, parqueo operativo, andenes, ciclorruta, separadores, arborización, señalización horizontal y vertical, sistemas de drenaje, puentes peatonales, mobiliario urbano, señalización operativa, equipos electromecánicos, edificaciones, redes de servicios, y demás equipos electromecánicos y plataformas de la Terminal Satélite de Pasajeros del Sur, y demás actividades del Contrato de Construcción, en el Estado de Condición especificado, durante el periodo de cinco (5) años contados a partir del inicio de la Etapa de Mantenimiento y de las Vías de Operación Interna, zonas de plataforma de ascenso y descenso, parqueo operativo, durante los primeros seis (6) meses de esta Etapa de Mantenimiento”.*

2.4 Obligaciones relacionadas con la etapa de preconstrucción.

2.4.1 Diseño geométrico

2.4.2 Diseño urbanístico, paisajístico y de amoblamiento urbano de la Terminal Satélite de Pasajeros del Sur.

2.4.3 Estudios y diseños de redes de servicios públicos

2.4.4 Diseño del pavimento

2.4.5 diseños geotécnicos para fundaciones de puentes y otras estructuras

2.4.6 Estudios y diseños estructurales del sótano, edificio principal, estructuras de drenaje, contención, puente peatonal.

2.4.7 Plan de manejo de tráfico para la etapa de construcción

2.4.8 Estudio de impacto ambiental

2.4.9 Estudios y diseños de dispositivos de control, señalización y seguridad de tráfico

En el Capítulo III, numeral 3 sobre especificaciones particulares de construcción para la verificación y control durante y al final de la etapa de construcción

4. Especificaciones para verificación, control y recibo de obra a la finalización de la etapa de construcción.

En el Capítulo V, numeral 5 Especificaciones de Equipamiento de la Terminal Satélite de Pasajeros del Sur.

En el Capítulo VI, Especificaciones de equipos especiales- puestas electromecánicas, elevadores, puente peatonal y otros equipos.

Apéndice B Especificaciones Generales de Construcción

Apéndice C Especificaciones para Redes de Servicios Públicos

Apéndice B Especificaciones Particulares de Mantenimiento.

Apéndice E Manejo Ambiental y Social

Apéndice F Plan de Manejo de Tráfico Señalización y Desvíos

Igualmente, de los Adendos 4 y 5 lo siguiente:

Adendo No. 4: Se modifican los pliegos en los siguientes numerales:

1.20 Equipo mínimo disponible.

En el numeral 5.2.7 Cielos rasos del Apéndice A, Comportamiento acústico de las paredes.

Adendo No. 5: Se modifican los pliegos en los siguientes numerales:

Numeral 5.2.7 Cielos rasos del Apéndice A.

Así mismo, se evidencia que a pesar de lo contemplado en los pliegos de condiciones definitivos, específicamente lo referente al Formato No. 2, en su Nota 6: *“Los precios unitarios deberán cubrir los costos de materiales, mano de obra en trabajos diurnos y nocturnos o en días feriados, prestaciones sociales, herramientas, maquinaria y todos los demás gastos inherentes al cumplimiento satisfactorio del contrato, inclusive los imprevistos, gastos de administración, impuestos y contribuciones y utilidades del Contratista. Además deben cubrir los costos por concepto de señalización mínima exigida por el Terminal de Transporte S.A., al igual que todo lo que tiene que ver con el impacto visual. Los análisis de precios unitarios APU’s deberán ser presentados como sustento al FORMATO No. 2 dentro de la respectiva propuesta, so pena de rechazo de la propuesta”*, que la entidad no examinó con atención en todas las propuestas, suscitando con ello que la Terminal no hubiese observado y tomado las medidas del caso respecto de los excesivos precios unitarios de la propuesta de CONCRETO S.A. concretamente en las actividades de Excavación de Pilotes de diámetro 60 y 70 cm.

Lo descrito anteriormente, ocasionó el que se hubiese presentado un presunto detrimento patrimonial respecto de las grandes diferencias de precios para los ítems Excavación para pilotaje D= 0.60 m de diámetro, Excavación para pilotaje D= 0.60 m de diámetro y Suministro, donde el precio unitario tuvo un incremento del 749,3% y 697,8% respectivamente.

En este presunto hallazgo fiscal se tuvo en cuenta la disminución por efecto del Acero Estructural, cuya diferencia fue a favor de la entidad pero en un porcentaje mucho menor, dado que para este precio escasamente se disminuyó en un 16,6%, lo cual fue compensado con creces pues las cantidades de obra se incrementaron en un 36,2%.

8. En el numeral 1.23 Cantidades de Obra del pliego de condiciones Definitivo, presenta lo siguiente: *“Para fines de evaluación se considerarán el valor total de la*

propuesta el cual se calculará de acuerdo a las cantidades y precios unitarios indicados en el siguiente cuadro. El número del ítem. El número del ítem, las unidades y las cantidades que en él aparecen, no podrán ser modificados por el proponente so pena de rechazo de la propuesta.” (Negrilla fuera de texto); sin embargo, el cuadro enunciado no presenta información respecto a los precios unitarios.

La anterior incongruencia facilitó la confusión de diferentes proponentes, tal es el caso de la firma CONTEI que le solicita a la entidad la información de cada uno de los ítems que componen el presupuesto de obra, a lo cual la entidad respondió que no era posible y, en consecuencia, concluye que no se modifican los pliegos. Lo aquí indicado se observó en el formato de Respuesta a Audiencia de Aclaraciones Código GCC-418, con fecha de solicitud de aclaración de octubre 3 de 2006.

Se evidencia, entonces, que la entidad no realizó una redacción precisa y concordante con los requisitos realmente exigidos para la presentación del valor total de la propuesta, pues se dio a entender que los precios unitarios los suministraba la entidad al informarlos en el cuadro de cantidades de obra del numeral 1.23, lo cual no fue así toda vez que fue responsabilidad del proponente su análisis y dimensionamiento. Lo observado afecta la transparencia y objetividad con que se debió haber surtido el proceso licitatorio TT-LP-01-2006.

9. La Terminal a pesar de tener oportunamente las Cantidades de Obra y Presupuesto Detallado de la Terminal Satélite de Pasajeros del Sur como parte del resultado de los estudios y diseños estipulados en el objeto del Contrato TT-08 de 2005 con la firma ACI PROYECTOS S.A., donde se detallan todos los códigos de los diferentes Ítems, así como los ítems 2.2 Excavación para pilotaje diámetro 0.60 m y 2.3 Excavación para pilotaje 0.70 m, no los relacionó en el Prepliego de condiciones, numeral 1.23 Cantidades de Obra, ni en el Formato No.2 relativo al Valor Total de la Propuesta.

Se observa que en dicho Prepliego de Condiciones, el Cuadro de Cantidades de Obra del numeral 1.23 Cantidades de Obra, en el capítulo de Excavaciones, no se hace referencia a los siguientes cuatro (4) ítems: Excavación para pilotaje diámetro 0.60 m, Excavación para pilotaje diámetro 0.70 m, Suministro e Instalación Cubierta Tipo Sándwich Deck y Suministro e Instalación Cubierta Tipo Traslúcida. Igualmente, en este numeral se advierte, entre otros aspectos, que el número de ítem que en el cuadro aparece no podrá ser modificado por el proponente **“so pena del rechazo de la propuesta.”**; sin embargo, el cuadro no contempla ningún número de ítem.

Posteriormente, en el Pliego de Condiciones Definitivo, se relacionan los ítems anteriormente mencionados con los números 2.2, 2.3, 6.1 y 6.2 respectivamente; a pesar de ello, en el Formato No. 2 que es donde los proponentes deben relacionar todos los ítems para justificar el valor total de su propuesta, nuevamente se incurre en el error de dejar por fuera los cuatro (4) ítems anteriormente aludidos y no se indica el número de ítem para ninguna descripción de actividad. Si bien es cierto que ello se corrigió mediante un Adendo por observación atendida a un proponente, llama la atención a este Equipo Auditor el hecho de que las inclusiones y exclusiones de ítems, los dos (2) primeros, Excavación para pilotaje diámetro 0.60 m y Excavación para pilotaje diámetro 0.70 m, son los que originaron la controversia con el contratista, CONCONCRETO S.A., durante la ejecución del contrato.

Lo anterior registra por parte de la entidad la falta de atención y rigurosidad en los diferentes actividades que constituyeron el proceso licitatorio y que afectó en alto grado la transparencia que debió procurar este proceso licitatorio, pues, por un lado, la falta de codificación de los ítems dificultó a los concursantes la formulación clara y ordenada de sus propuestas, y por otro lado, llamando la atención que entre los ítems faltantes estén los que precisamente generaron la posterior controversia entre la entidad y el contratista.

10. La entidad no actuó con transparencia y responsabilidad toda vez que no detectó los altos valores unitarios para los Ítems Excavación Pilotaje diámetro 0.60 m y Excavación Pilotaje diámetro 0.70 que pudo haber establecido al evaluar el contenido de la información presentada por los diferentes proponentes y consignada en el Cuadro de Cantidades de Obra- Formato No.2- Comparativo de las Propuestas de la Evaluación Técnica Preliminar, donde se encontró que la propuesta de CONCONCRETO presentó una gran diferencia de valores unitarios respecto a las propuestas presentadas por U.T. TERMINAL 2006 y CONSORCIO TERMINAL SS 2006, en los ítems Excavación Pilotaje diámetro 0.60 m y Excavación Pilotaje diámetro 0.70 m.

En el Cuadro 15 se observa la diferencia anteriormente señalada donde específicamente CONCONCRETO S.A. en relación con U.T TERMINAL 2006 y CONSOR. TERMINAL SS 2006, presenta una diferencia de 3.420,4% y 535,7% de más respectivamente para el ítem Excavación Pilotaje de diámetro 0.60 m. De igual manera, para el ítem Excavación Pilotaje de diámetro 0.70 m, la diferencia porcentual es mucho mayor toda vez que haciendo esta misma comparación, CONCONCRETO S.A. versus U.T TERMINAL 2006 y CONSOR. TERMINAL SS 2006, resulta una diferencia de 4.401,5% y 611,3% de más.

CUADRO 9
COMPARATIVO PROPONENTES PRECIOS UNITARIOS EXCAVACIÓN PILOTES

ITEM	CONCRETO	U.T TERMINAL 2006		CONSOR. TERMINAL SS 2006	
	V. UNIT	V. UNIT	DIFERENC. %	V. UNIT	DIFERENC. %
Exc. Pilot. 0.60	\$445.020	\$12.641	3.420,4	\$70.000	535,7
Exc. Pilot. 0.70	\$569.040	\$12.641	4.401,5	\$80.000	611,3

Fuente: Terminal de Transportes
Elaboró: Equipo Auditor.

A más de lo señalado anteriormente, la entidad no consultó los valores unitarios para los Ítems Excavación Pilotaje diámetro 0.60 m y Excavación Pilotaje diámetro 0.70 formulados por el consultor ACI PROYECTOS S.A quien a través del Contrato TT-08 de 2005 realizó los estudios y diseños de la Terminal Satélite de Pasajeros del Sur, definiendo para ello, entre otros muchos aspectos, las cantidades de obra y presupuesto detallado, que para el caso de los ítems mencionados, la diferencias de valor unitario es igualmente muy grande, así como se presenta en el siguiente cuadro comparativo:

CUADRO 10
COMPARATIVO PROPONENTES PRECIOS UNITARIOS EXCAVACIÓN PILOTES

ITEM	CONCRETO	ESTUDIOS Y DISEÑOS	
	V. UNIT	V. UNIT	DIFERENC. %
Exc. Pilotes 0.60 m	\$445.020	\$57.158	678.6
Exc. Pilotes 0.70 m	\$569.040	\$77.799	631.4

Fuente: Terminal de Transportes
Elaboró: Equipo Auditor.

Para hacer comparables los precios, los valores unitarios de los dos (2) ítems de estudios y diseños se ajustaron teniendo en cuenta el Índice de Costos de la Construcción Pesada- ICCP de 2005 a 2006 en que se sacó la licitación TT-LP-01-2006, observándose que los valores unitarios para los dos (2) ítems Excavación Pilotaje diámetro 0.60 m y Excavación Pilotaje diámetro 0.70 presentados por CONCRETO S.A., son 678.6% y 631.4%, respectivamente, más que los estipulados en los estudios y diseños presentados por la firma ACI PROYECTOS S.A quien contrató la Terminal de Transportes para efectuar los estudios y diseños de la Terminal Satélite de Pasajeros del Sur.

De otra parte, el CONSORCIO TERMINAL DEL SUR mediante oficio con radicado No. 2006ER4044 de octubre 30 de 2006, le solicita a la Terminal de Transporte "...que el presente proceso licitatorio sea declarado desierto y se realicen los ajustes económicos que haya lugar." Informa el Consorcio que su propuesta no

*fue depositada en la urna de la entidad pese a cumplir los requisitos jurídicos, técnicos y financieros estipulados en el pliego de condiciones pues no es responsable de presentar una propuesta inferior o igual al presupuesto estimado por la entidad. En el segundo párrafo de este comunicado, advierte: “Por lo anterior y en razón a que durante el presente proceso licitatorio, **pese a la solicitud por parte de otros oferentes, no se tuvo acceso al presupuesto oficial detallado por ítems, solicitamos respetuosamente se de a conocer dicho documento y que los órganos de control que tengan la obligación de velar porque el fin que esta contratación estatal se lleve a cabo conforme lo previsto en la Ley 80 de 1993.**” (Negrilla fuera de texto).*

11. Inexplicablemente la entidad cambia el tiempo establecido para efectuar la Etapa de Preconstrucción que inicialmente estaba prevista en los Pliegos de Condiciones en tres (3) meses, a un sólo mes según quedó estipulado en el contrato TT-80-2006.

La anterior modificación se observa al comparar los Pliegos de Condiciones en su Numeral 2.4 y la Cláusula Novena, literal G, su numeral 14) del contrato TT-80-2006, así:

El Pliego de condiciones de la Licitación Pública TT-LP-01-2006 en su Numeral 2.4 dispuso lo siguiente: “2.4 OBLIGACIONES RELACIONADAS CON LA ETAPA DE PRECONSTRUCCIÓN. No obstante, LA TERMINAL DE TRANSPORTE S.A. entregue los Planos de Diseño, será responsabilidad del Contratista la correcta ejecución del proyecto, para lo cual, el Contratista debe desarrollar, dentro del alcance del contrato que se derive de este proceso licitatorio, la revisión, modificación, complementación y/o elaboración de sus propios diseños. ... **... A más tardar, en el tercer mes de la Etapa de Preconstrucción** el Contratista deberá entregar al Interventor una (1) copia dura en papel mantequilla rebordeada y en medio magnético, de los planos definitivos para construcción, así como todas las memorias de cálculo, informes, las Especificaciones Generales y Particulares de Construcción. Los archivos de los planos deberán presentarlos en AutoCAD versión 2000.” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

A pesar de lo anterior, sin mediar justificación técnica ni legal alguna, se cambia el plazo de la Etapa de Preconstrucción a un solo mes según lo observado en el Contrato TT-80-2006 Cláusula Novena, literal G, su numeral 14), así: “G) Obligaciones en materia de Ejecución14) El Contratista **se obliga durante el primer mes del Contrato, contado a partir del Acta de iniciación a adelantar y terminar la etapa de preconstrucción** a que hizo referencia en el Pliego de Condiciones ...”

El haber reducido la entidad drásticamente el tiempo de la Etapa de Preconstrucción, de tres (3) meses a sólo un (1) mes dificultó en alto grado el conocimiento claro y preciso que sobre los estudios y diseños debía tener el contratista para desarrollar de manera eficaz la obra objeto del contrato.

12. La entidad no rechazó la propuesta de CONCRETO S.A. que en adelanto del proceso licitatorio TT-LP-01-2006 esta sociedad presentó, a pesar que ella incumplía lo dispuesto en los pliegos de condiciones respecto a los requisitos de admisibilidad y rechazo de las propuestas.

Se observó que en dos (2) contratos, el 060 de 1997 y 820 de 1999 suscritos con el Instituto de Desarrollo Urbano el proponente había incumplido, materializándose, en consecuencia, la condición de rechazo estipulada en el Pliego de Condiciones Definitivo, numeral 3.7 Admisibilidad y Rechazo de las Propuestas, señalado en su literal m), así: *“Cuando la propuesta presentada por el proponente este incurra en causales de inconveniencia, como por ejemplo que la empresa, sus socios o las personas naturales, consorcios o uniones temporales se encuentren embargadas, **presenten incumplimiento parcial o total de contratos** o multas que a la fecha de la evaluación no hayan sido subsanados o pagados o no hayan suscrito acuerdo de pago (En este último caso deberá anexar certificación donde conste el cumplimiento a la fecha del cierre de la presente licitación del citado acuerdo), siempre y cuando la sumatoria de las mismas tengan un valor igual o superior al quince (15%) del presupuesto oficial del presente concurso.”* (Negrilla fuera de texto).

Acerca del Contrato 60 de 1997 cuyo objeto fue la *“Construcción de puentes peatonales en concreto y metálicos, localizados en la Avenida Boyacá por la Calle 128 y la Calle 26 por Hemeroteca Nacional y la Avenida Boyacá por Diagonal 3 Sur”*, el IDU expidió la Resolución No.294 de febrero 2 de 2005 para la aplicación de la póliza de garantía en el amparo de estabilidad por valor de \$271.585.460,00 equivalente al 56,5% del valor total de la póliza.

El Instituto de Desarrollo Urbano informó que el proceso de aplicación se ocasionó por los daños reportados en la Visita de Seguimiento No. 6 efectuada por la Universidad Nacional el 27 de febrero del 2003 primera aplicación de inició cuando la STCC con oficio IDU-79539 del 13 de mayo de 2005 requiere a la aseguradora para el pago.

El Equipo Auditor encontró que para el Contrato 060 de 1997 el proponente CONCRETO S.A. estaba todavía en condición de incumplimiento toda vez que la Resolución No. 7304 de diciembre 26 de 2006 relativa al decaimiento de la aplicación de la póliza en el amparo de estabilidad por la reparación total de los daños corresponde a una fecha posterior a la fecha de la Resolución de

Adjudicación de la Licitación TT-LP-01-2006 la cual fue expedida el día 4 de diciembre de 2006.

Así mismo, en relación al Contrato 820 de 1999 cuyo objeto fue *“Realizar por el sistema de precios unitarios fijos las obras requeridas para la construcción de la ciclo-ruta norte, centro, sur en la primera etapa del Grupo 1 de la Calle 170 con canal El Cedro desde la Calle 127 hasta la Avenida 19”*, el IDU mediante Resolución No. 6351 de septiembre 22 de 2005 decide declarar la ocurrencia del siniestro cubierto por la Garantía Única de Cumplimiento No. P-A 0025789 de diciembre 28 de 1999 y ordenar que dicha garantía se haga efectiva en \$362.569.368,42 a favor del IDU con cargo a la Garantía Única de Cumplimiento en cuenta los daños encontrados en el frente No 5 (Carrera 30 Costado Norte Canal del Cedro, desde la Calle 161 hasta la Avenida Calle 170), y reportados en las visitas de seguimiento No. 2 de 8 de enero de 2003, No. 3 de 30 de enero de 2004, No. 4 de 10 de noviembre de 2004 y No. 5 de 28 de julio de 2005, por la Universidad Nacional.

Teniendo en cuenta que el representante legal del Consorcio CONCONCRETO S.A.-CUSEZAR S.A. y el de la Aseguradora interpusieron recurso de reposición contra la Resolución No. 6351 de septiembre 22 de 2005, el IDU mediante Resolución No.002 de enero 3 de 2006 resuelve modificar la Resolución 6351 al descontar del presupuesto de aplicación con cargo al amparo de estabilidad la suma de \$165.038.811,18 por concepto de 490 metros del tramo comprendido entre la Calle 163 A y 170, trayecto que se encontró visualmente en buen estado, y en consecuencia, la Garantía de Cumplimiento P-A 0025789, se hace efectiva por \$197.530.557,24. Igualmente, se ordena a la Subdirección Técnica de Contratos y Convenios remitir copia de esta resolución a la Subdirección Técnica de Procesos Judiciales para el inicio de las acciones judiciales correspondientes.

La Subdirección Técnica de Contratos y Convenios del IDU con oficio IDU-11495 del 23 de febrero de 2006 requiere a la aseguradora para el pago de la póliza. Posteriormente, el 1º de junio de 2006 con memorando STCC-6500-22567 la Subdirección Técnica de Contratos y Convenios envía los antecedentes para que la Subdirección Técnica de Procesos Judiciales inicie las acciones respectivas.

Como se observa antes del 26 de octubre de 2006, fecha de cierre de la licitación y apertura de las propuestas, CONCONCRETO S.A. incumplía los contratos 60 de 1997 y 820 de 1999 suscritos con el Instituto de Desarrollo Urbano-IDU, caracterizándose, como resultado, la condición de rechazo presentada en el Pliego de Condiciones Definitivo, numeral 3.7 Admisibilidad y Rechazo de las Propuestas, señalado en su literal m). De hecho, la situación actual del contrato 820 de 1999 es que se encuentra en procesos judiciales del Instituto de Desarrollo Urbano para las acciones pertinentes.

Los Pliegos de Condiciones establecían en el numeral 3.7 ADMISIBILIDAD Y RECHAZO DE LAS PROPUESTAS: ***“Cuando la propuesta presentada por el proponente, este incurra en causales de inconveniencia, como por ejemplo que la empresa, sus socios o las personas naturales, consorcios o uniones temporales se encuentren embargadas, presenten incumplimiento parcial o total de contratos o multas que a la fecha de la evaluación no hayan sido subsanados o pagados o no hayan suscrito acuerdo de pago (En este ultimo caso deberá anexar certificación donde conste el cumplimiento a la fecha del cierre de la presente licitación del citado acuerdo), siempre y cuando la sumatoria de las mismas tengan un valor igual o superior al quince por ciento (15%) del presupuesto oficial del presente Concurso.”*** (Negrilla fuera de texto)

En consecuencia, si la entidad hubiere aplicado las condiciones de admisibilidad y rechazo estipuladas en el numeral 3.7 del Pliego de Condiciones Definitivo de septiembre de 2006 de la Licitación Pública TT-LP-01-2006, ésta debió declararse desierta en atención a que ninguna de las tres (3) firmas que en la fecha establecida para su cierre se presentaron, cumplieron con todas las condiciones exigidas en los pliegos, UNIÓN TEMPORAL TERMINAL 2006, CONCRETO S.A. y CONSORCIO TERMINAL SS 2006, así:

- CONCRETO S.A.: por lo aludido anteriormente respecto que estaba incurra en causal de inconveniencia por presentar incumplimiento parcial en dos (2) contratos anteriores suscritos con el IDU.
- CONSORCIO TERMINAL SS 2006: dado que VICON S.A., miembro del referido consorcio no presentó la autorización del órgano social competente para el señor Francisco de Asís Rodrigo Bernal Vieira de conformidad al numeral 2.2.2 del pliego de condiciones que expresa: *“Cuando el representante legal de la persona jurídica tenga restricciones para contraer obligaciones en nombre de la misma, deberá adjuntar el documento de autorización expresa del órgano social competente (...) La omisión de anexar el Certificado de Existencia y Representación Legal o la autorización del Órgano Social competente no son subsanables y la propuesta será rechazada”*. Esta condición fue observada en la evaluación jurídica de la entidad.
- UNIÓN TEMPORAL TERMINAL 2006: Teniendo en cuenta que las empresas AMCO LTDA. RMR CONSTRUCCIONES S.A. y AMR CONSTRUCCIONES Y CIA S EN C no estaban al día con el pago de aportes al ICBF al momento del cierre de la licitación, tal como lo fijó el pliego de condiciones que está en conformidad al artículo 50 de la Ley 789

de 2002. Esta condición fue presentada en la evaluación jurídica de la entidad.

OBSERVACIONES EN LA ETAPA CONTRACTUAL:

1. En desarrollo del Contrato TT-80-2006 suscrito con CONCRETO S.A. se configuró un desequilibrio económico contractual en contra de la Terminal de Transporte resultado de un alto número y sistemática exclusión de actividades cuyos precios unitarios contractuales estaban muy por debajo de los precios de mercado, de una parte, y de inclusión de mayores cantidades de obra en un número importante de actividades cuyos precios unitarios de oferta estaban muy por encima de los precios de mercado.

Lo anterior no fue utilizado por la Terminal de Transporte para desvirtuar el argumento esgrimido por el contratista CONCRETO S.A. que de pagarse a los precios de mercado las mayores cantidades de obra en Excavación de pilotaje de diámetros de 60 y 70 cm., se afectaría su equilibrio económico.

Así mismo, se concluye que paradójicamente la entidad no haya sustentado la defensa de sus intereses, formulando en su única pretensión la debida protección de su equilibrio económico contractual, lo cual era claro, evidente y demostrable en desarrollo del proceso arbitral en la Cámara de Comercio de Bogotá.

Evaluada las modificaciones realizadas en desarrollo del Contrato TT-80-2006 se encontró que de 389 ítems, 252 fueron modificados, es decir el 64,8% del total. De estos modificados, 100 corresponden a los que se modificaron entre más o menos el 30,0% de su presupuesto inicial asignado. Así mismo, fueron excluidos 183 ítems que equivalen al 47,0% del total. Escasamente 27 ítems de 389, no tuvieron modificación, es decir, en sólo el 6,9% del total se mantuvo su formulación inicial.

Lo anterior evidencia una vez más que el presupuesto de obra para la construcción de la primera etapa de la Terminal Satélite del Sur, resultado de los estudios y diseños, al momento de la licitación, a la firma del contrato y terminada la etapa de Preconstrucción, no se tenía una identificación completa y definida de sus verdaderas actividades a realizar, de una parte, y de las actividades a realizar, no se había determinado sus reales cantidades de obra.

A continuación se presenta un análisis detallado que muestra lo anteriormente observado por parte de este Equipo Auditor lo cual se explica mediante la comparación de Capítulos y actividades (ítems) contractuales respecto de sus valores iniciales, valores finales, así como de Capítulos y actividades (ítems) de los estudios y diseños que sirvieron de base para definir el presupuesto oficial de la Licitación Pública TT-LP-01-2006:

En el siguiente cuadro se observa que se excluyeron seis (6) capítulos totalmente del presupuesto inicial de obra cuyo resultado es que en promedio fueron aquellos capítulos de obra cuyo precio de oferta estaban muy por debajo de los precios de mercado. En esta clasificación se observa el caso específico de los capítulos de Fachadas y Muebles Fijos, en los cuales la relación precio de oferta sobre precio de mercado son 0.71 y 0.31 respectivamente. Si bien se excluyeron capítulos con precios de oferta por encima de los de mercado la relación de precio unitario oferta/mercado no supera el 17,0%, excepto para el capítulo de Arborización que corresponde a un valor de obra pequeño y su relación correspondió al 2.08. Como resultado del cuadro se observa que los \$141.907.878,11 significan que lo excluido corresponde a precios unitarios donde CONCRETO estaba ofertando por debajo de los de mercado:

**CUADRO No. 11
CAPÍTULOS EXCLUÍDOS TOTALMENTE**

No.	CAPÍTULO	VALOR	VALOR FINAL	% EXCL	VR. CAP ESTUDIOS - VR. CAP CONTRATO	PU. OFER / MERCADO
4	FACHADAS	178.299.000,00	0,00	0,00	73.756.353,00	0,71
6	CUBIERTAS	121.522.110,00	0,00	0,00	-17.466.950,95	1,17
7	CIELO RASOS	235.823.976,00	0,00	0,00	-29.438.976,94	1,14
17	MUEBLES FIJOS	47.169.600,00	0,00	0,00	103.871.390,00	0,31
22	ARBORIZACIÓN	7.690.000,00	0,00	0,00	-3.998.354,00	2,08
	SEÑALIZACIÓN HORIZONTAL Y VERTICAL Y SEMAFORIZACIÓN	55.034.683,00	0,00	0,00	15.184.417,00	0,60
	TOTAL:	645.539.369,00	0,00	0,00	141.907.878,11	
	Vr. Final - Vr. Inicial		645.539.369,00			

Fuente: Terminal de Transportes
Elaboró: Equipo Auditor.

El siguiente cuadro presenta los capítulos de obra donde se excluyó más del 25% de su presupuesto inicial sin tener en cuenta los capítulos excluidos totalmente. Al igual que en el cuadro anterior, se observa que los \$1.094.191.268,33 representan que lo exceptuado pertenece a precios unitarios donde la firma contratista estaba ofertando por debajo de los de mercado. En esta clasificación, de ocho (8) capítulos, siete (7) corresponden a precios unitarios contractuales por debajo de los precios de mercado. Aquí llama la atención que se hayan modificado tres (3) capítulos de obra donde prácticamente se había contratado a la mitad de los precios de mercado como fue el caso de Redes Eléctricas, Mampostería y Recubrimiento y Plan de Manejo de Tráfico:

CUADRO No. 12
Capítulos donde se excluyó más del 25% del presupuesto inicial

No.	CAPÍTULO	VALOR	VALOR FINAL	% EXCL	VR. CAP ESTUDIOS - VR. CAP CONTRATO	PU. OFER / MERCADO
5	PISOS Y ENCHAPES	489.485.617,00	323.838.722,00	0,66	-58.332.213,75	1,14
9	REDES DE GAS	23.971.000,00	9.553.000,00	0,40	3.226.895,50	0,88
10	REDES ELÉCTRICAS	1.257.291.649,00	537.382.751,00	0,43	808.913.142,16	0,46
11	REDES Y SISTEMAS DE VENTILACIÓN	142.762.877,00	59.945.257,00	0,42	33.576.228,00	0,81
12	BARANDAS	216.754.800,00	162.335.900,00	0,75	74.174.226,00	0,75
13	MAMPOSTERÍA Y RECUBRIMIENTO	330.663.871,00	101.165.120,00	0,31	194.059.964,22	0,54
21	ESPACIO PÚBLICO INTERIOR Y EXTERIOR	229.254.760,00	51.768.305,00	0,23	28.446.726,20	0,89
24	PLAN DE MANEJO DE TRÁFICO DURANTE LA CONSTRUCCIÓN	22.120.250,00	2.508.250,00	0,11	10.126.300,00	0,56
	TOTAL:	2.712.304.824,00	1.248.497.305,00	0,46	1.094.191.268,33	
	Vr. Final - Vr. Inicial		-1.463.807.519,00			
	Porcentaje de variación:		0,54			

Fuente: Terminal de Transportes
Elaboró: Equipo Auditor.

A diferencia de los dos (2) cuadros anteriores, el siguiente cuadro se refiere a aquellos capítulos de obra donde se incluyó más del 25,0% de su presupuesto inicial. En esta clasificación se encuentra el capítulo de Excavaciones al cual pertenecen los ítems 2.2 y 2.3 referidos a Excavación para pilotaje de 60 y 70 cm. de diámetro, donde se incluyó el 96,0% de su presupuesto inicial, cuyo promedio de los precios unitarios del capítulo están 49,0% por encima de los de mercado. El resultado final de - \$35.727.283,82 significa que los ítems de estos capítulos corresponden a aquellos cuyo precio unitario de la oferta están por encima de los de mercado.

CUADRO No. 13
Capítulos donde se incluyó más del 25% del presupuesto inicial

No.	CAPÍTULO	VALOR	VALOR FINAL	% INCLU	VR. CAP ESTUDIOS - VR. CAP CONTRATO	PU. OFER / MERCAD
1	PRELIMINARES	58.399.541,12	97.359.496,00	0,67	-21.253.766,30	1,67
2	EXCAVACIONES	1.464.582.600,00	2.865.033.048,00	0,96	-480.137.670,00	1,49
3	ESTRUCTURA PARA PAVIMENTOS	974.275.672,00	1.300.783.273,00	0,34	353.680.220,62	0,73
14	CERRAMIENTOS	94.550.100,00	165.685.050,00	0,75	-33.942.449,14	1,56
18	PUERTAS	87.490.000,00	183.841.750,00	1,10	145.926.381,00	0,37
	TOTAL:	2.679.297.913,12	4.612.702.617,00	0,72		
	Vr. Final - Vr. Inicial		1.933.404.703,88		35.727.283,82	

No.	CAPÍTULO	VALOR	VALOR FINAL	% INCLU	VR. CAP ESTUDIOS - VR. CAP CONTRATO	PU. OFER / MERCAD
	Porcentaje de variación:		110,13			

Fuente: Terminal de Transportes
Elaboró: Equipo Auditor.

2. No fueron presentadas de modo completo de conformidad con el Pliego de Condiciones de la Licitación Pública TT-LP-01-2006 algunas de las consideraciones previas y fundamentales del Contrato Adicional No.1 al Contrato TT-80-2006.

En el contrato adicional No.1 al Contrato TT-80-2006 se adicionó el valor del contrato en \$2.872.962.473 siendo necesario cambiar ítems previstos relativos a Mayores Cantidades de Obra, según Numeral 1.23.1 de los pliegos de condiciones, e incluir un ítem no previsto referido a Obras Adicionales, según Numeral 1.23.2 de los pliegos de condiciones. La Terminal en las consideraciones 6 y 7 de este adicional informó lo siguiente:

“6) Que de conformidad a lo señalado en el Pliego de Condiciones de la Licitación Pública TT-LP-01-2006 Capítulo I numeral 1.23.2, **Las obras adicionales** sólo podrán adelantarse previo concepto de viabilidad impartido por el interventor de la obra y autorizadas por el contratante, cuando el caso lo amerite, previa suscripción del respectivo contrato adicional y con cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley para su ejecución. El citado numeral igualmente señala que “Para efectos de celebrar los contratos adicionales **los precios unitarios se determinarán de común acuerdo entre el contratista y la Terminal de Transporte S.A. con base en los precios del mercado** para la ejecución de este tipo de obras y actividades”. **Teniendo en cuenta las comunicaciones en las cuales se establece el precio unitario de la excavación para pilotaje \varnothing 0.80 m de diámetro.**

7) Que de conformidad a lo establecido en el capítulo I numeral 1.23.1 de los Pliegos de Condiciones de la Licitación Pública TT-LP-01-2006 “**Son mayores cantidades de obra** aquellas actividades que hayan sido previstas en los documentos de la licitación, pero que durante la ejecución del contrato superen las cantidades inicialmente pactadas y se hacen necesarias, útiles o convenientes para la mejor ejecución del objeto del contrato”.

Teniendo en cuenta las dos (2) anteriores consideraciones, a continuación se muestran las siguientes conclusiones:

- a) En la consideración 6 sobre Obras Adicionales no se presenta la definición a pesar que ésta está en el primer párrafo del Numeral 1.23.2 Obras adicionales de los pliegos de condiciones; sin embargo, en la misma

consideración 7 sobre Mayores Cantidades de Obra esta definición si se presenta. Si bien es cierto que la definición de obras adicionales se presentó en la consideración 4, para las mayores cantidades de obra no se realizó su definición en un considerando aparte.

- b) En la consideración 6 sobre Obras Adicionales sí se presenta cómo se determinarán los precios unitarios que para el caso pertenecen a los precios de mercado; sin embargo, en la consideración 7 sobre Mayores Cantidades de Obra esta determinación no se presenta a pesar que en los pliegos de condiciones se estipuló en el numeral aludido que para estas actividades el precio unitario tendrá como **valor máximo** a pagar los presentados en la oferta. (La negrilla aquí es textual.)
- c) En la consideración 6 sobre Obras Adicionales en su última parte se efectúa la siguiente precisión: *Teniendo en cuenta las comunicaciones en las cuales se establece el precio unitario de la excavación para pilotaje \varnothing 0.80 m de diámetro.*; sin embargo, en la consideración 7 sobre Mayores Cantidades de Obra esta precisión no se presenta.

3. La entidad tenía conocimiento que las obras con los recursos iniciales no iban a alcanzar para efectuar la totalidad de la construcción de la Etapa 1 de la Terminal Satélite del Sur objeto del Contrato TT-80-2006.

Lo anterior se pudo comprobar por parte de este Equipo Auditor cuando iniciando el contrato de obra.

Lo anterior se observó en el oficio de la firma interventora al Director del proyecto de la Terminal de 13 de marzo de 2007 con radicado 2007ER917 donde en su numeral 1 presenta lo siguiente: *“La Terminal de Transporte S.A. debe solicitar a ACI Proyectos S.A., los diseños y definiciones finales que permitan establecer claramente la Primera Etapa, dentro de la nueva disponibilidad presupuestal (\$16.700'000.000 Costo Directo), adición que fue necesaria para mitigar los inconvenientes encontrados en el presupuesto para licitación”.*

Así mismo, se evidenció que el costo del proyecto en su 1ª Etapa según el Resumen del Presupuesto Definitivo presentado por ACI Proyectos en sus Estudios y Diseños, fue por \$15.815.260.971,03, valor que si se multiplica por el 20% como porcentaje oficial de AIU, asciende a \$2.978.313.165,27. Teniendo en cuenta que el presupuesto oficial de la licitación pública TT-LP-01-2006 fue de \$16.000.000.000,00, se observó que éste estuvo \$2.978.313.165,27 por debajo del valor estimado en el presupuesto de los estudios y diseños.

4. La entidad no tiene en cuenta la información suministrada por el consultor de los estudios y diseños de la obra, ACI PROYECTOS S.A., a pesar de ser la misma entidad que pide claridad, precisión e información.

El 12 de febrero de 2007 mediante oficio GOPER-053 radicado N° 2007EE1086 EL Gerente de Operaciones de la entidad le solicita a la Universidad Nacional interventora del Contrato TT-008-2005 que se confirme las cantidades definitivas de obra dadas las diferencias entre las cantidades aprobadas por el ente interventor y las calculadas en los planos, referentes, entre otras, a la actividad de Suministro e Instalación de Acero Estructural.

En respuesta al anterior oficio, el consultor ACI en su oficio C-TT-008-341-07 de febrero 23 de 2007 le aclara al Gerente de Operaciones de la entidad respecto de la actividad anterior lo siguiente: *“Una vez conocido el requerimiento, se remitió a nuestro especialista para la verificación del caso; resultado del ejercicio se estableció la existencia de una mayor cantidad de obra de 185.000 Kg. requeridos para la construcción de la estructura metálica del proyecto en su primera etapa. En razón de lo anterior, la cantidad total de este ítem corresponde a: 850.000 kg.”*

A pesar de la claridad y precisión presentada por el consultor ACI a la entidad, el 30 de marzo de 2007 se suscribe entre la entidad y CONCRETO S.A. el Contrato Adicional No.1 al Contrato TT-80-2006, donde se acuerda adicionar este contrato en la suma de \$2.872.962.473 incluido IVA. Igualmente se modifica el ítem 16.2 Acero Estructural, entre otros, presentando para la 1ª Etapa 906.000 kg. Teniendo en cuenta que la cantidad inicial pactada en el contrato TT-80 de 2006 para este ítem fue de 665.000 Kg., quiere decir que se adicionó en 241.000 Kg., es decir en 56.000 Kg. más de lo precisado por el consultor ACI Proyectos.

La cantidad de obra precisada por la firma consultora fue evidenciada por la información respecto de las mayores y menores cantidades de obra final entregada por la entidad a este Equipo Auditor mediante oficio con radicado N° 2011EE1557 de abril 1º de 2011, que para el caso del ítem 16.2 Suministro y colocación de Acero Estructural la obra adicional fue de 181.021,84 Kg., es decir, sólo 3.978,16 Kg. por debajo de lo indicado por el consultor a la entidad.

En consecuencia, se evidencia que la entidad decide suscribir el contrato Adicional No.1 al Contrato TT-80 de 2006 con cantidades de obra que no corresponden a las indicadas por el consultor de los estudios y diseños y a pesar que la misma Terminal solicita aclaración al respecto.

Así mismo, en la precisión efectuada por el consultor ACI en su oficio C-TT-008-341-07 de febrero 23 de 2007 donde le aclara al Gerente de Operaciones de la entidad las diferencias en las cantidades de obra respecto de los ítems de excavación para pilotaje de 0.60 y 0.70 m, entre otros, responde que *“Teniendo en cuenta el alcance definido en el proyecto de la primera etapa y el presupuesto de*

obra base de la Licitación pública TT-001-2006...” se ratifica para las cantidades de obra

5. A pesar de la expedición de los anteriores adendos, ello no fue suficiente para impedir que se hayan presentado durante la ejecución del Contrato TT-80 de 2006 dos contratos adicionales y tres Otrosí, así:

- Contrato Adicional 1 de marzo 9 de 2007 por valor de \$2.872.962.473.
- Contrato adicional 2: se suscribe para aclarar la cláusula 20º del contrato TT-80/06.
- Otro-Si 3 de Pacto de Precios: basado en el Acta de Acuerdo No. 2 sobre Obras No presupuestadas del 26 de abril de 2.007 y el Acta No. 3 de Mayores y Menores Cantidades de Obra.
- Otro Si No. 4: basado en el Acta No. 4 de Acuerdo Precios sobre Mayores Cantidades de Obra del 25 de mayo/07, y Acta No. 5 de Mayores y Menores Cantidades de Obra.
- Otro Si No. 5: Se adiciona el valor del contrato por valor de \$214.209.473.
- Otro Si No. 6: Se adiciona el valor del contrato por valor de \$1.965.838.284.
- Otro Si No. 7: Se adiciona el valor del contrato por valor de \$2.349.738.500.
- Otro Si No. 8: Se adiciona el valor del contrato por valor de \$726.251.837

6. La Terminal de Transporte S.A. resuelve suscribir el Contrato Adicional No.1 al Contrato TT-80 de 2006 con cantidades de obra diferentes a las señaladas por el consultor de los estudios y diseños, específicamente las correspondientes al ítem 16.2 Suministro y colocación Acero Estructural, actividad que hizo parte junto con las de Excavaciones para pilotaje de 60 y 70 cm. de diámetro, del diferendo contractual.

El 12 de febrero de 2007 mediante oficio GOPER-053 radicado N° 2007EE1086 EL Gerente de Operaciones de la entidad le solicita a la Universidad Nacional interventora del Contrato TT-008-2005 que se confirme las cantidades definitivas de obra dadas las diferencias entre las cantidades aprobadas por el ente interventor y las calculadas en los planos, referentes, entre otras, a la actividad de Suministro e Instalación de Acero Estructural.

El consultor ACI en su oficio C-TT-008-341-07 de febrero 23 de 2007 en respuesta al anterior oficio, le explica al Gerente de Operaciones de la entidad acerca de la actividad anterior, lo siguiente: *“Una vez conocido el requerimiento, se remitió a nuestro especialista para la verificación del caso; resultado del ejercicio se estableció la existencia de una mayor cantidad de obra de 185.000 Kg. requeridos para la construcción de la estructura metálica del proyecto en su primera etapa. En razón de lo anterior, la cantidad total de este ítem corresponde a: 850.000 kg.”*

El 30 de marzo de 2007 se suscribe entre la entidad y CONCONCRETO S.A. el Contrato Adicional No.1 al Contrato TT-80-2006, pese a la precisión presentada por el consultor ACI a la entidad, donde se acuerda adicionar este contrato en la suma de \$2.872.962.473 incluido IVA. Igualmente se modifica el ítem 16.2 Acero Estructural, entre otros, presentando para la 1ª Etapa 906.000 kg. Teniendo en cuenta que la cantidad inicial pactada en el contrato TT-80 de 2006 para este ítem fue de 665.000 Kg., quiere decir que se adicionó en 241.000 Kg., es decir en 56.000 Kg. más de lo precisado por el consultor ACI Proyectos.

La cantidad de obra precisada por la firma consultora fue evidenciada por la información respecto de las mayores y menores cantidades de obra final entregada por la entidad a este Equipo Auditor mediante oficio con radicado N° 2011EE1557 de abril 1º de 2011, que para el caso del ítem 16.2 Suministro y colocación de Acero Estructural la obra adicional fue de 181.021,84 Kg., es decir, sólo 3.978,16 Kg. por debajo de lo indicado por el consultor a la entidad.

7. La Terminal incumple su normatividad interna respecto de la aprobación requerida por parte de su Junta Directiva para someter a Tribunal de Arbitramento una diferencia contractual que surja con ocasión de la ejecución de un determinado contrato.

Lo anterior se pudo observar a la respuesta del requerimiento de este Equipo Auditor mediante comunicación 2011ER2067 de 5 de mayo de 2011 donde se solicita: *“Copia del acta donde la Junta directiva decide someter a arbitramento la diferencia contractual respecto de los pilotes de 60 y 70 cm. de diámetro así como de la actividad Acero Estructural en desarrollo del contrato del asunto, tal como lo estipula el Artículo 40 Numeral 8 de los Estatutos de la entidad”*

La entidad mediante oficio 2011EE2107 de 6 de mayo de 2011 responde remitiendo copia del acta de Junta Directiva No. 02 de 2007.

Revisada el acta anterior, se observa que no existe ni solicitud ni aprobación de someter a arbitramento la diferencia contractual respecto de los pilotes de 60 y 70 cm. de diámetro así como de la actividad Acero Estructural. En la página 8 de esta acta, en su último párrafo lo que se presenta es un hecho cumplido *“...ante la*

solicitud de Con concreto y la imposibilidad de pagar en la forma como se pide, se llegó al acuerdo con Con concreto de acudir a ventilar la diferencia ante un Tribunal de Arbitramento.”

8. La entidad actúa con negligencia en lograr un acuerdo directo con el contratista lo cual se observa en el incumplimiento de compromisos establecidos en el comité de Conciliación de septiembre 27 de 2007.

El Equipo Auditor mediante oficio con radicado 2011ER1960 de 27 de abril de 2011, teniendo como asunto el contrato TT-80-2006, Comité de Conciliación de septiembre 27 de 2007, solicita entre otros la siguiente información:

1. *Copia del documento que relaciona los escenarios posibles para análisis y evaluación del comité de conciliación presentados por el Director del Proyecto de la Terminal del Sur y el Gerente de Operaciones el 3 de octubre de 2007.*

2. *Copia del proyecto de conciliación presentado al comité de conciliación por el apoderado, el cual se debió presentar antes de ser firmado por el representante legal de la entidad y el apoderado”.*

La entidad mediante oficio con radicado 2011EE2098 de 6 de mayo de 2011 responde lo siguiente:

“Respuesta 1 y 2: Me permito informarle que dichos documentos no reposan en los archivos de la Terminal”

Como se observa los funcionarios de la entidad que se comprometieron en el Comité de Conciliación del 27 de septiembre de 2007 de presentar escenarios posibles de conciliación así como de presentar un proyecto de conciliación para ser suscrito por el representante de la entidad y el apoderado, no lo hicieron, incumpliendo en consecuencia sus compromisos y dificultando en alto grado la posibilidad de tener una propuesta viable técnica y legalmente de conciliación con la firma contratista.

9. Respecto del Contrato TT-80-2006, el no cumplimiento del Pliego de Condiciones Definitivo de la Licitación Pública de Obra No. TT-LP-01-2006, específicamente del Apéndice A sobre Parámetros de Diseño y Especificaciones de Construcción, Numeral 2.4.8. Estudio de Impacto Ambiental, el cual requirió del contratista presentar cuatro productos.

El Pliego de Condiciones Definitivo de la Licitación Pública de Obra No. TT-LP-01-2006 en su Apéndice A sobre Parámetros de Diseño y Especificaciones de Construcción, Numeral 2.4.8. Estudio de Impacto Ambiental, el cual exige, entre otros, lo siguiente: *“Durante la Etapa de Preconstrucción, y como parte de la*

presentación de los Estudios y Diseños de Detalle prevista en el Numeral 5.1.5 del Contrato de Construcción, el Contratista no podrá introducir cambios o complementaciones al estudio. Los productos que debe entregar el Contratista, son los siguientes:

- Documento de Línea Base Ambiental.
- Documento de Inventario Silvicultural.
- Plan de Manejo Ambiental y Gestión Social.
- Listas de chequeo”.

OBSERVACIONES EN CUMPLIMIENTO DE LA CLÁUSULA COMPROMISORIA Y DESARROLLO DEL TRIBUNAL DE ARBITRAMIENTO:

1. No existió diligencia y cuidado en la solicitud de convocatoria a un tribunal de arbitramento al Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, con ocasión de la diferencia contractual en desarrollo del Contrato TT-80-2006, presentada por la entidad, a través de su apoderado.

Una vez evaluada la solicitud de convocatoria a un tribunal de arbitramento presentada el 8 de agosto de 2007 al Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de comercio de Bogotá, este Equipo Auditor observó lo siguiente:

- a) En la pretensión I. formulada por el apoderado de la Terminal de Transporte, se observa que no solicita que el Tribunal de Arbitramento proteja el equilibrio económico de la entidad con la determinación del precio unitario para las actividades de excavación de pilotes de diámetros de 60 y 70 cm. y de la actividad suministro y colocación de acero estructural. Lo anterior en incumplimiento a la Ley 80 de 1993, Artículo 4 *De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales*, donde en su Numeral 3 señala lo siguiente: “Solicitarán las actualización o **la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

El que se hubiese dejado por fuera de la pretensión de la entidad el derecho que le asiste de tener en desarrollo del contrato el equilibrio económico, fue la causa fundamental para que el Tribunal de Arbitramento, a pesar del concepto del Ministerio Público del 21 de enero del 2009 presentado en su oportunidad en desarrollo de éste donde señaló: “...Teniendo en consideración que de acuerdo con lo consignado en el Dictamen Pericial, el resultado del mismo corresponde a un estudio de mercado, consultando empresas que se desempeñan en iguales áreas, para esta Agencia del Ministerio Público, **sobre la base de que se deben ajustar los precios de los precitados 3 ítems a los precios de mercado,**

para mantener el equilibrio económico del contrato, tanto para la entidad estatal como para la sociedad privada, estimamos que esa prueba técnica es la base fundamental para fijar los precios que la Terminal de Transporte S.A., debe pagar a Concreto S.A.” (negrilla y subrayado fuera de texto.), no fuese tenido en cuenta, cuando de manera clara el Tribunal de Arbitramento, evaluando dicho concepto, lo descarta de la siguiente manera: “Sin embargo, debe tenerse en cuenta de antemano, que **la controversia que se trae a este Tribunal versa sobre el precio que debe pagarse por los tres ítems señalados en la pretensión, según correspondan ellos al concepto de mayores cantidades de obra o al concepto de obras adicionales, mas ciertamente no sobre un tema de equilibrio económico del contrato,** como en algunos de sus escritos lo han calificado la parte convocada y el Ministerio Público.” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

- b) En la pretensión I. formulada por el apoderado de la Terminal de Transporte, se observa que no se le precisa al Tribunal de Arbitramento que los precios unitarios de las cantidades de obra para las actividades de excavación de pilotes de diámetros de 60 y 70 cm. y de la actividad suministro y colocación de acero estructural a los cuales se le pide al tribunal la determinación de su valor, se refieren a Mayores Cantidades de Obra según lo definido por el Pliego de Condiciones Definitivo de Septiembre de 2006, para este tipo de actividades.
- c) En la pretensión I. formulada por el apoderado de la Terminal de Transporte, se observa que no se le informa al Tribunal de Arbitramento que dado que la diferencia contractual se refiere a Mayores Cantidades de Obra el Pliego de Condiciones de la Licitación Pública TT-LP-01-2006 estipulaba que los precios unitarios a pagar estos ítems se definían a partir de lo indicado en el Numeral 1.23.1 Mayores Cantidades de Obra, el cual precisa en su último párrafo lo siguiente: “...**valor máximo** a los precios de la oferta”.
- d) En el Numeral 6 de los Hechos de la demanda se presenta lo siguiente: “Una vez suscrita el acta de iniciación se encontró que había actividades que se necesitaban ejecutar pero en una cantidad sustancialmente diferente a las que habían sido previstas en el Pliego de Condiciones.”; sin embargo, no se hace mención al (los) documento(s) donde se verificó que poco después de suscribir el acta de inicio existió evidencia de cantidades de obra en magnitudes muy diferentes.
- e) En el Numeral 9 de los Hechos de la Demanda, fue incorrecto el precio unitario presentado para el suministro y colocación del Acero Estructural

toda vez que éste corresponde a \$3.580 y no a \$3.850 como fue allí indicado.

- f) En el numeral 10 de los Hechos se presenta lo siguiente: *“En vista de que Conconcreto S.A. ofrecía ejecutar las actividades previstas en el numeral anterior a los precios de su propuesta, para la entidad contratante no resultaba aceptable toda vez que los precios del mercado, especialmente para la excavación de pilotes, eran sustancialmente inferiores.”*; sin embargo, no se hace mención al (los) documento(s) de Conconcreto S.A. donde este contratista señala realizar estas actividades a los precios unitarios de la propuesta.
- g) En el numeral 12 de los Hechos se presenta que *“el viernes 13 de abril de 2007 las partes suscribieron el contrato adicional No.01 en cuya virtud se adicionó el valor del contrato...”*; sin embargo, revisada la fecha de éste contrato adicional esta corresponde a la de 30 de marzo de 2007.
- h) A pesar que el Acta de Acuerdo contractual del Contrato TT-80 de 2006 entre las partes fue el 1º de marzo, sólo cinco (5) meses después y siete (7) fue presentada la solicitud de convocatoria a tribunales de arbitramento, Lo anterior en contra de lo dispuesto 9o. **“Actuarán de tal modo que por causas a ellas imputables, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Con este fin, en el menor tiempo posible, corregirán los desajustes que pudieren presentarse y acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse.”** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)
- i) No existió claridad y precisión por parte de la entidad en la solicitud de convocatoria a tribunal de arbitramento respecto del concepto de Mayores Cantidades de Obra y al concepto de Obras Adicionales.

Para este ente de control es claro que en la misma Acta de Acuerdo Contractual del 1º de marzo de 2007 se conocía con precisión el concepto de mayores cantidades de obra cuando en el segundo párrafo se presenta lo siguiente: *“En razón a que se ha suscitado una controversia contractual, específicamente en lo relacionado con el precio de pago de las mayores cantidades de obra de las actividades denominadas excavación de pilotes de diámetros de 60 y 70 cm., por una parte, y por la otra de la actividad acero estructural...”*

Igualmente, se prueba la claridad que tenía la entidad sobre el concepto de Mayores Cantidades de obra y de Obras Adicionales lo cual se verifica en los diferentes considerandos del Contrato Adicional No.1 al Contrato TT-80-2006 cuando en su Consideración 7 se presenta: Que de conformidad a lo establecido en el capítulo I numeral 1.23.1 de los Pliegos de Condiciones de la Licitación Pública TT-LP-01-2006 *“Son mayores cantidades de obra aquellas actividades que hayan sido previstas en los documentos de la licitación...”* Lo mismo se pudo comprobar para el concepto de Obras Adicionales donde se observa la claridad de la entidad para este concepto en su considerando 4: *“Que de conformidad a lo establecido en el capítulo I numeral 1.23.2 de los Pliegos de Condiciones de la Licitación Pública TT-LP-01-2006 “Son obras adicionales aquellas que no hayan sido previstas en los documentos de la licitación...”*

Como resultado de lo anterior y dado lo imprecisa de la única pretensión de la demanda presentada por la entidad, en el Laudo Arbitral, Numeral IV Análisis de la Controversia, se observa que para el Tribunal no es claro ni preciso cuál es la base del diferendo contractual cuando en alguno de sus apartes se presenta:

*“La dilucidación de este tema, que en principio parecería tener un alcance meramente cuantitativo, **implica no obstante, la necesidad de precisar primero**, a la luz del contrato, el sentido y **el alcance** que en su contexto general y a la luz de sus **estipulaciones tienen los conceptos “obra adicional” y de “mayor cantidad de obra(...)**”.*

*(...)Porque para el Tribunal es claro que éste es el punto de partida de las muy pocas diferencias que en este proceso separan a las partes, que no son cosa distinta del reflejo de un equívoco **–realmente, casi apenas una duda-** surgido entre ellas **en torno de si el interrogante en cuestión debe resolverse con aplicación del inciso final del acápite 1.23.1 o del inciso final del acápite 1.23.2 del pliego de condiciones** que, como anexo, se incorporó al contrato de obra celebrado entre las partes.”*

- j) En la solicitud de Convocatoria del Tribunal de Arbitramento la entidad no señaló el Numeral 1.23.1 Mayores Cantidades de Obra, el cual precisa: *“Para efectos de celebrar contratos adicionales, en caso de requerirse, se tendrá como **valor máximo** a pagar los precios unitarios presentados en la oferta.”*
2. La entidad no manifestó oportunamente ante el tribunal de arbitramento aspectos fundamentales que hubiesen posibilitado legalmente la solicitud de la nulidad del fallo por haberse basado su parte resolutive en disposiciones contradictorias.

Evaluado el fallo del Tribunal Arbitral, el Equipo Auditor encontró que los árbitros erraron en lo siguiente:

- i. La parte resolutive en su numeral primero se basó en una conclusión no cierta cuando afirma: *“Así las cosas, y al tratarse en los tres ítems objeto de la pretensión, de mayores cantidades de obra, según quedó establecido, el Tribunal considera que respecto de todos y cada uno de ellos, el valor que la convocante debe cancelar a la convocada es el correspondiente **a los precios de la oferta** y del contrato.”* (Negrilla y subrayado fuera de texto. Sin embargo, el pliego de condiciones en su Numeral 1.23.1 Mayores cantidades de obra estipula, entre otros, lo siguiente: *“...se tendrá como **valor máximo** a pagar los precios unitarios presentados en la oferta.”* Como se observa, era viable pagar a los precios de mercado pues entraban dentro del rango señalado por los pliegos de condiciones en el sentido que lo máximo eran los de la oferta. Se debió tener en cuenta que según el Diccionario de la Real Academia Española, máximo, también significa: “Límite superior o extremo a que puede llegar algo.
- ii. No se tuvo en cuenta que el mismo CONCONCRETO pretendió que se pagara, al menos, a los precios de mercado como se señaló en la página 13 de la contestación de la Demanda, así: *“En su defecto, **se solicita al Tribunal, declarar que los precios unitarios correspondientes a las mayores cantidades de obra de los ítems 2.2 y 2.3 (excavación del proceso de pilotaje de ø60 y ø70) por una parte y, al ítem 16.2 (suministro y colocación de acero estructural) por la otra, deben pagarse conforme a los precios promedios del mercado.**”* (Negrilla y subrayado fuera de texto.)
- iii. Al no aclarar que el Tribunal estaba equivocado al creer que tanto la entidad como el contratista no tenían claro y definidos los conceptos de Mayores Cantidades de obra y Obras Adicionales, por lo cual el Numeral IV Análisis de la Controversia no es cierto, toda vez que dicha claridad se observa en el mismo Contrato Adicional No.1 de 30 de marzo de 2007, el cual fue entregado copia a dicho tribunal.
- iv. Al no observarle al Tribunal de Arbitramento la existencia de error grave del segundo perito, Ingeniero Espinosa, por comparar precios directos con precios unitarios afectados con AIU.

CÁLCULO DEL VALOR DEL PRESUNTO DETRIMENTO PATRIMONIAL:

La suma de \$1.375.033.987,61 que le pagó demás la TERMINAL DE TRANSPORTE S.A. a CONCRETO S.A. corresponde a la siguiente diferencia: a) lo pagado al contratista respecto a las mayores cantidades de obra en las actividades de Excavación de pilotes de 60 cms. de diámetro, Excavación de pilotes de 70 cms. de diámetro, y la actividad Acero estructural, pagadas a los precios unitarios de la propuesta del contratista, menos b) lo que se debió haber pagado al contratista respecto a las mayores cantidades de obra en las actividades de Excavación de pilotes de 60 cms. de diámetro y Excavación de pilotes de 70 cms. de diámetro, relativas a los ítems 2.2 y 2.3 del presupuesto de obra.

En el cuadro que a continuación se presenta en detalle la diferencia anteriormente mencionada:

**Cuadro No. 14
CALCULO DEL PRESUNTO DETRIMENTO**

Ítem	Cantidades	Valor Unit. Propuesta	Valor Unit. Consultor	Valor Parc. Propuesta	Valor Parc. Consultor	Dif. (Vr. Parc Prop - Vr. Parc Cons.)
2.2	1.760,00	445.020,00	52.400,00	783.235.200,00	92.224.000,00	691.011.200,00
2.3	1.100,00	569.040,00	71.323,00	625.944.000,00	78.455.300,00	547.488.700,00
16.2	181.021,84	3.580,00	4.291,00	648.058.187,20	776.764.715,44	-128.706.528,24
				2.057.237.387,20	947.444.015,44	1.109.793.371,76
					AIU(18%):	199.762.806,92
					Subtotal:	1.309.556.178,68
					Contribuc. (5%)	65.477.808,93
					Total:	1.375.033.987,61

Fuente: Terminal de Transportes
Elaboró: Equipo Auditor.

El soporte y explicación del cuadro anterior es el siguiente:

a) Los ítems y sus cantidades corresponden a las actividades que estuvieron inicialmente pactadas en el contrato de obra y que fue necesario adicionarse tal como se observa en el Contrato Adicional al Contrato TT-80 de 2006 suscrito el 30 de marzo de 2007 información presentada en su Considerando 8, así:

- Ítem 2.2 Excavación pilotaje 60 cm. diámetro en 1.760,00 ml
- Ítem 2.3 Excavación pilotaje 70 cm. diámetro en 1.100,00 ml
- Ítem 16.2 Suministro y colocación Acero Estructural en 241.000,00 Kg.

b) Valor unitario Propuesta: Corresponde al valor presentado por Concreto S.A. en su propuesta para cada uno de los tres (3) ítems mencionados

anteriormente, los cuales fueron presentados en su Formato No.2-Adendo No.1 al momento de la licitación de las obras de construcción, con los siguientes precios:

2.2	Excavación para pilotaje D 60 cm.	\$ 445.020.00 m.l. costo directo
2.3	Excavación para pilotaje D 70 cm.	\$ 569.040.00 m.l. costo directo
16.2	Suministro colocación Acero Estructural	\$ 3.580.00 Kg. costo directo

c) Valor unitario Consultor: Corresponde al valor presentado por el Consultor ACI Proyectos S.A. quien efectuó los estudios y diseños que sirvieron de base para realizar los pliegos de la licitación TT-LP-01-2006. Esta información fue presentada por la entidad en su oficio N° 2007EE569 2 de 28 de septiembre de 2007 como respuesta al requerimiento mediante oficio No.31106-48 de septiembre 24 de 2007 a la pregunta 3: ***“Informar sobre el precio de mercado que determinó la Terminal de Transporte para las actividades: excavación de-pilotes de diámetro 60 y 70 cm. y para Acero estructural según contrato TT-80-2006. Para este precio indicar cuál fue la fuente de información en la que se basó la entidad.”*** (Negrilla fuera de texto.)

La entidad respondió a través del oficio que el presupuesto para actividades de Excavación de pilotes de diámetro 60 cm., 70 cm. y Acero estructural de la Terminal del Sur fue elaborado y aportados por la firma Consultora ACI Proyectos S.A. que efectuó los Estudios y Diseños de la Terminal Satélite del Sur, en desarrollo del contrato TT-008/2005. Los precios para estas actividades fueron los siguientes:

2.2	Excavación para pilotaje D 60 cm.	\$ 52.400.00 m.l. costo directo
2.3	Excavación para pilotaje D 70 cm	\$ 71.323.00 m.l. costo directo
16.2	Suministro colocación Acero Estructural	\$ 3.580.00 Kg. costo directo

d) Valor parcial propuesta: Es el valor para cada ítem resultado de multiplicar la cantidad de éste por el valor unitario de la propuesta. Sumando cada uno de estos valores parciales se obtiene un subtotal por este concepto de \$2.271.959.200,00.

e) Valor Parcial Consultor: Corresponde al valor para cada ítem resultado de multiplicar la cantidad de éste por el valor unitario del Consultor ACI Proyectos S.A., sumando cada uno de estos valores parciales se obtiene un subtotal por este concepto de \$1.033'459.300,00.

f) Dif. (Vr. Parc. Prop. - Vr. Parc. Cons.): Es la diferencia para cada ítem correspondiente a las obras adicionales mencionadas de cada uno de los valores parciales de lo propuesto por Concreto S.A. menos el valor parcial obtenido por el consultor de los estudios y diseños. La sumatoria algebraica de estos valores corresponde a un valor de \$1.067.148.900,00 que adicionados el 18% de AIU y el 5% por contribución especial del Fondo de Vigilancia y Seguridad de

Bogotá, da un valor total de \$1.322.197.487,00 que corresponde al valor del presunto detrimento patrimonial formulado en el presente hallazgo.

NORMATIVIDAD:

Por lo explicado anteriormente, se incumple de la Ley 80 de 1993 su Artículo 4º.- *De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales*, su Numeral 3: “Solicitarán la actualización o la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.”, su Numeral 8: “Adoptarán las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación o concurso, o de contratar en los casos de contratación directa.”

Se incumple de la Ley 80 de 1993 su Artículo 24, numeral 5, los siguientes literales:

- a) *Se indicarán los requisitos objetivos necesarios para participar en el correspondiente proceso de selección.*
- b) *Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten las declaratorias de desierto de la licitación o concurso.*
- c) *Se definirán con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato.*
- d) *No se incluirán condiciones y exigencias de imposible cumplimiento, ni exenciones de la responsabilidad derivada de los datos, informes y documentos que se suministren.”*

De este mismo artículo su Numeral 7º: “Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del proceso de escogencia.”

De la Ley 80 de 1993, se incumple su Artículo 25, los siguientes numerales:

“1o. *En las normas de selección y en los pliegos de condiciones o términos de referencia para la escogencia de contratistas, se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable. Para este propósito, se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de la selección y las autoridades darán impulso oficioso a las actuaciones.*

2o. *Las normas de los procedimientos contractuales se interpretarán de tal manera que no den ocasión a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente*

previstos o que permitan valerse de los defectos de forma o de la inobservancia de requisitos para no decidir o proferir providencias inhibitorias.

3o. Se tendrán 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.

5o. Se adoptarán procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que con motivo de la celebración y ejecución del contrato se presenten.

6o. Las entidades estatales abrirán licitaciones o concursos e iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales.

7o. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.”

De esta misma ley es aplicable su Artículo 26, los siguientes numerales:

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.

3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.

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.

Por parte del contratista se aplica el siguiente numeral del Artículo 26:

“6o. Los contratistas responderán cuando formulen propuestas en las que se fijen condiciones económicas y de contratación artificialmente bajas con el propósito de obtener la adjudicación del contrato”.

Igualmente, de la Ley 80 de 1993 su Artículo 27º.- *“De la Ecuación Contractual. En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento”.*

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un presunto hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por \$1.375'033.987,61, de conformidad con lo establecido en el Pliego de Condiciones de la Licitación y el contenido del Contrato TT-80 de 2006; Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998 artículo 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículos 3, 4 numeral 3, artículo 23, 24 numeral 5, literales a, b, c y d; artículo 25 numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7; artículo 26 numerales 1, 2 y 4, artículo 27; Ley 1150 de 2007, artículo 5 numeral 2; Ley 734 de 2002 artículo 34 numerales 1, 2, 15 y 21, artículo 35 numeral 1; Ley 610 de 2000 artículo 6.

2.3.2 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por el reconocimiento y pago de \$409.995.012,00 resultado de haber pagado una mayor longitud efectiva de excavación en los pilotes de 60, 70 y 80 cm. de diámetro correspondientes a la zona del sótano, respecto de lo definido para estas actividades en los estudios y diseños que sirvieron de base para suscribir el Contrato TT-80-2006 entre la Terminal de Transporte S.A. y la firma CONCRETO S.A.

ANTECEDENTES:

Con fecha febrero de 2006, se presentan, entre otros, los siguientes tres (3) planos de diseño relativos a los Estudios y Diseños de la Terminal Satélite del Sur elaborados por el Consultor ACI PROYECTOS S.A. según Contrato TT-008-2005, con la Interventoría de la Universidad Nacional de Colombia según Contrato TT-002-2005 y firmados por los Coordinadores de la Terminal de Transporte:

- Plancha No.2 de 57 que contiene Cimentación Sótano Planta Corte típico. En materiales respecto al Concreto los pilotes tienen $f'c=24.5$ Mpa (245 kg/cm²); acero $f_y= 420$ Mpa (4200 kg/cm²). En Notas, se presentan, entre otras, la siguiente: *“Ver refuerzo y cantidades de pilotes en plano No.7”*
- Plancha No.7 de 57 que contiene Cimentación Sótano y Detalles Pilotes, entre otros. Se muestra en el plano que de los pilotes de 0.60, 0.70 y 0.80 son en un número de 80, 50 y 19 unidades, respectivamente. Igualmente, muestra que la longitud de cada uno de estos pilotes y en todos sus

diámetros es de 17.00 m. Igualmente, en la parte inferior se presenta la siguiente nota: *“La profundidad definitiva de los pilotes estará determinada por la penetración de dos (2) diámetros en el estrato de apoyo. Ver estudio de suelos.”*

- Plancha No.40 de 57 que contiene Cimentación Piso 1, Detalles Pilotes, entre otros. Se presenta en el plano que de los pilotes de 0.60 y 0.70 son en un número de 78 y 16 unidades, respectivamente. Así mismo, presenta que la longitud de cada uno de estos pilotes y en todos sus diámetros es de 22.00 m. Igualmente, en la parte inferior se presenta la siguiente nota: *“La profundidad definitiva de los pilotes estará determinada por la penetración de dos (2) diámetros en el estrato de apoyo. Ver estudio de suelos.”*

Como se observa, tanto las cantidades de pilotes (número de unidades) como sus dimensiones, estaban claramente definidos en los planos anteriormente mencionados. La longitud de los pilotes correspondientes a la zona del sótano estaban diseñados para 17.00 m de longitud (profundidad). Así mismo, para el edificio (piso 1), la plancha No.40 de 57 muestra que la longitud de estos pilotes, por su parte, son de 22.00 m.

El anterior dimensionamiento de los pilotes, específicamente los del sótano que corresponden a las obras no presupuestadas inicialmente, se ratifica el 27 de febrero de 2007 cuando se realiza reunión en la sala de juntas de la entidad en la cual participan representantes de la entidad, ACI Proyectos firma consultora de los estudios y diseños y la Universidad Nacional como interventora de éstos. En el primer párrafo de dicha acta se presenta lo siguiente: **“ACI Proyectos, presenta un balance de las cantidades de obra no presupuestada, nueva cantidad por cambio de especificaciones (Pantalla preexcavada), cuantificada a los precios del presupuesto de la consultoría, con el fin de cuantificar de alguna manera los dineros que se requerirían para alcanzar la construcción del proyecto como fue definido durante el proceso licitatorio.”** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Igualmente, en el Numeral 4. Excavaciones de la mencionada acta de reunión, se presenta, entre otros aspectos, lo siguiente:

“ACI entregó el balance de las cantidades de la excavación de pilotes de diámetros de 60 y 70 cms.

Se puntualiza que la excavación de los pilotes de los edificios es a 22 mts de profundidad.

Se puntualiza que la excavación de los pilotes del sótano es a 17 mts de profundidad.

La excavación de los pilotes de 80 cms de diámetro es una cantidad de obra no presupuestada.” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Del cuadro Resumen Ajuste del presupuesto definitivo presentado por ACI anexo al acta, se extrae la siguiente información de las mayores cantidades de obra respecto a la excavación de los pilotes de 60 y 70 cm. de diámetro:

Cuadro No. 15
AJUSTES EL PRESUPUESTO DEFINITIVO PRESENTADO POR ACI

ITEM	DESCRIPCIÓN	UND.	Cantidad inicial	Mayor cant./ ACI	Cantidad total
2,2	Excavación para pilotaje Ø 0.60 m	ml	1.716,00	1.360,00	3.076,00
2,3	Excavación para pilotaje Ø 0.70 m	ml	352,00	850,00	1.202,00
2,3	Excavación para pilotaje Ø 0.80 m	ml	0,00	323,00	323,00

Fuente: Terminal de Transportes
Elaboró: Equipo Auditor.

El 12 de febrero de 2007 mediante oficio GOPER-053 radicado N° 2007EE1086 EL Gerente de Operaciones de la entidad le solicita a la Universidad Nacional interventora del Contrato TT-008-2005 que se confirme las cantidades definitivas de obra dadas las diferencias entre las cantidades aprobadas por el ente interventor y las calculadas en los planos, referentes, entre otras, a la actividad de Suministro e Instalación de Acero Estructural.

En respuesta al anterior oficio, el consultor ACI en su oficio C-TT-008-341-07 de febrero 23 de 2007 le aclara al Gerente de Operaciones de la entidad respecto de la actividad anterior lo siguiente: *“Teniendo en cuenta el alcance definido en el proyecto en la primera etapa y el presupuesto de obra base de la Licitación pública TT-001-2006, nos permitimos indicar:*

d) *Excavación para pilotaje ø 0.60 m, 1.716,00 ml*

Respuesta:

*Nos ratificamos en la cantidad presupuestada para la Excavación para pilotaje de ø 0.60 m. Como podrá constatar, el ítem 2.2 corresponde a la excavación para los pilotes **de los edificios**, valor que resulta de hacer las operaciones que a continuación se muestran:*

Diámetro de pilote: 0.60 m

Cantidad: 78

Longitud (efectiva): 22 m

Cantidad de Excavación: 78 x 22 = 1.716,0 ml

No obstante lo anterior y al realizar una revisión de las cantidades de obra del proyecto se concluye que se requieren 1.360 m de excavación, siendo esta una mayor cantidad de obra no presupuestada, para los pilotes de la zona del sótano, provenientes de:

Cantidad: 80
Longitud (efectiva): 17 m
Cantidad de Excavación: $80 \times 17 = 1.360,0$ ml

Así las cosas la cantidad total de este ítem corresponde a: 3.076 ml.

- e) Excavación para pilotaje \varnothing 0.70 m, 352,00 ml

Respuesta:

De la misma manera que lo tratado en la viñeta anterior, nos ratificamos en la cantidad presupuestada para la Excavación para pilotaje de \varnothing 0.70 m. Como podrá constatar, el ítem 2.3 corresponde a la excavación para los pilotes **de los edificios**, valor que resulta de hacer las operaciones que a continuación se muestran:

Diámetro de pilote: 0.70 m
Cantidad: 16
Longitud (efectiva): 22 m
Cantidad de Excavación: $16 \times 22 = 352,0$ ml

Sin embargo y al realizar una revisión de las cantidades de obra del proyecto se tiene que se requieren 850 m de excavación, siendo esta una mayor cantidad de obra no presupuestada, para los pilotes de la zona del sótano, provenientes de:

Cantidad: 50
Longitud (efectiva): 17 m
Cantidad de Excavación: $50 \times 17 = 850,0$ ml

Así las cosas la cantidad total de este ítem corresponde a: 1.202 ml.

- f) Excavación para pilotaje \varnothing 0.80 m, 0,00 ml

Respuesta:

Al realizar una revisión de las cantidades de obra del proyecto se tiene que se requieren 323 m de excavación para los pilotes de la zona del sótano, provenientes de:

Cantidad: 19
Longitud (efectiva): 17 m
Cantidad de Excavación: $19 \times 17 = 323,0$ ml

La cantidad total para esta actividad corresponde entonces a 323,0 ml, siendo esta una mayor cantidad de obra no presupuestada para el proceso licitatorio...”

OBSERVACIONES:

Como se observa en la anterior respuesta dada por el consultor ACI Proyectos S.A., esta es congruente con lo plasmado en los planos correspondientes a la plancha No.7 de 57 y plancha No.40 de 57, de una parte, y reiterativa con la claridad presentada en la reunión en la sala de juntas de la entidad del 27 de febrero de 2007 en la cual participan representantes de la entidad, ACI Proyectos firma consultora de los estudios y diseños y la Universidad Nacional, respecto de la profundidad de los pilotes de los edificios que correspondió a 22,00 m y la de la zona del sótano que correspondió a 17,00 m.

A pesar de la claridad y precisión presentada por el consultor ACI a la entidad, sin embargo, el 9 de marzo de 2007 se suscribe el Acta No.1 de Acuerdo de Precios sobre Mayores Cantidades y Obras No Presupuestadas, donde no se tiene en cuenta en cuenta la longitud de 17,00 m para los pilotes de la zona del sótano correspondientes a 80 unidades de 60 cm de diámetro, 50 unidades de 70 cm. de diámetro y 19 unidades de 80 cm. de diámetro. Si bien el número de pilotes se mantuvo igual para cada uno de los diferentes tipos de diámetro, en vez de esa longitud de 17,00 m, injustificadamente, se cambió a 22,00 m. En el siguiente cuadro se presenta la cantidad en metros lineales que la interventoría y la entidad le aprobaron y pagaron a CONCRETO S.A., así:

Cuadro No. 16
APROBACION CANTIDADES DE OBRA FINALES

No.	DESCRIPCIÓN	UND	CANTIDAD	VR./UNIT	VR./TOTAL
2,2	Excavación para pilotaje de $\varnothing=0,60$ m	ML	1.760,00	445.020,00	783.235.200,00
2,3	Excavación para pilotaje de $\varnothing=0,70$ m	ML	1.100,00	569.040,00	625.944.000,00
	Excavación para pilotaje de $\varnothing=0,80$ m	ML	418,00	112.000,00	46.816.000,00

Fuente: Terminal de Transportes
Elaboró: Equipo Auditor.

Teniendo en cuenta las mayores cantidades y las obras no presupuestadas, a continuación se presenta un cuadro donde se resume la diferencia de los valores aprobadas por la entidad y la interventoría a CONCRETO, respecto a lo informado por el consultor ACI Proyectos lo cual se puede confirmar en los planos de diseños mencionados:

Cuadro No. 17
DIFERENCIA DE LOS VALORES APROBADOS POR LA ENTIDAD Y LA INTERVENTORIA A CONCRETO

No.	DESCRIPCIÓN	UND	CANTIDAD CONCRETO	CANTIDAD ACI PROYECTOS	DIFERENCIA CANTIDAD
2,2	Excavación para pilotaje de $\varnothing=0,60$ m	ML	1.760,00	1.360,00	400,00
2,3	Excavación para pilotaje de $\varnothing=0,70$ m	ML	1.100,00	850,00	250,00
	Excavación para pilotaje de $\varnothing=0,80$ m	ML	418,00	323,00	95,00

Fuente: Terminal de Transportes
Elaboró: Equipo Auditor

Posteriormente, el 30 de marzo de 2007 se suscribe entre la entidad y CONCRETO S.A. el Contrato Adicional No.1 al Contrato TT-80-2006, donde se acuerda adicionar este contrato en la suma de \$2.872.962.473 incluido IVA. En consecuencia, se evidencia que la entidad decide el Contrato Adicional No.1 al Contrato TT-80 de 2006 con cantidades de obra que no corresponden a las indicadas por el consultor de los estudios y diseños, a pesar que la misma Terminal de Transporte es quien le solicita aclaración al respecto al consultor. A continuación, se presenta un cuadro donde se resumen los mayores valores pagados como consecuencia de haber asumido que los pilotes del sótano tenían 22,00 m y no 17,00 como estaban en los planos y como lo había ratificado el mismo consultor ACI Proyectos S.A.

Cuadro No. 18
CALCULO VALOR PRESUNTO DETRIMENTO

Pilotes (\varnothing)	Precio Unitario (\$)	No. Pilotes	Long. de más (m)	Long total de más (m)	Valor pagado de más (\$)
60	445.020,00	80	5,00	400,00	178.008.000,00
70	569.040,00	50	5,00	250,00	142.260.000,00
80	112.000,00	19	5,00	95,00	10.640.000,00
					330.908.000,00
				+AIU (18%)	59.563.440,00
				Subtotal	390.471.440,00
				+Contrib. (5%)	19.523.572,00
				Total:	409.995.012,00

Fuente: Terminal de Transportes
Elaboró: Equipo Auditor

Como se observa, a pesar que la entidad contrató los estudios y diseños para la Construcción de la Terminal Satélite del Sur a través del Contrato TT-008-2005 los cuales fueron la base de los Pliegos de Condiciones para la Licitación Pública TT-

LP-01-2006 y posteriormente, del contrato de obra TT-80-2006 suscrito entre la Terminal de Transporte S.A. y la firma CONCRETO S.A.

Se debe tener en cuenta que la Licitación Pública TT-LP-01-2006 precisó en Numeral 1.7 que los Estudios y Diseños y especificaciones generales y particulares de construcción de acuerdo con los estudios de consultoría elaborados por ACI PROYECTOS S.A. bajo el contrato TT-008-2005, eran, entre otros, documentos de la Licitación.

De igual manera, se dispuso en la Nota del Numeral 1.9 Consulta de los Prepliegos de Condiciones, lo siguiente: *Nota: “La Terminal de Transporte S.A., **pondrá a disposición para consulta de los proponentes los Estudios de Consultoría, elaborados por el Consultor ACI Proyectos S.A., bajo el contrato TT-08-2005**”* (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

El Contrato TT-80-2006 estipuló en sus cláusulas Primera, Segunda y Tercera, así: OBJETO.- *“El CONTRATISTA se obliga para con la CONTRATANTE a la construcción por el sistema de precios unitarios con fórmula de reajuste de LA PRIMERA ETAPA DE LA TERMINAL SATÉLITE DEL SUR EN BOGOTÁ D.C., **de acuerdo con la descripción, especificaciones y demás condiciones establecidas en el Pliego de Condiciones de la Licitación Pública TT-LP-01-2006, en especial con las establecidas en el Capítulo 4 y numeral 1.23 y los respectivos adendos, documentos que hacen parte integral del presente contrato.** SEGUNDA: ALCANCE DEL OBJETO.- **El objeto del presente contrato se realizará ejecutando oportunamente y con la calidad solicitada todas y cada una de las obras requeridas, en las cantidades propuestas y conforme las especificaciones contenidas en el pliego de condiciones** y en la propuesta presentada por el CONTRATISTA, en la Gerencia de la Terminal de Transporte S.A. TERCERA: DEFINICIONES.- **Para la correcta interpretación y ejecución del presente contrato, las partes adoptan y tienen en cuenta la sujeción a lo establecido en el pliego de condiciones, el diseño y en la propuesta presentada por el CONTRATISTA.**”* (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

De este mismo contrato, se convino lo siguiente en su cláusula Novena: NOVENA: **“OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA Y/O ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE LOS ÍTEMS Y CANTIDADES DE OBRA.-** A partir de la fecha de suscripción e iniciación del presente contrato **el** CONTRATISTA se obliga para con la CONTRATANTE, en las siguientes obligaciones específicas: **A) Realizar la construcción de la primera etapa de la Terminal satélite del sur en BOGOTÁ D.C., de acuerdo con los estudios entregados por la firma ACI Proyectos S.A. en ejecución del contrato TT-08-2005, suscrito con la Terminal de Transporte S.A., cuyo objeto fue la elaboración de los estudios y diseños de la Terminal satélite de pasajeros**

del sur, que se ubicará en el predio de propiedad de LA CONTRATANTE de la Calle 57Q Sur No. 75 F – 82 Sector Bosa, a la altura de la intersección de la Autopista Sur con Avenida Bosa, colindante con el Cementerio el Apogeo, en Bogotá D.C., **así como lo establecido en el pliego de condiciones de la Licitación Pública TT-LP-01-2006 y sus respectivos adendos, específicamente en los apéndices A, B, C, D y E del referido pliego y el adendo No.1**, así como la ejecución de los ítems de obra en las especificaciones, calidades, cantidades realmente ejecutadas y referencias establecidas en la propuesta presentada por el CONTRATISTA, en la Gerencia de la Terminal de Transporte S.A., sin perjuicio a los ajustes a los diseños, previa aprobación de la Interventoría que fueren necesarias para la ejecución de la obra contratada”.

Este Equipo Auditor, mediante oficio con radicado 2011ER2156 de mayo 10 de 2011 le solicitó a la entidad informar si las dimensiones y especificaciones de los pilotes de 60, 70 y 80 cm. de diámetro de la zona de los edificios y de la zona del sótano presentados por ACI Proyectos S.A., tuvieron modificaciones durante la ejecución del Contrato TT-80-2006. La entidad respondió a través de oficio 2011EE2196 de mayo 12 de 2011, lo siguiente: “Las actividades de pilotes de 60, 70 y 80 cms de diámetro de la zona de los edificios y de la zona del sótano a la cual se refiere su pregunta, **no sufrieron modificaciones respecto de sus dimensiones y modificaciones.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Por lo anterior, innecesaria e injustificadamente, se hicieron y se pagaron una mayor longitud de pilotes de 60, 70 y 80 cm. de diámetro correspondientes a la zona del sótano de la obra, como resultado de no haber tenido en cuenta la verdadera longitud especificada en planos y aclaradas y advertidas por el consultor ACI Proyectos S.A. ante la solicitud de la misma entidad.

Lo aludido fue causado por la gestión negligente e irresponsable de la entidad, interventoría y firma contratista toda vez que para la definición de la profundidad de los pilotes de la zona del sótano existía una total claridad en los respectivos planos, así como una precisión y claridad en su momento y a solicitud de la entidad, presentada por la misma firma consultora.

Por lo anterior, se podría configurar un presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998 artículos 3 y 4; Ley 80 de 1993 artículos 3, 4, numerales 1 y 9, artículo 26 numerales 1, 2 y 4; Ley 734 de 2002 artículos 1, 2, 15 y 21, artículo 35, numeral 1. Contrato TT-80-2006 cláusulas primera, segunda, tercera y novena.

2.3.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, por valor de \$141.191.140,00 representado en el mayor valor pagado por la Terminal de Transporte S.A. en la ejecución de las actividades de suministro,

instalación, montaje, pruebas y entrega final de la subestación eléctrica para 800 kva, planta eléctrica de emergencia para 650 kw a la empresa CODENSA S.A. ESP con respecto al valor que para las anteriores actividades estaban pactadas en el contrato de obra TT-80-2006.

ANTECEDENTES:

En desarrollo del proceso licitatorio TT-LP-01-2006 que dio como resultado el Contrato de obra TT-80-2006 suscrito con la firma CONCONCRETO S.A., se encontró que el valor total del Subcapítulo 10.6 Subestación Eléctrica, presentado por esta firma fue de \$212.956.050,00; mientras que los formulados en sus propuestas por UT TERMINAL 2006 y CONSORCIO TERMINAL SS 2006 fue en este orden de \$541.028.552,00 y \$329.018.832,26, lo cual significa que el valor de CONCONCRETO estuvo muy por debajo respecto de las dos (2) anteriores propuestas, valor que correspondió escasamente al 36,5% y 60,0% de éstas propuestas respectivamente.

Previo al contrato TT-80-2006, en el Pliego de Condiciones Definitivo de la Licitación Pública de Obra TT-LP-01-2006 de septiembre de 2006, en el Numeral 1.19.5 Cantidades de Obra, se precisó lo siguiente: **“El PROPONENTE deberá cumplir con el alcance total de los trabajos que se licitan...”**
Al señalar los precios en dichos formatos, el PROPONENTE deberá tener en cuenta todos los costos directos e indirectos de acuerdo con sus procedimientos de construcción y las normas técnicas indicadas en este pliego.” (Negrilla fuera de texto.)

Así mismo, en su Numeral 1.23 Cantidades de obra, se precisó lo siguiente: ***“Para fines de evaluación se considerarán el valor total de la propuesta el cual se calculará de acuerdo a las cantidades y precios unitarios indicados en el siguiente cuadro...”*** (Negrilla y subrayado fuera de texto.) En el mencionado cuadro de Cantidades de Obra se presentan once (11) actividades (ítems) con su respectiva unidad y cantidad, las cuales componen el Subcapítulo 10.6 Subestación Eléctrica.

En el contrato de obra TT-80-2006 se estipuló en su Cláusula PRIMERA: ***“OBJETO.- El CONTRATISTA se obliga para con la CONTRATANTE a la construcción por el sistema de precios unitarios con fórmula de reajuste de LA PRIMERA ETAPA DE LA TERMINAL SATELITE DEL SUR EN BOGOTA D.C., de acuerdo con la descripción, especificaciones y demás condiciones establecidas en el Pliego de Condiciones de la Licitación Pública TT-LP-01-2006, en especial con las establecidas en el Capítulo 4 y numeral 1.23 y los respectivos adendos, documentos que hacen parte integral del presente contrato.”*** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Igualmente, se convino dentro de este contrato en su cláusula Segunda lo siguiente: **“ALCANCE DEL OBJETO.- El objeto del presente contrato se realizará ejecutando oportunamente y con la calidad solicitada *todas y cada una de las obras requeridas, en las cantidades propuestas y conforme las especificaciones contenidas en el pliego de condiciones y en la propuesta presentada por el CONTRATISTA,* en la Gerencia de la Terminal de Transporte S.A.”** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

De otra parte, en el contrato de obra mencionado se estipuló en su Cláusula Novena, Literal G) Obligaciones en materia de ejecución lo siguiente: **“1) Ejecutar el contrato de conformidad con lo previsto en el pliego de condiciones, la propuesta y el presente contrato. Las obligaciones sobre la ejecución incluyen todos los ítems, cantidades realmente ejecutadas y precios contenidos en el anexo No.1 del presente contrato y la propuesta presentada por el contratista en el formato No.2 ubicado en su propuesta original a folios 194 al 207.”** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

En el Formato No.2 sobre el presupuesto de la obra donde se detallan las actividades a ejecutar, sus valores unitarios, cantidades y valor total, presentado por la firma CONCRETO y aprobado por la entidad el cual hace parte del Contrato TT-80-2006 el cual fue suscrito el 15 de diciembre de 2006, para el Subcapítulo Subestación Eléctrica se presentaron once (11) actividades para un valor total de \$212.956.050,00. En el siguiente cuadro se muestra la información que detalla los ítems que componen este Subcapítulo:

Cuadro No. 19
SUBCAPITULO 10.6 SUBESTACION ELECTRICA

CAP/	DESCRIPCIÓN	UNID	CANT.	V. UNIT	V. TOTAL
10,6	Subestación Eléctrica				212.956.050,00
10.6.1	Suministro e instalación Celda de Entrada con seccionador de operación bajo carga, tipo IM, 17.5KV, 16KA, 630 A, SM6	Und	2,00	7.692.308,00	15.384.616,00
10.6.2	Suministro e instalación Celda de protección con seccionador de operación bajo carga y base portafusibles	Und	2,00	2.307.692,00	4.615.384,00
10.6.3	Suministro e instalación Celda de remonte de cables con barraje horizontal y vertical	Und	1,00	1.538.462,00	1.538.462,00
10.6.4	Suministro e instalación Celda de medida con entrada por cables salida por barra. dos transformadores de corriente, dos transformadores de tensión	Und	1,00	12.307.692,00	12.307.692,00

CAP/	DESCRIPCIÓN	UNID	CANT.	V. UNIT	V. TOTAL
10.6.5	Celda de medida entrada y salida por barras. Dos transformadores de corriente, dos transformadores de Tensión	Und	1,00	12.307.692,00	12.307.692,00
10.6.6	Suministro e instalación Transformador de 500 KVA	Und	1,00	35.788.505,00	35.788.505,00
10.6.7	Suministro e instalación Transformador de 150 KVA	Und	1,00	15.321.380,00	15.321.380,00
10.6.8	Suministro e instalación Contadores	Und	54,00	269.231,00	14.538.474,00
10.6.9	Suministro e instalación Celda contadores(medida)	GI	1,00	2.307.692,00	2.307.692,00
10.6.10	Suministro e instalación Celda Transferencia	GI	1,00	3.461.538,00	3.461.538,00
10.6.11	Suministro e instalación plantas eléctricas de 600 KW	Und	1,00	95.384.615,00	95.384.615,00

Fuente: Formato No.2 de CONCRETO
Elaboró: Equipo Auditor

Así mismo, según el presupuesto elaborado por ACI que sirvió de base para dimensionar el valor de la licitación, correspondió para este subcapítulo a un valor de \$662.908.709,00, lo cual representa que la firma CONCRETO S.A. ofertó un valor que estaba un 70,2% por debajo del presupuesto base de la licitación.

OBSERVACIONES:

Atendiendo el cuidado y observancia al principio de equilibrio económico contractual y del control que debió tener la entidad en la etapa precontractual en el sentido de evitar que los proponentes presentaran ofertas en las que se ofrecieran precios unitarios artificialmente bajos con la intención de ganar la asignación del contrato de obra pública, se evidencia que ello no fue así, toda vez que se alteró en contra de la Terminal de Transporte este equilibrio teniendo en cuenta que, si bien los ítems de subcapítulo 10.6 Subestación Eléctrica ofertado por CONCRETO S.A. estaban por debajo de los precios de mercado, existía, de cierta manera, un equilibrio contractual reflejado en el valor total de la propuesta con respecto al presupuesto oficial de la licitación, con otros ítems ofertados por encima de los precios de mercado, como lo fue el caso de los ítems 2.2 Excavaciones para pilotaje \varnothing 0.60 m y 2.3 Excavaciones para pilotaje \varnothing 0.70 m, lo cual originó una controversia contractual, cuyo resultado fue pagar a los muy elevados precios unitarios de la oferta de la firma contratista.

Por lo anterior, el haber la entidad excluido del Contrato TT-80-2006 los ítems con precios unitarios por debajo de los precios de mercado y dejado los que estaban por encima, como sucedió para los casos presentados anteriormente, dejó a la entidad en evidente y dramático desequilibrio económico.

La entidad decide retirarle a CONCRETO todos los ítems del Subcapítulo 10.6 Subestación Eléctrica y contratarlo con CODENSA S.A. lo cual se observa en el Acta de Mayores y Menores Cantidades de Obra del Contrato TT-80-2006 para contratar estas actividades con CODENSA S.A.

El 29 de febrero de 2008 la entidad presenta el Análisis de conveniencia y oportunidad del Convenio CODENSA TERMINAL DE TRANSPORTE S.A. Este análisis lo basó, entre otras, en las siguientes razones:

- Los elementos relacionados no son objeto de efecto económico por administración, imprevisto y utilidades que en el caso del Contrato TT-80-2006 de construcción es del 18%, por lo cual se genera un ahorro económico para la entidad.
- Los elementos relacionados están vinculados en sus pruebas y entregas definitivas a los operadores de red, que en este caso es CODENSA. Ello propicia ahorros en tiempos de pruebas técnicas y aprobaciones en puesta de servicio.
- La empresa CODENSA S.A. es de conocida confiabilidad, seguridad y servicio.
- Las obras en construcción se encuentran en un estado de avance cercano al 93%. Los diseños definitivos del capítulo eléctrico fueron objeto de revisiones y ajustes que se concretaron en diciembre de 2007. Esto originó retraso en el Capítulo de Instalaciones Eléctricas del Contrato TT-80/06. CONCRETO ante la falta de una solución oportuna manifestó no realizar las actividades relacionadas con los ítems presentados en su propuesta en aras de mantener el equilibrio económico de su contrato (TT-80/06)

Las razones expuestas en el estudio de conveniencia y oportunidad por parte de la entidad no son del recibo de este Equipo Auditor por lo siguiente:

- a) El 20 de septiembre de 2007 con oficio C-TT-008-415-07 la firma ACI PROYECTOS S.A. le formaliza, entre otros, a la Interventoría, Universidad Nacional de Colombia, la entrega de ajustes a los proyectos eléctricos
- b) El 26 de diciembre de 2007 con radicado 2007ER4732 la firma ACI PROYECTOS le remite al Gerente de Operaciones de la Terminal de Transporte los originales de los planos Serie 3 debidamente aprobados y firmados por CODENSA S.A., informándole, igualmente, que esta empresa mediante oficio precisa que el proceso de aprobación del proyecto está finalizado.
- c) Evaluado el valor total del S subcapítulo 10.6 Subestación Eléctrica ofertado por CONCRETO S.A. frente a lo cotizado por CODENSA S.A., se observa que hay una diferencia en contra de la entidad por valor de \$141.191.140,00

- d) No se encontró ningún documento de la entidad dirigido al consultor ACI PROYECTOS donde le manifieste que por falta de claridad en el diseño de la subestación eléctrica se esté afectando de manera grave la ejecución del contrato de obra TT-80-2006.

El 18 de marzo de 2008 la Terminal de Transporte suscribe el Convenio TT-01-2008 con CODENSA S.A. E.S.P. cuyo objeto consistió básicamente en el suministro, instalación, montaje, pruebas y entrega final de la subestación eléctrica para 800 kva, planta eléctrica de emergencia para 650 kw, circuito cerrado de televisión y UPS de parte del contratista. El valor del convenio fue de \$1.520.989.839, incluido IVA.

El Convenio TT-01-2008 entre la entidad y CODENSA S.A. ESP, en su Cláusula Primera se presenta el siguiente objeto: *“CODENSA se compromete con LA TERMINAL a realizar el suministro, instalación, montaje, pruebas y entrega final al operador de red, en la Terminal Satélite de Pasajeros del Sur de la ciudad de Bogotá, de los elementos que conforman las siguientes actividades: subestación eléctrica para 800 Kva. acorde con ítems consignados en la oferta CODSER No. 102736 del 11 de diciembre de 2007, planta eléctrica de emergencia modelo SMDDC 650 para 650 Kw. de acuerdo con la oferta CODSER No. 102817 del 11 de diciembre de 2007, circuito cerrado de televisión de acuerdo con la oferta CODSER No. 103649 del 15 de febrero de 2008 y UPS de acuerdo a la oferta CODSER 103883, sin generar ningún tipo de vínculo laboral con el CONTRATISTA ni con las personas que contrate y sean necesarias para obtener el objeto contractual.”*

A continuación se presenta un cuadro resumen donde se compara para cada uno de los ítems las diferencias parciales y totales de lo contratado con CODENSA mediante Convenio TT-01-2008 respecto de lo inicialmente contratado con CONCRETO a través de Contrato TT-80-2006 y presenta la diferencia de \$141.191.140,00 que significa el presunto detrimento así:

Cuadro No. 20
CALCULO PRESUNTO DETRIMENTO

DESCRIPCION				CONCRETO		CODENSA	
CAP/	DESCRIPCIÓN	UNID	CANT.	V. UNIT	V. TOTAL	V. UNIT	V. TOTAL
10.6.1	Suministro e instalación Celda de Entrada con seccionador de operación bajo carga, tipo IM, 17.5KV, 16KA, 630 A, SM6	Und	2,00	7.692.308,00	15.384.616,00	4.408.000,00	8.816.000,00
10.6.5	Celda de medida entrada y salida por barras. Dos transformadores de corriente, dos transformadores de	Und	1,00	12.307.692,00	12.307.692,00	4.872.000,00	4.872.000,00

DESCRIPCION				CONCRETO		CODENSA	
CAP/	DESCRIPCIÓN	UNID	CANT.	V. UNIT	V. TOTAL	V. UNIT	V. TOTAL
	Tensión						
10.6.6	Suministro e instalación Transformador de 500 KVA	Und	1,00	35.788.505,00	35.788.505,00	34.083.700,00	34.083.700,00
10.6.7	Suministro e instalación Transformador de 300 KVA	Und	1,00	30.642.760,00	30.642.760,00	21.744.200,00	21.744.200,00
10.6.9	Suministro e instalación Celda contadores(medida)	GI	1,00	2.307.692,00	2.307.692,00	1.450.000,00	1.450.000,00
10.6.11	Suministro e instalación plantas eléctricas de 600 KW	Und	1,00	95.384.615,00	95.384.615,00	296.567.978,00	296.567.978,00
	Subtotal:				191.815.880,00		367.533.878,00
	AIU (18%)				34.526.858,00		0,00
	TOTAL:				226.342.738,00		367.533.878,00
	Diferencia:						141.191.140,00

Fuente: Terminal de Transportes

Elaboró: Equipo Auditor.

En el siguiente cuadro se presenta el detalle de la información de las dos (2), CODSER No. 102736 para la Subestación nueva y la CODSER No. 102817 para realizar Planta eléctrica cotizaciones presentadas por CODENSA S.A las cuales incluyen los ítems anteriormente mencionados y otros elementos complementarios para un valor total incluido IVA de \$845.047.860,00 .

Cuadro No. 21
COTIZACION PARA EL SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS DE CODENSA

ACTIVIDAD	COTIZACIÓN	FECHA COTIZACIÓN	VALOR BÁSICO	IVA	VALOR
Subestación nueva	CODSER No. 102736	31/01/2008	481.591.020,00	3.852.728,00	485.443.748,00
Planta eléctrica	CODSER No. 102817	31/01/2008	310.003.545,00	49.600.567,00	359.604.112,00
				Subtotal:	845.047.860,00

Fuente: Terminal de Transportes

Elaboró: Equipo Auditor

Respecto de la responsabilidad del contratista posiblemente éste incumple de la Ley 80 de 1993 su Artículo 26, Numeral 6 que estipula: **“Los contratistas responderán cuando formulen propuestas en las que se fijen condiciones económicas y de contratación artificialmente bajas con el propósito de obtener la adjudicación del contrato.”** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Atendiendo lo anterior se concluye que se incumple de la Ley 80 de 1993, su Artículo 4, Numeral 3 que estipula: *“Solicitarán las actualización o la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.”* Igualmente, se este artículo no se atiende su Numeral 8: *“Adoptarán las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación o concurso...”* Así mismo, no se tiene en cuenta su Numeral 9: *“Actuarán de tal modo que por causas a ellas imputables, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista.”*

Además de la Ley 80 de 1993 se incumple su Artículo 24, su Numeral 8: *“Las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley.”* Se incumple su Artículo 25, Numeral 2 que exige: *“Las normas de los procedimientos contractuales se interpretarán de tal manera que no den ocasión a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente previstos o que permitan valerse de los defectos de forma o de la inobservancia de requisitos para no decidir o proferir providencias inhibitorias.”* De su Artículo 25, no se tuvo en cuenta los numerales 1 y 2, que estipulan lo siguiente: *“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.”

Igualmente, se incumple de la Ley 80 de 1993 su Artículo 27 que presenta lo siguiente: **“De la Ecuación Contractual. En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento.”** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Las conductas descritas, dan lugar a un presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998 artículos 3 y 4; Ley 80 de 1993 artículos 3, 4 numerales 3, 8 y 9; artículos 23, 24, numeral 8; artículo 25 numerales 1, 2, 3 y 4, artículo 26 numerales 1, 2, 4 y 6, artículo 27; Ley 734 de 2002 artículos 34 numerales 1, 2 y 21, artículo 35 numeral 1; Ley 610 de 2000 artículo 6.

2.3.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por haberse pagado con recursos del Contrato TT-80-2006 y no haber asumido el contratista con cargo a sus imprevistos, la suma de \$21.068.756,00 que correspondió al costo de obras de acondicionamiento y mejoramiento para solucionar procesos constructivos no ceñidos a las recomendaciones del estudio de suelos respecto de la construcción de los muros de contención en la zona del Bario El Motorista.

ANTECEDENTES:

El 11 de octubre de 2007 con oficio N°. 2007EE5831 el Director de Proyecto Terminal Satélite del Sur le solicita a la Interventoría “con el propósito de atender un requerimiento efectuado por nuestra aseguradora **relacionado con los posibles daños ocasionados a la propiedad colindante a la obra con ocasión de la falla de la sobrecimentación al momento de la elaboración del muro “T5”...**” (negrilla y subrayado fuera de texto), solicita, entre otros aspectos, lo siguiente:

“ - Informe detallado donde se describan los trabajos realizados por la obra con el ánimo de superar la emergencia en la propiedad adyacente, **así como la relación de daños evaluados en la vivienda afectada...**

- Copia del acta de vecindad levantada al iniciar con el Proyecto Terminal Satélite de Pasajeros del Sur, donde se determine el estado inicial de la vivienda.

- **Presupuesto de reparación de la vivienda afectada, detallando actividades, cantidades de obra y valor unitario, sin tener en cuenta mejoras estructurales al inmueble afectado u obras adicionales que se hicieren por precaución.**” (Negrilla fuera de texto.)

Con oficio No. TESU-451-07 con radicado 2007ER3876 de octubre 26 de 2007 cuyo asunto presenta “Reclamación viviendas adyacentes a la obra Diagnóstico actual de la situación” de la Interventoría PAYC S.A. dirigido a la Dirección de Proyecto de la Terminal satélite del Sur, se precisa lo siguiente:

“...

Por otra parte, de la observación de los agrietamientos encontrados en el muro de una de las habitaciones y los ubicados en la placa del segundo piso de la vivienda del Sr. Obregos, se puede concluir que a pesar que no se tiene asentamientos en la vivienda, éstos pudieron ser originados por las vibraciones de los equipos durante los trabajos realizados por el Contratista en el sector donde está ubicado el muro de contención adyacente a la vivienda. Es importante anotar que estos agrietamientos no generan un problema estructural ni mucho menos pueden poner en alto riesgo el inmueble.

La evaluación preliminar de los trabajos de reparación de los agrietamientos y fisuras en el muro y placa de la casa del Señor Abregos, corresponden a reparaciones locativas (llenado de fisuras, pañete, pintura) que a la fecha se

*estiman en unos 600.000 pesos. No obstante **la Interventoría recomienda que los mismos sean arreglados por el Contratista ConConcreto** una vez cesen los trabajos en este sector.” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)*

El 8 de mayo de 2008 con oficio 2008ER1917 la firma ACI Proyectos S.A. presenta al Gerente de Operaciones de la Terminal un Derecho de Petición en el cual solicita documentación para proceso de verificación de la valoración de supuestos prejuicios según comunicación interna No. DPTSS-074/08. En esa misma fecha y con oficio 2008ER1928, dando alcance al anterior oficio, solicita copia de otros documentos en atención al Derecho de Petición anteriormente invocado.

El 22 de mayo de 2008 con oficio N°. 2008EE1644 el Gerente de Operaciones de la Terminal de Transporte S.A. le responde los oficios 2008ER1917 y 2008ER1928 cuyo asunto se refiere a Derecho de Petición de información y solicitud de información, a la firma consultora ACI Proyectos S.A. A continuación se presentan las preguntas y sus respectivas respuestas que se consideran relacionadas con los daños y reparaciones a las viviendas del barrio “El Motorista”:

“4.-Copia del concepto técnico del especialista geotécnico que sustente la afirmación que el inconveniente del derrumbe presentado se generó por deficiencias de diseño.

Respuesta: Los especialistas en geotecnia de Conconcreto, Payc S.A., consignaron las anotaciones a folios Nros. 164, 165, 175, 176, 179, 180, 197, 200, 203 y 204 de la bitácora de obra en donde se resume el problema planteado y la solución adoptada conjuntamente entre la Interventoría, el Constructor y la Terminal de Transporte; en 6 folios.

5.- Valoración y cuantificación, aprobadas por la interventoría de la obra de los daños en viviendas, valor estimado de \$600.000, y descripción y cuantificación de las obras de salvamento por valor estimado de \$19.869.721 y evidencia de su pago.

Respuesta: Respecto a este punto les comunicamos que mediante oficio TESU-894-08 dirigido por la interventoría a la dirección del proyecto, informa que se han acometido las reparaciones respectivas a las viviendas del barrio “el Motorista” por parte de Conconcreto.

Se anexa el oficio TESU-451-07, emitido por PAYC S.A., a la Terminal de Transporte S.A., y en la cual se hace un diagnóstico de la situación en cuanto a la reclamación de las viviendas adyacentes a la obra.

En el Acta No. 11 de acuerdo de precios sobre obras no presupuestadas, consta la creación y cuantificación del ítem 46.5 submuración casas del

motorista que corresponde a un valor de \$17.129.070 el cual debe ser afectado por el 18% de AIU. (28 folios)

Las siguientes son algunas anotaciones y observaciones relevantes relacionadas sobre la excavación y contención en el área del Barrio El Motorista presentadas en el Libro de Obra:

- 38 Abril 27/07. **“Ante la consulta del Contratista e Interventoría de obra sobre las condiciones de seguridad para la excavación y contención sobre el Barrio El Motorista, se confirma la necesidad de implementar la pantalla pre-excavada con el fin de minimizar cualquier posibilidad de inconvenientes. Sin embargo, también se precisa que el proceso constructivo deberá prever todas las medidas para garantizar una correcta implementación de la solución.”** (Negrilla y subrayado fuera de texto.) Firma el consultor.
- 39 **“El día 27 de abril de 2007 se efectuó reunión en obra con asistencia por parte de representantes de ACI Proyectos, U. Nacional, Concreto, PAYC y Terminal de Transporte, con el fin de revisar los pendientes de diseño. Producto de la reunión se elaborará un Acta, en la cual se dejarán los compromisos adquiridos. Las observaciones indicadas en el Numeral 38, fueron resueltas en la presente reunión.”** (Negrilla y subrayado fuera de texto.) Firma el consultor, Universidad Nacional, Concreto y la Interventoría de obra PAYC S.A.
- 164 Agosto 28 de 2007 – Generada por la Interventoría de Obra: **“Ayer quedó localizada con topografía el tramo correspondiente a la submuración en las viviendas del Barrio El Motorista cercanas a la vía de acceso al sótano, dando una longitud total de 29,20 metros lineales. Se recordó que se debe hacer por trincheras o tramos intercalados de máximo dos (2) metros de longitud. Se solicita al contratista (CONSTRUCTOR), tomar las medidas necesarias para iniciar la construcción del muro de contención Tipo-5.”** Firma la Interventoría.
- 165 Agosto 28 de 2007 - Generada por la Interventoría de Obra: **“Se solicita al Constructor tener un mayor control en la excavación a máquina de la vía de acceso al sótano. En el día de hoy excavaron muy cerca al paramento de las casas cercanas, sin haberse realizado la submuración en este sitio; adicionalmente se observa un pequeño brote de agua en el talud. Lo anterior ocasionó un derrumbe frente a uno de estos predios, solucionándose con una empalizada para atracar y evitar que continúe deslizándose.”**

Favor tomar las medidas necesarias para que esto no vuelva a ocurrir y seguir las recomendaciones del estudio de suelos, en el caso de la inclinación de los taludes recomendados y no ocurra un hecho para lamentar. (Negrilla y subrayado fuera de texto.) Firma la Interventoría.

•175 Septiembre 7/07 - Generada por el Contratista de Obra: **“CONCRETO solicita a la Interventoría, definir qué medidas de protección y seguridad se deben seguir en la zona de construcción de los muros T4 y T5, en razón a que los taludes junto a las casas del Barrio El Motorista se han venido derrumbando.**

Esta solicitud es de carácter urgente, ya que antes de iniciar los trabajos CONCRETO había advertido de los posibles inconvenientes que traía el llevar a cabo el diseño propuesto por ACI PROYECTOS. (Negrilla y subrayado fuera de texto.) Firma el Contratista.

•176 Septiembre 7/07 - Generada por la Interventoría de Obra: **“La Interventoría recuerda al Contratista que todas las medidas de protección y seguridad en obra para garantizar la integridad de bienes y personas que laboran y transitan en obra, son de completa responsabilidad del Contratista, según lo establecen las obligaciones ambientales, en seguridad industrial, salud ocupacional y gestión social del Contrato (Apéndice E y listas de chequeo). Por lo tanto, si el riesgo asociado a la construcción de los muros T4 y T5 y la evaluación que debió realizar el contratista antes de iniciar los trabajos en este sitio implican riesgo a los trabajadores que trabajan en la base del talud y a las casas colindantes (Barrio El Motorista) es responsabilidad del Contratista tomar “todas” las medidas y acciones necesarias para: 1) Advertir el riesgo, 2) Señalar las zonas de riesgo, 3) Mitigar y controlar el riesgo a personas y bienes materiales. La continuidad de trabajos bajo condiciones de riesgo será de completa responsabilidad del Contratista. La Interventoría verificará el cumplimiento de las acciones en seguridad que tome el Contratista mientras se define la solución técnica para continuar los trabajos en la zona descrita.** (Negrilla y subrayado fuera de texto.) Firma la Interventoría

•179 Septiembre 08 de 2007 - Generada por la Interventoría de Obra: **“Respecto a las notas correspondientes a la construcción de los muros T4 y T5 la Interventoría informa al Constructor que si bien es cierto que ellos no han estado de acuerdo con el diseño propuesto por ACI por los inconvenientes que se pudieron generar también lo es el hecho de que se deben tomar las precauciones y recomendaciones del estudio de suelos, lo que no se hizo en su momento, como son excavar por**

trincheras y no a cielo abierto, como se hizo así, como también conservar la inclinación de los taludes indicada en el estudio de suelos.

Como solución al derrumbamiento de los taludes que se ha venido presentando, además de las causas expuestas, por una filtración de agua hacia la mitad de la altura del talud y además por el alto contenido de arena, la Interventoría le solicitó al Constructor hacer una malla pañete sobre los taludes, quitar peso al talud (excavar) en la corona de la parte más crítica así como también entibar de tal manera que se disminuya el riesgo de derrumbe y se ponga en peligro tanto la estabilidad de las casas aledañas como la integridad de las personas que laboran en esta zona.” (Negrilla y subrayado fuera de texto.) Firma la Interventoría

El contrato de obra TT-80-2006 en su Novena: OBLIGACIONES ESPECIFICAS DEL CONTRATISTA Y/O ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE LOS ÍTEMS Y CANTIDADES DE OBRA considera posibles imprevistos de este tipo corrientes en la construcción de proyectos de construcción, así:

“ G) Obligaciones en materia de Ejecución...

3) **El Contratista deberá tener las debidas precauciones a fin de conservar en perfecto estado los inmuebles aledaños, las estructuras e instalaciones y redes de servicio superficiales o subterráneas existentes dentro del área de trabajo o adyacentes a ella, siendo de su exclusiva responsabilidad cualquier daño que pudiere ocasionar a tales inmuebles, estructuras e instalaciones.**

5)... **Los daños, accidentes y demás responsabilidades, como resultado de la negligencia o descuido a tomar las medidas de seguridad necesarias, por consiguiente todas las indemnizaciones en estos eventos serán por cuenta del Contratista.**

10) **El CONTRATISTA, deberá verificar que sus subcontratistas y proveedores, se obligan a practicar las medidas ambientales, sanitarias, forestales, ecológicas e industriales necesarias para no poner en peligro las personas ni las cosas, respondiendo por los perjuicios que se causen por su negligencia u omisión.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Atendiendo la información contenida en el Acta No. 11 de Acuerdo de precios sobre obras no presupuestadas, el Acta No. 12 de Mayores y Menores cantidades de obra y obras no presupuestadas ambas del 6 de febrero de 2008, así como el Otrosí No. 8 al Contrato TT-80-2006 suscrito el 21 de febrero de 2008, donde en su cláusula Tercera se adiciona, entre otras, el arreglo a las casas del barrio El Motorista, identificado como ítem 46.5 Submuración casas del Motorista por el valor de \$17.129.070,00, costo directo. En el siguiente cuadro se detalla su valor final:

Cuadro No. 22
VALOR SUBMURACION CASAS DEL MOTORISTA

Ítem	Descripción	Und.	Valor (\$)
46.5	Submuración casas Motorista		17.129.070,00
	AIU (18%)		3.083.232,60
	FVS (5%)		856.453,50
	Total:		21.068.756,10

Fuente: Terminal de Transportes
Elaboró: Equipo Auditor

OBSERVACIONES:

Como se puede evidenciar de la anterior documentación se concluye que la firma contratista CONCONCRETO efectuó acciones y procesos constructivos diferentes a los contemplados en los estudios y diseños donde para salvaguardar las condiciones de seguridad para la excavación y contención sobre el barrio El Motorista se recomendaba por el consultor ACI Proyectos S.A. implementar una pantalla pre-excavada.

Así mismo, a pesar de estar previsto en el contrato TT-80-2006 en su Cláusula Novena en el sentido que los daños a los inmuebles aledaños a la obra por no haberse tomado las debidas precauciones son responsabilidad del contratista, la interventoría y la entidad hayan autorizado con recursos del aludido contrato sufragar estos costos; todo lo contrario, la firma CONCONCRETO debió correr con estos gastos con sus recursos propios que para el caso corresponden al 4% como imprevistos, que según su propuesta ascendió a la suma de \$539.122.447,00.

De otra parte, es de anotar que los costos de los imprevistos presentados en la obra durante la construcción del muro debió haberlos asumido CONCONCRETO S.A. con el porcentaje de Imprevistos incluido dentro de su A.I.U. Si bien es cierto que se construyó de acuerdo a las especificaciones del proyecto el Muro tipo T4 acordado en su longitud; sin embargo, las obras debieron haberse implementado todas las precauciones y recomendaciones presentadas por la Consultoría relativa a la excavación por trincheras para asegurar la solución planeada. Se debe tener en cuenta que la misma Interventoría de Obra conceptuó que los daños en las viviendas del Barrio el Motorista están motivados al desarrollo constructivo y a problemas propios de las construcciones.

Las conductas descritas, dan lugar a un presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998 artículos 3 y 4; Ley 80 de 1993 artículos 3, 4 numerales 1, 6, 8 y 9; artículos 23, 25 numerales 2, 3 y 4,

artículo 26 numerales 1, 2 y 4, artículo 27; Ley 734 de 2002 artículos 34 numerales 1, 2 y 21, artículo 35 numeral 1; Ley 610 de 2000 artículo 6; Cláusula Novena, numerales 3 y 5 del Contrato TT-80-2006.

2.3.5 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, por el pago innecesario e injusto de los costos del procedimiento arbitral entre la Terminal de Transporte S.A. y Conconcreto S.A. por \$108.460.000,00, valor que se hubiese evitado pagar si la entidad y la firma contratista hubiesen cumplido los procedimientos de resolución directa de la controversia contractual señalada en la cláusula compromisoria estipulada en el Contrato TT-80-200, como requisito legal previo para solicitar la convocatoria a tribunal de arbitramento.

El no contar con la formulación y estructuración de la controversia contractual escrita y oficial en acatamiento de la cláusula compromisoria, donde de forma objetiva y transparente se hubiese indicado su explicación, sus fundamentos técnicos, legales y económicos, sus características, sus condiciones, los posibles derechos que se vulneran, ocasionó que no se hubiesen planteado escenarios de propuestas de solución a partir de las cuales las partes de manera directa y pronta hubiesen acordado, seleccionado y ajustado aquella que más se hubiese ajustado legal, técnica y económicamente a sus intereses.

La entidad, en ejecución del Contrato TT-80-2006 sin haber acatado los procedimientos de solución directa de la controversia contractual dispuestos para ello en este contrato, decide acudir a un tribunal de arbitramento. Esta decisión ocasionó, entre otros aspectos, el que la formulación y estructuración de la solicitud de convocatoria a Tribunal de Arbitramento presentada por el apoderado de la Terminal el 8 de agosto de 2007, no se hubiese presentado de manera objetiva, precisa y transparente.

El 15 de diciembre de 2006 se firma el Contrato TT-80 de 2006 el cual en su Cláusula Vigésima: Jurisdicción, Cláusula Compromisoria y domicilio Contractual, se estipuló lo siguiente: “A) ***Las partes acuerdan que cualquier controversia o diferencia que surja, después de celebrado el presente contrato, en torno de la interpretación, ejecución o liquidación del mismo, se resolverá en forma directa, a iniciativa de cualquiera de las partes mediante comunicación escrita enviada a la otra. Si transcurridos diez (10) días de sucedido el hecho motivo de controversia o diferencia no se logra un acuerdo, las partes acudirán a la conciliación ante el Procurador Delegado ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, o a un tribunal de arbitramento conformado por un árbitro que para el efecto nómbrela Cámara de Comercio de Bogotá, otro nombrado por la CONTRATANTE y un tercero y último por el CONTRATISTA,***

constituyéndose la decisión adoptada por este tribunal como definitiva y obligatoria para estas.” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Posteriormente, el 23 de abril de 2007 se suscribe el Contrato Adicional No. 2 al Contrato TT-80-2006, y atendiendo, entre otras consideraciones, la siguiente: “Que conforme a lo dispuesto para la integración de un tribunal de arbitramento previsto en la cláusula Vigésima del Contrato TT-80 de 2006 no permite dar aplicación a los requisitos de procedibilidad de acuerdo a las disposiciones que rigen el derecho arbitral para este tipo de contratos y adelantar el procedimiento arbitral ante el Centro de Arbitraje y conciliación de la Cámara de comercio de Bogotá, por lo que se hace necesario modificar la referida cláusula.”, se acuerda la siguiente modificación: “PRIMERA.- La cláusula VIGÉSIMA del contrato TT-80 de 2006 quedará así, JURISDICCIÓN, CLÁUSULA COMPROMISORIA Y DOMICILIO CONTRACTUAL. A) **Las partes acuerdan que cualquier controversia o diferencia que surja de la celebración, interpretación, ejecución, terminación o liquidación del presente Contrato, se resolverá en forma directa, a iniciativa de cualquiera de las partes mediante comunicación escrita enviada a la otra. Si transcurridos diez (10) días de recibida la comunicación la controversia o diferencia no se soluciona directamente, cualquiera de las partes podrá acudir a un tribunal de arbitramento ante el centro de arbitraje y conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá y en el evento de no llegar al acuerdo de escogencia de árbitros, estos o éste, serán escogidos por sorteo que realizará el centro de arbitraje y conciliación de la Cámara de comercio de Bogotá. Este arbitramento, se adelantará de conformidad al reglamento y tarifas del Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, el tribunal fallará en derecho y la decisión adoptada por este tribunal será definitiva y obligatoria para las partes.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

En atención a las estipulaciones anteriores este Equipo auditor solicitó, entre otros requerimientos, mediante oficio con radicado No.2011ER768 de febrero 21 de 2011, en su numeral 3 lo siguiente: “**Se solicita copia del oficio de CONCRETO S.A. a la entidad o viceversa, donde se plantea la resolución directa de la diferencia que surgió en desarrollo del contrato del asunto, con ocasión de las mayores cantidades de obra de excavación pilotes de 60 y 70 cm de diámetro así como de acero estructural. Igualmente, se solicita copia de la respuesta que se dio al anterior oficio mencionado.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Atendiendo el anterior requerimiento, la entidad a través de oficio con radicado No. 2011EE1020 de febrero 24 de 2011, responde lo siguiente:

“Una vez surge el problema con las cantidades de excavación de pilotes y el acero estructural que lo comunica la interventoría PAYC S.A mediante carta del 22 de febrero de 2007, a partir de ese momento se sostuvieron reuniones diarias entre

los funcionarios, ingenieros y técnicos de la Terminal de Transporte S.A, Conconcreto S.A y la firma Interventora Payc S.A **en dichas conversaciones la Terminal de Transporte S.A presentó su posición en el sentido de que esas mayores cantidades de obra no se podían cancelar a los precios de la oferta de Conconcreto, sino que se debían cancelar a los precios del mercado de su momento. Conconcreto por su parte manifestó que ellos ejecutaban esas mayores cantidades pero no a los precios del mercado,** sino a los precios de la oferta y para ello se amparaban en lo previsto en el pliego de condiciones que según ellos les daba la razón. Incluso para alguna de las reuniones asistió personalmente el presidente de Conconcreto que se llamaba Carlos Eduardo Restrepo Mora quien sostuvo en esa reunión que él no podía apartarse de las consideraciones esgrimidas del director del proyecto Julio Torres. Después de infructuosas reuniones y en vista de que no se podía prorrogar la definición del asunto, toda vez que los perjuicios derivados de la presunta mayor permanencia podían ser muy cuantiosos para la entidad y en vista de que fracasó la primera etapa de negociación directa acudimos a las instancias previstas en el contrato, es decir al Tribunal de Arbitramento como en efecto se produjo. **Si bien es cierto en los archivos de la entidad no reposa documentación diferente a la que se anuncia en esta respuesta** es fácilmente comprobable que las partes antes de decidir acudir a la justicia arbitral intentaron resolver de manera directa la controversia. Para ello a la Contraloría le basta citar a todos los funcionarios que en estas reuniones intervinieron a saber: Mario Aguirre, David Mayorga, Jorge Ariel Gómez, Guillermo Ramirez, Francisco Javier Bernal, Victoria Vargas, José María del Castillo y Ramiro Arbeláez por parte de la Terminal de Transporte; por parte de la Interventoría Payc S.A Mauricio Arango y Felipe Arias y por parte de Conconcreto Daniel Triviño, Julio Torres y Carlos Eduardo Restrepo Mora. La entidad está en disposición de suministrar las direcciones a fin de que si ustedes así lo consideran rindan declaración de los hechos.” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Como se observa, la entidad no cumple lo dispuesto por la Cláusula Vigésima sobre Jurisdicción, Cláusula Compromisoria y domicilio Contractual, tanto en el contrato TT-80-2006 como de su Adicional No.2, respecto que cualquier controversia que saliera de la interpretación, ejecución del Contrato, se solucionarían en forma directa, a iniciativa de cualquiera de las partes mediante comunicación escrita enviada a la otra.

Al no existir una presentación escrita y oficial en cumplimiento de la cláusula compromisoria de cualquiera de las partes respecto de la formulación y estructuración de la controversia contractual donde de manera clara y transparente se hubiese apreciado su definición, sus fundamentos técnicos, legales y económicos, sus características, sus condiciones, los posibles derechos que se vulneran, ocasionó que no hubiesen planteado escenarios de propuestas

de solución a partir de las cuales las partes de manera directa y pronta hubiesen acordado, seleccionado y ajustado aquella que más se hubiese ajustado legal, técnica y económicamente a sus intereses.

Lo descrito anteriormente contribuyó, entre otros factores, a que la solicitud de convocatoria a tribunal de arbitramento la Terminal de Transporte a través de su apoderado no hubiese sido precisa y objetiva evidenciándose lo siguiente:

- k) En la pretensión presentada por el apoderado de la Terminal de Transporte, se observa que no solicita que el Tribunal de Arbitramento proteja el equilibrio económico de la entidad con la determinación del precio unitario para las actividades de excavación de pilotes de diámetros de 60 y 70 cm. y de la actividad suministro y colocación de acero estructural.
- l) En la pretensión de la Terminal de Transporte, se evidencia que no se le aclara al Tribunal de Arbitramento que los precios unitarios de las cantidades de obra para las actividades de excavación de pilotes de diámetros de 60 y 70 cm. y de la actividad suministro y colocación de acero estructural a los cuales se le pide al tribunal la determinación de su valor, se refieren a Mayores Cantidades de Obra según el Numeral 1.23.1 del Pliego de Condiciones Definitivo.
- m) En la pretensión presentada por la Terminal de Transporte, se observa que no se le informa al Tribunal de Arbitramento que dado que la diferencia contractual se refiere a Mayores Cantidades de Obra el Pliego de Condiciones de la Licitación Pública TT-LP-01-2006 estipulaba que los precios unitarios a pagar estos ítems se definían a partir de lo indicado en el Numeral 1.23.1 Mayores Cantidades de Obra, el cual precisa en su último párrafo lo siguiente: “...**valor máximo** a los precios de la oferta”
- n) En el Numeral 6 de los Hechos de la demanda se presenta lo siguiente: *“Una vez suscrita el acta de iniciación se encontró que había actividades que se necesitaban ejecutar pero en una cantidad sustancialmente diferente a las que habían sido previstas en el Pliego de Condiciones.”*; sin embargo, no se hace mención al (los) documento(s) donde se verificó que poco después de suscribir el acta de inicio existió evidencia de cantidades de obra en magnitudes muy diferentes.
- o) En el Numeral 9 de los Hechos de la Demanda, fue incorrecto el precio unitario presentado para el suministro y colocación del Acero Estructural toda vez que éste corresponde a \$3.580 y no a \$3.850 como fue allí indicado.

- p) En el numeral 10 de los Hechos se presenta lo siguiente: *“En vista de que Conconcreto S.A. ofrecía ejecutar las actividades previstas en el numeral anterior a los precios de su propuesta, para la entidad contratante no resultaba aceptable toda vez que los precios del mercado, especialmente para la excavación de pilotes, eran sustancialmente inferiores.”*; sin embargo, no se hace mención al (los) documento(s) de Conconcreto S.A. donde este contratista señala realizar estas actividades a los precios unitarios de la propuesta.
- q) En el numeral 12 de los Hechos se presenta que *“el viernes 13 de abril de 2007 las partes suscribieron el contrato adicional No.01 en cuya virtud se adicionó el valor del contrato...”*; sin embargo, revisada la fecha de éste contrato adicional esta corresponde a la de 30 de marzo de 2007.
- r) A pesar que el Acta de Acuerdo contractual del Contrato TT-80 de 2006 entre las partes fue el 1º de marzo, sólo cinco (5) meses después y siete (7) fue presentada la solicitud de convocatoria a tribunales de arbitramento, Lo anterior en contra de lo dispuesto 9o. **“Actuarán de tal modo que por causas a ellas imputables, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Con este fin, en el menor tiempo posible, corregirán los desajustes que pudieren presentarse y acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse.”** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)
- s) No existió iniciativa e interés en presentar claridad y precisión por parte de la entidad en la solicitud de convocatoria a tribunal de arbitramento respecto del concepto de Mayores Cantidades de Obra y al concepto de Obras Adicionales.

Como resultado de lo anterior y dado lo imprecisa de la única pretensión de la demanda presentada por la entidad, en el Laudo Arbitral, Numeral IV Análisis de la Controversia, se observa que para el Tribunal no es claro ni preciso cuál es la base del diferendo contractual cuando en alguno de sus apartes se presenta:

*“La dilucidación de este tema, que en principio parecería tener un alcance meramente cuantitativo, **implica no obstante, la necesidad de precisar primero**, a la luz del contrato, el sentido y **el alcance** que en su contexto general y a la luz de sus **estipulaciones tienen los conceptos “obra adicional” y de “mayor cantidad de obra”**.”*

Porque para el Tribunal es claro que éste es el punto de partida de las muy pocas diferencias que en este proceso separan a las partes, que no son

*cosa distinta del reflejo de un equívoco –**realmente, casi apenas una duda**- surgido entre ellas **en torno de si el interrogante en cuestión debe resolverse con aplicación del inciso final del acápite 1.23.1 o del inciso final del acápite 1.23.2 del pliego de condiciones** que, como anexo, se incorporó al contrato de obra celebrado entre las partes.”*

- t) Ni en la solicitud de Convocatoria del Tribunal de Arbitramento, ni en el Acta de Acuerdo Contractual del Contrato 80 de 2006, la entidad señala el Numeral 1.23.1 Mayores Cantidades de Obra, el cual precisa: “*Para efectos de celebrar contratos adicionales, en caso de requerirse, se tendrá como **valor máximo** a pagar los precios unitarios presentados en la oferta.*”

Por lo anteriormente expuesto, no cabe duda que eludir, pasar por alto y no intentar como primera opción el arreglo directo intentando la conciliación de las diferencias como requisito previo para acudir al Tribunal de Arbitramento, con ello se incumple lo dispuesto en el Contrato TT-80 de 2006, su Cláusula Vigésima: Jurisdicción, Cláusula Compromisoria y domicilio Contractual. Se viola lo estipulado por la Ley 80 de 1993, en su Artículo 25 *Del principio de economía*, Numeral 5 que exige: “**Se adoptarán procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que con motivo de la celebración y ejecución del contrato se presenten.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.), y de cómo resultado se pago de manera innecesaria e injusta como costos del procedimiento arbitral entre la Terminal de Transporte S.A. y Concreto S.A., el equivalente a \$108.460.000, lo cual constituye una actuación antieconómica, ineficaz e ineficiente en contra de los recursos de la entidad.

Los hechos descritos, podrían dar lugar a un presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998 artículos 3 y 4; Ley 80 de 1993 artículos 3, 4 numerales 8 y 9; artículos 23, 25 numerales 4 y 5, artículo 26 numerales 1, 2 y 4, artículo 27; Ley 734 de 2002 artículos 34 numerales 1, 2, 3 y 21, artículo 35 numeral 1; Ley 610 de 2000 artículo 6; Cláusula Vigésima del Contrato TT-80-2006.

2.3.6 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por el reconocimiento y pago de \$4.850.000 resultado de asumir la entidad unos gastos profesionales y administrativos que le correspondían al Contratista de obra según Contrato TT-80-2006, respecto de efectuar ploteo de planos, realizar gestiones y radicar los planos de los diseños de acueducto y alcantarillado y diseños de gas natural ante las empresas EAAB y GAS NATURAL, respectivamente.

El Equipo Auditor mediante oficio con radicado 2011ER2467 de junio 2 de 2011, solicita a la Terminal de Transporte S.A., entre otros, lo siguiente: "(...)

1. *Informar, si terminado el Contrato TT-80-2006, con los soportes documentales del caso, si la entidad pago los servicios de profesional para adelantar las gestiones ante EAAB y radicar los planos record de diseño de acueducto, alcantarillado, (incluido pluvial). De ser así, cuánto se pagó adjuntando copia del contrato respectivo.*

2. *Informar, si terminado el Contrato TT-80-2006, con los soportes documentales del caso, si la entidad pago los servicios de profesional para adelantar las gestiones ante la empresa Gas Natural y radicar los planos record de diseño de Gas natural. De ser así, cuánto se pagó adjuntando copia del contrato respectivo".*

La entidad a través de oficio con radicado 2011EE2537 del 7 de junio de 2011, responde a los anteriores requerimientos lo siguiente:

"Respuesta numeral 4 y 5: Anexamos el contrato TT-95-2008 cuyo objeto fue la "presentación para la aprobación de los diseños de esquemas de conexión de acueducto y alcantarillado a las redes de servicio de Acueducto de Bogotá y diseño de una red de alcantarillado de aguas lluvias a la vía paralela de la Terminal (aproximadamente 60 metros y la ubicación de dos pozos), y la revisión diseño y trámites de aprobación de redes de Gas Natural."

En los Pliegos de Condiciones Definitivo TT-LP-001-2006 se estipuló en el APENDICE A PARAMETROS DE DISEÑO Y ESPECIFICACIONES CONSTRUCCION en su Numeral 2.4.3. ESTUDIOS Y DISEÑOS DE REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS lo siguiente: *"Los planos de redes de servicios públicos fueron aprobados por las Empresas de Servicios Públicos relacionadas con este proyecto, como la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB, Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá - ETB, CODENSA, Gas Natural, por lo cual, si el Contratista, como parte de la presentación de Estudios y Diseños de Detalle prevista en el Numeral 5.1.5 del Contrato de Construcción, considera necesario introducir cambios, los planos modificados deberán ser aprobados por las Empresas de Servicios Públicos respectivas, en cuyo caso, el Contratista es responsable por los trámites. A este efecto, deberá cumplir con los mismos requisitos técnicos y especificaciones establecidas por dichas Empresas, para la realización de los diseños y planas."*

Igualmente, en el Contrato de obra TT-80-2006 suscrito entre la Terminal de Transporte S.A. y CONCONCRETO S.A., en su Cláusula NOVENA: OBLIGACIONES ESPECIFICAS DEL CONTRATISTA Y/O ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE LOS ÍTEMS Y CANTIDADES DE OBRA , Literal G) Obligaciones en materia de ejecución, en su Numeral 7 se estipuló lo siguiente: *"El*

*CONTRATISTA se obliga a presentar **constancia de recibo y aprobación de las respectivas empresas de servicios públicos y telecomunicaciones** a las cuales se les haya ejecutado obra durante la ejecución del contrato, para el caso en que existan redes en la zona de ejecución del contrato que no hayan sido intervenidas, **se obliga a presentar el paz y salvo respectivo** donde conste que no fueron afectadas. **Esta certificación es requisito previo para la suscripción del acta de liquidación.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)*

No cabe duda que la Empresa Terminal de Transportes pago de sus recursos lo que no tenía que haber cancelado, esos eran compromisos del contratista, por consiguiente con su conducta realizó una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e injusta, produciendo un daño patrimonial a los intereses económicos de la entidad, tal como lo consagra el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, pasando por alto lo establecido en el Pliego de Condiciones Definitivo y en el Contrato de obra.

Las conductas descritas, dan lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal de acuerdo con lo consagrado en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998 artículo 3 y 4; Ley 610 de 2000 artículo 6; Ley 80 de 1993 artículos 3, 23, 26 numeral 1, 2 y 4; Ley 734 de 2002 artículo 34 numerales 1, 2, 15 y 21, artículo 35 numeral 1; Pliegos de Condiciones Definitivo TT-LP-001-2006 se estipuló en el APENDICE A PARAMETROS DE DISEÑO Y ESPECIFICACIONES CONSTRUCCION en su Numeral 2.4.3., el Contrato de obra TT-80-2006 en su Cláusula NOVENA: OBLIGACIONES ESPECIFICAS DEL CONTRATISTA Y/O ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE LOS ÍTEMS Y CANTIDADES DE OBRA, Literal G) Obligaciones en materia de ejecución, en su Numeral 7.

2.3.7 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en el Contrato de consultoría TT-008-2005 por valor de \$48'950.026 correspondiente al pago de los honorarios y gastos de Tribunal de Arbitramento, como efecto de la gestión negligente de la Terminal de Transporte S.A. en el cumplimiento de las estipulaciones dispuestas en dicho contrato y de la normatividad vigente respecto de los procesos de ejecución, terminación, liquidación y aplicación de la cláusula compromisoria, debido a que la entidad no objetó en la oportunidad legal debida, el cumplimiento de su objeto y obligaciones allí consignadas.

ANTECEDENTES:

El 31 de enero de 2005 con Resolución No. 005 del 31 la Terminal de Transportes S.A resuelve la apertura del Concurso Público de Méritos TT-CPM-01-2005, cuyo objeto es “contratar a Precio Global fijo sin reajustes, la consultoría para elaborar

los estudios y diseños de la Terminal satélite de pasajeros del sur que se ubicará en el predio de propiedad de esta Sociedad de la Calle 57Q Sur No. 75 F-82 Sector Bosa, a la altura de la intersección de la Autopista Sur con Avenida Bosa colindante con el Cementerio el Apogeo, en Bogotá D.C., de acuerdo con la descripción, especificaciones y demás condiciones establecidas en los Términos de Referencia del Concurso Público de Méritos TT-CPM-01-2005.”

Posteriormente, el 5 de abril de 2005, la entidad a través de Resolución No. 17 decide dar el contrato objeto del Concurso Público TT-CPM-01-2005 al proponente ACI PROYECTOS S.A.

A continuación, el 13 de abril de 2005 se firma el Contrato de Consultoría TT-08 de 2005 donde en su cláusula primera se dispone como objeto el siguiente: *“elaborar los estudios y diseños de la Terminal satélite de pasajeros del sur que se ubicará en el predio de propiedad de esta Sociedad de la Calle 57Q Sur No. 75 F-82 Sector Bosa, a la altura de la intersección de la Autopista Sur con Avenida Bosa colindante con el Cementerio el Apogeo, en Bogotá D.C., de acuerdo con la descripción, especificaciones y demás condiciones establecidas en los Términos de Referencia y sus adendas del Concurso Público de Méritos TT-CPM-01-2005.”*

El valor del contrato de consultoría fue de \$498.999.870, incluido IVA. En su Cláusula Quinta se estableció que el plazo fuera de 170 días calendario contados a partir de la firma del Acta de Iniciación, mientras que su vigencia fuera igual a la duración más cuatro meses.

En desarrollo del contrato de consultoría se suscribieron cuatro (4) otrosí modificatorios prorrogando el plazo de ejecución del contrato, y un quinto otrosí adicionando el valor de éste por valor de \$11.068.149.

De otra parte, en la Cláusula Vigésima Primera del contrato de consultoría TT-008-2005 se estipuló la Cláusula compromisoria, la cual dispone: ***“JURISDICCIÓN, CLÁUSULA COMPROMISORIA Y DOMICILIO CONTRACTUAL. A) Las partes acuerdan que cualquier controversia o diferencia que surja en torno a la interpretación, ejecución o liquidación del presente Contrato, se resolverá en forma directa, a iniciativa de cualquiera de las partes mediante comunicación escrita enviada a la otra. Si transcurridos diez (10) días de sucedido el hecho motivo de controversia o diferencia no se logra un acuerdo, las partes acudirán a un tribunal de arbitramento...*”** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

El 9 de octubre de 2006 se suscribe el Acta de Terminación del Contrato de Consultoría TT-008-2005, entre ACI PROYECTOS S.A. y la Universidad Nacional de Colombia como la interventora de dicho contrato.

El 9 de febrero de 2007 terminó el plazo para que se efectuara la liquidación del contrato de conformidad con la Cláusula Décima Novena del contrato y los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, donde se determina un plazo de cuatro (4) meses para efectuar la liquidación unilateral o bilateral del contrato; sin embargo, la liquidación no se cumple por parte de la entidad a pesar de la disposición de la firma consultora para ello.

El 5 de agosto de 2008 la firma consultora ACI PROYECTOS en cumplimiento del procedimiento establecido en el contrato para dar inicio al proceso arbitral, radica las comunicaciones C-TT-008-483-08 y C-TT-008-484-08 donde expone las controversias existentes entre las partes con respecto al cumplimiento y el equilibrio económico del Contrato de Consultoría TT-008-2005; sin embargo la entidad no se pronuncia a las anteriores comunicaciones.

El 27 de agosto de 2008, dentro de la oportunidad prevista por el Artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el Artículo 44 de la Ley 446 de 1998 respecto de la caducidad de la acción contractual y de conformidad con la Cláusula Compromisoria, el consultor, sociedad ACI PROYECTOS S.A., presentó solicitud de convocatoria de Tribunal de Arbitramento y demanda arbitral contra la sociedad Terminal de Transporte S.A. La parte convocante en este trámite fue ACI PROYECTOS S.A. y la parte convocada, la Terminal de Transporte S.A.

En el Capítulo II, Numeral 2.1. Pretensiones Declarativas, de la solicitud de convocatoria, la sociedad convocante presenta, entre otras, las siguientes pretensiones:

- ***“Que se declare que ACI PROYECTOS S.A. HA CUMPLIDO cabal e íntegramente con el objeto y las obligaciones del Contrato de Consultoría No. TT-008-2005...”***
- ***“Que se declare EL INCUMPLIMIENTO de la TERMINAL DE TRANSPORTE S.A. del Contrato de Consultoría No. TT-008-2005, por cuanto no ha pagado a ACI PROYECTOS S.A. la suma de SESENTA MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$60.968.266), saldo a favor del contratista de la remuneración pactada entre las partes por concepto de la ejecución del objeto del contrato y de sus modificaciones.”***
- ***Que se declare EL INCUMPLIMIENTO de la TERMINAL DE TRANSPORTE S.A. del contrato de consultoría No. TT-008-2005, por cuanto no ha reconocido y pagado a ACI PROYECTOS S.A. el valor de las mayores actividades o cantidades de área de diseño ejecutadas por EL CONTRATISTA, no previstas dentro del alcance del objeto inicial del contrato.***

- **Que se declare EL INCUMPLIMIENTO de la TERMINAL DE TRANSPORTE S.A.** del contrato de consultoría No. TT-008-2005, por cuanto no ha reconocido y pagado a **ACI PROYECTOS S.A.** el valor de los diseños del puente peatonal sobre la Autopista Sur (Troncal NQS) las mayores actividades o cantidades de área de diseño ejecutadas por **EL CONTRATISTA**, no previstos dentro del alcance del objeto inicial del contrato.”

Igualmente, en el Numeral 2.2. Pretensiones de Condena, en Séptima Pretensión se solicitó lo siguiente: “**Que como consecuencia de la declaración de la segunda pretensión principal o de sus pretensiones subsidiarias, se condene y ordene a la TERMINAL DE TRANSPORTE S.A. pagar a ACI PROYECTOS S.A. la suma de SESENTA MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$60.968.266), saldo a su favor de la remuneración pactada entre las partes por concepto de la ejecución del objeto del Contrato de Consultoría TT-008-2005 y de sus modificaciones.**”

Igualmente, de este Numeral 2.2 se presenta la Décima Tercera Pretensión en la cual se solicitó lo siguiente: “**Que se condene a la TERMINAL DE TRANSPORTE S.A. AL PAGO DE LA TOTALIDAD DE LAS COSTAS Y HONORARIOS DEL PROCESO ARBITRAL Y AL PAGO DE LAS AGENCIAS EN DERECHO dentro de la Liquidación Judicial del Contrato de Consultoría TT-008-2005 los valores reconocidos por el Tribunal de Arbitramento a favor de ACI PROYECTOS S.A. por concepto de las condenas solicitadas en las pretensiones principales...**”

El 4 de noviembre de 2008 se instaló legalmente el Tribunal con la presencia de todos los árbitros y los apoderados de las partes.

El 26 de noviembre de 2008 el apoderado de la Terminal de Transporte radicó la contestación de la demanda.

El 5 de diciembre de 2008 el Tribunal resolvió “*tener por no contestada la demanda*”, dado que el escrito de contestación oportunamente no se radicó en las instalaciones de la Cámara de Comercio de Bogotá.

El 18 de diciembre de 2008, el Tribunal por Auto No. 5, Acta No. 4, declaró infundado el recurso de reposición y confirmó la providencia impugnada.

El 5 de mayo de 2009, mediante Resolución No.12 la entidad resuelve reconocer el pago de los honorarios y gastos de Tribunal de Arbitramento por la suma de \$36.730.026

El 27 de mayo de 2009 el Tribunal resolvió tener por contestada la demanda, en acatamiento a la Sentencia de Tutela proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado.

El 2 de septiembre de 2010 se profiere el laudo arbitral el Tribunal de Arbitramento del Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá.

OBSERVACIONES:

El presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal en el Contrato de consultoría TT-008-2005 por valor de \$48.950.026 correspondiente al pago de los honorarios y gastos de Tribunal de Arbitramento, como efecto de la gestión negligente de la Terminal de Transporte S.A. en el cumplimiento de las estipulaciones dispuestas en dicho contrato y de la normatividad vigente respecto de los procesos de ejecución, terminación, liquidación y aplicación de la cláusula compromisoria, se pudo haber evitado si la entidad en ejecución del contrato y/o terminado el contrato de consultoría TT-008-2005 el 9 de octubre de 2006, hubiera objetado el cumplimiento de su objeto o cuestionado la idoneidad y competencia de su ejecución.

Llama la atención a este Equipo Auditor el que en ejecución del contrato de consultoría, en los considerandos de los cinco (5) otrosí, en las diferentes actas contractuales o en cualquier otro acto administrativo, la entidad no se haya pronunciado ya sea por incumplimiento de su objeto contractual y/o por errores de los productos entregados; sin embargo, llegado el momento de la liquidación del contrato según la normatividad vigente para ello, no haya suscrito la respectiva acta.

De igual manera, preocupa a esta Contraloría el que ni siquiera en la etapa de arreglo directo entre las partes dispuesta por la Cláusula Vigésima Primera del mencionado contrato, la entidad no haya respondido las comunicaciones de la firma contratista respecto de las controversias existentes, desaprovechando esta oportunidad para haber manifestado, precisado y soportado su inconformidad respecto al cumplimiento del objeto del contrato.

La anterior conducta omisiva por parte de la entidad, obligó a que la firma consultora ACI PROYECTOS S.A., surtida la etapa de arreglo directo y antes del vencimiento de la caducidad de la acción contractual, a fin de obtener el saldo a su favor de \$60.968.266 de la remuneración pactada por concepto de la ejecución del objeto del contrato y de sus modificaciones, haya tenido que recurrir en últimas a la Solicitud de Convocatoria de Tribunal de Arbitramento ante el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá.

El 2 de septiembre de 2010, después de proveídas todas las actos del proceso previstos para la realización del trámite arbitral y en cumplimiento de la fecha señalada para realizar la audiencia de fallo, el Tribunal de Arbitramento profiere el Laudo que puso fin al proceso arbitral convocado para dirimir las diferencias entre la sociedad ACI PROYECTOS S.A. contra la Sociedad TERMINAL DE TRANSPORTE S.A. por razón del Contrato de Consultoría No. TT-008-2005.

A continuación se presentan algunas consideraciones del Tribunal y conclusiones sobre el cumplimiento del objeto contractual:

- i. **El Contratista ACI PROYECTOS S.A. cumplió en general con el objeto del contrato**, como era la elaboración de los estudios y diseños de la Terminal Satélite de pasajeros del sur, una de cuyas fases se decidió construir por parte de la Terminal de Transporte, **incluso con la supresión del tercer piso**. (Negrilla y subrayado fuera de texto.)
- ii. **Es evidente que muchos de los diseños sufrieron ajustes y acomodamientos en el curso del acompañamiento que luego de finalizado el contrato de consultoría tuvo a bien cumplir ACI PROYECTOS S.A., y que en ciertos ítems, particularmente en lo referente al cálculo del presupuestos en función de la cantidad de pilotes requeridos hubo falencias de la Convocante, que, advertidas al inicio de la etapa de preconstrucción y durante la misma construcción, fueron suplidas oportunamente.**
- iii. **Fuerza es también admitir que los diseños entregados por la firma consultora fueron los que, en fin de cuentas, sirvieron de fundamento y guía para la construcción de la Terminal Satélite del Sur.** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)
- iv. **Al vencimiento del plazo previsto en el Contrato TT-008-2005, quedaron algunos asuntos “pendientes”, que no se vinieron a satisfacer sino un año y medio después, cuando ya para entonces el Interventor del mismo así se lo manifestara a la Terminal de Transporte S.A., y le pudiera solicitar la liquidación del contrato, a lo que ésta no dio trámite con la diligencia debida, luego de estar claro que no podría efectuarse la liquidación del mismo por mutuo acuerdo de las partes.** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)
- v. **Esa conducta que no es consistente con las previsiones del artículo 209 de la Constitución ni con las normas legales consagradas tanto en el CCA (antecedentes del canon constitucional), como de la Ley 80 de 1993, sobre los principios que deben guiar la conducta de la**

administración pública, llevarán al Tribunal a declarar que hubo cumplimiento no del todo completo de las obligaciones del contrato TT-008-2005, con la advertencia de que la conducta de la Administración Contratante y de la Interventoría condonó las falencias y retardos que pudieron habersele imputado a ACI PROYECTOS S.A. (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

- vi. **No es factible que pueda predicarse que la actuación del consultor dio lugar a incumplimiento contractual pues la conducta de la Administración y de la Interventoría condonaron ese incumplimiento, con los efectos jurídicos que la condonación de la mora y del incumplimiento suponen.** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)
- vii. **A lo que se suma la conducta tanto de la Interventoría que admitió haberse entregado los diseños solicitados en los Términos de Referencia sobre los cuales se cumplió y desarrolló el acuerdo convencional, y cumpliéndose simple y llanamente el Objeto Contractual, sin objeción dentro de la oportunidad legal, ni declaración de incumplimiento hecho en la oportunidad debida por parte de la misma TERMINAL DE TRANSPORTE S.A.”** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

De las consideraciones anteriores, se concluye que por no haberse observado el incumplimiento del contrato en la oportunidad legal debida por parte de la Terminal de Transporte S.A..

En el Numeral VI Parte Resolutiva, el Tribunal de Arbitramento de ACI PROYECTOS S.A. con la TERMINAL DE TRANSPORTE S.A., entre otros aspectos, resuelve:

“TERCERO: Declarar que ACI **PROYECTOS S.A.** cumplió de manera general con el objeto y las obligaciones derivadas del Contrato de Consultoría No. TT-008-2005, tal como se expuso en la parte considerativa de esta providencia.

...

QUINTO: Declara el incumplimiento parcial del contrato de consultoría No. TT-008-2005 por parte de la **TERMINAL DE TRANSPORTE S.A.**, al no reconocer ni pagar a la sociedad **ACI PROYECTOS S.A.** las sumas correspondientes al saldo insoluto del valor pactado en el contrato y del precio estipulado en el Otrosí No. 5 al mismo contrato.

SEXTO: Como consecuencia de lo decretado en el numeral anterior, **RECONOCER** a favor de **ACI PROYECTOS S.A.** la suma de **SESENTA MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y**

CINCO PESOS (\$60.968.265), monto que pagará la TERMINAL DE TRANSPORTE S.A. por concepto del saldo insoluto del valor pactado en el contrato No. TT-008-2005 y del precio estipulado en el Otrosí No. 5 al mismo contrato.

...

NOVENO: Declarar que la sociedad **ACI PROYECTOS S.A.** se encuentra a paz y salvo por todo concepto, en relación con el Contrato de Consultoría No. TT-008-2005 suscrito con la **TERMINAL DE TRANSPORTE S.A.**”

Por lo presentado en la parte resolutive del laudo del tribunal de arbitramento se observa que los aspectos fundamentales solicitados en sus pretensiones tales como la declaración del cumplimiento del objeto del contrato y sus obligaciones, por el contratista ACI PROYECTOS S.A., el incumplimiento parcial del contrato de parte de la entidad al no pagar el saldo insoluto, el reconocimiento de la suma de \$60.968.265, por el saldo insoluto del valor pactado en el contrato y la declaración que la firma consultora está a paz y salvo por todo concepto en relación con el Contrato, son acogidos en su totalidad.

Llama la atención a este Equipo Auditor que teniendo en cuenta que el total de pagos en que incurrió la entidad por concepto de honorarios y gastos por el tribunal de arbitramento fue de \$48.950.026, este valor representa el 80,0% de los \$60.968.265 correspondientes al saldo insoluto del valor pactado en el contrato No. TT-008-2005 y del precio estipulado en el Otrosí No. 5 al mismo contrato.

Lo mencionado anteriormente, fue motivado por la conducta negligente e irresponsable de la entidad por no objetar el incumplimiento del contrato con la oportunidad debida durante el proceso de ejecución y terminación de éste, no dejándole otra salida a la firma consultora ACI PROYECTOS S.A., acatada la etapa de arreglo directo y antes del término de la caducidad de la acción contractual, a objeto de obtener el saldo a su favor de \$60.968.266,00 de la remuneración pactada por concepto de la ejecución del objeto del contrato y de sus modificaciones, que acudir, en últimas, a la Solicitud de Convocatoria de Tribunal de Arbitramento ante el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá.

En el siguiente cuadro se presenta la relación de las diferentes resoluciones expedidas por la entidad donde se reconoce el pago de los honorarios y gastos en desarrollo de Tribunal de Arbitramento, así:

Cuadro No. 23
RESOLUCIONES PAGOS DE LOS HONORARIOS Y GASTOS

Resolución	Fecha	Concepto	Valor (\$)
No. 12	05/05/2009	Honorarios y gastos de Tribunal de Arbitramento	36.730.026,00
No. 45	07/12/2009	Peritaje Ingeniero	5.220.000,00

Resolución	Fecha	Concepto	Valor (\$)
		Santiago Henao	
No. 50	25/08/2010	Reajuste honorarios Santiago Henao	500.000,00
No. 06	19/02/2010	Pago provisional dictamen Jorge Torres	1.500.000,00
No. 51	25/08/2010	Honorarios señor Jorge Torres Lozano	5.000.000,00
		TOTAL:	48.950.026,00

Fuente: Terminal de Transportes
Elaboró: Equipo Auditor.

Por lo anteriormente mencionado, se incumple de la Ley 80 de 1993 su Artículo 24, numeral 7º: *“Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del proceso de escogencia.”*

De la Ley 80 de 1993, se incumple su Artículo 25, los siguientes numerales:

2o. *Las normas de los procedimientos contractuales se interpretarán de tal manera que no den ocasión a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente previstos o que permitan valerse de los defectos de forma o de la inobservancia de requisitos para no decidir o proferir providencias inhibitorias.*

3o. *Se tendrán 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.*

5o. *Se adoptarán procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que con motivo de la celebración y ejecución del contrato se presenten.*

De esta misma ley es aplicable su Artículo 26, los siguientes numerales:

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.*

Igualmente, de la Ley 80 de 1993 su Artículo 27º.- *De la Ecuación Contractual. En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento.*

Los hechos descritos, podrían dar lugar a un presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998 artículos 3 y 4; Ley 80 de 1993 artículos 3, 23, 24 numeral 7; artículo 25 numerales 2, 3, 4 y 5, artículo 26 numerales 1, 2 y 4, artículo 27; Ley 734 de 2002 artículos 34 numerales 1, 2, 15 y 21, artículo 35 numeral 1; Ley 610 de 2000 artículo 6.

2.3.8 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque sin justificación técnica ni legal alguna la Terminal de Transporte S.A. modifica el tiempo establecido en los Pliegos de Condiciones de la Licitación Pública TT-LP-001-2006 para efectuar la Etapa de Preconstrucción respecto de lo estipulado en el Contrato TT-80-2006.

Lo anterior se evidenció al comparar el plazo señalado para la Etapa de Preconstrucción de los Pliegos de Condiciones que correspondió a tres (3) meses, en relación a lo estipulado en el Contrato TT-80-2006 que inexplicablemente se redujo a un sólo mes. Ello se observa específicamente al comparar los Pliegos de Condiciones en su Numeral 2.4 y lo dispuesto por el Contrato TT-80-2006 en su Cláusula Novena, literal G, su Numeral 14) del contrato TT-80-2006, así:

El Pliego de condiciones de la Licitación Pública TT-LP-01-2006 en su Numeral 2.4 dispuso lo siguiente: *“2.4 OBLIGACIONES RELACIONADAS CON LA ETAPA DE PRECONSTRUCCIÓN. No obstante, LA TERMINAL DE TRANSPORTE S.A. entregue los Planos de Diseño, será responsabilidad del Contratista la correcta ejecución del proyecto, para lo cual, el Contratista debe desarrollar, dentro del alcance del contrato que se derive de este proceso licitatorio, la revisión, modificación, complementación y/o elaboración de sus propios diseños....*
*... **A más tardar, en el tercer mes de la Etapa de Preconstrucción** el Contratista deberá entregar al Interventor una (1) copia dura en papel mantequilla rebordeada y en medio magnético, de los planos definitivos para construcción, así como todas las memorias de cálculo, informes, las Especificaciones Generales y Particulares de Construcción. Los archivos de los planos deberán presentarlos en AutoCAD versión 2000.”* (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

A pesar de lo anterior, sin mediar justificación alguna, se cambia el plazo de la Etapa de Preconstrucción a un solo mes según lo observado en el Contrato TT-80-

2006 Cláusula Novena, literal G, su numeral 14), así: “G) *Obligaciones en materia de Ejecución14) El Contratista **se obliga durante el primer mes del Contrato, contado a partir del Acta de iniciación a adelantar y terminar la etapa de preconstrucción** a que hizo referencia en el Pliego de Condiciones ...”*

Las conductas descritas, dan lugar a un presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998 artículos 3 y 4; Ley 80 de 1993 artículos 3, 23, 26 numerales 1, 2 y 4, artículo 27; Ley 734 de 2002 artículos 34 numerales 1 y 2, artículo 35 numeral 1; Ley 610 de 2000 artículo 6; Cláusula Novena, literal G, numeral 14 del Contrato TT-80-2006; Licitación Pública TT-LP-01-2006 en su Numeral 2.4.

2.3.9 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque a pesar de estar contempladas en los estudios y diseños presentados por ACI PROYECTOS S.A. y de ser parte de la construcción de la Primera Etapa de la Terminal Satélite del Sur objeto de la Licitación Pública TT-LP-01-2006, las excavaciones para pilotaje de 60, 70 y 80 cm. de diámetro pertenecientes a la zona del sótano quedaron por fuera del presupuesto de obra de esta licitación.

El 12 de febrero de 2007 mediante oficio GOPER-053 radicado N° 2007EE1086 EL Gerente de Operaciones de la entidad le solicita a la Universidad Nacional interventora del Contrato TT-008-2005 que se confirme las cantidades definitivas de obra dadas las diferencias entre las cantidades aprobadas por el ente interventor y las calculadas en los planos, referentes, entre otras, a la actividad de Suministro e Instalación de Acero Estructural.

En respuesta al anterior oficio, el consultor ACI en su oficio C-TT-008-341-07 de febrero 23 de 2007 le aclara al Gerente de Operaciones de la entidad respecto de la actividad anterior lo siguiente: “*Teniendo en cuenta el alcance definido en el proyecto en la primera etapa y el presupuesto de obra base de la Licitación pública TT-001-2006, nos permitimos indicar:*

g) Excavación para pilotaje \varnothing 0.60 m, 1.716,00 ml

Respuesta:

Nos ratificamos en la cantidad presupuestada para la Excavación para pilotaje de \varnothing 0.60 m. Como podrá constatar, el ítem 2.2 corresponde a la excavación para los pilotes de los edificios, valor que resulta de hacer las operaciones que a continuación se muestran:

Diámetro de pilote: 0.60 m

Cantidad: 78

Longitud (efectiva): 22 m

Cantidad de Excavación: $78 \times 22 = 1.716,0 \text{ ml}$

No obstante lo anterior y al realizar una revisión de las cantidades de obra del proyecto se concluye que se requieren 1.360 m de excavación, siendo esta una mayor cantidad de obra no presupuestada, **para los pilotes de la zona del sótano, provenientes de:**

Cantidad: 80

Longitud (efectiva): 17 m

Cantidad de Excavación: $80 \times 17 = 1.360,0 \text{ ml}$

Así las cosas la cantidad total de este ítem corresponde a: 3.076 ml.

h) **Excavación para pilotaje \varnothing 0.70 m, 352,00 ml**

Respuesta:

De la misma manera que lo tratado en la viñeta anterior, nos ratificamos en la cantidad presupuestada para la Excavación para pilotaje de \varnothing 0.70 m. Como podrá constatar, el ítem 2.3 corresponde a la excavación para los pilotes de los edificios, valor que resulta de hacer las operaciones que a continuación se muestran:

Diámetro de pilote: 0.70 m

Cantidad: 16

Longitud (efectiva): 22 m

Cantidad de Excavación: $16 \times 22 = 352,0 \text{ ml}$

Sin embargo y al realizar una revisión de las cantidades de obra del proyecto se tiene que se requieren 850 m de excavación, siendo esta una mayor cantidad de obra no presupuestada, **para los pilotes de la zona del sótano, provenientes de:**

Cantidad: 50

Longitud (efectiva): 17 m

Cantidad de Excavación: $50 \times 17 = 850,0 \text{ ml}$

Así las cosas la cantidad total de este ítem corresponde a: 1.202 ml.

i) **Excavación para pilotaje \varnothing 0.80 m, 0,00 ml**

Respuesta:

Al realizar una revisión de las cantidades de obra del proyecto se tiene que se requieren 323 m de excavación para los pilotes de la zona del sótano, provenientes de:

Cantidad: 19

Longitud (efectiva): 17 m

Cantidad de Excavación: 19 x 17 = 323,0 ml

La cantidad total para esta actividad corresponde entonces a 323,0 ml, siendo esta una mayor cantidad de obra no presupuestada para el proceso licitatorio... (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Igualmente, lo anterior se pudo evidenciar en la reunión en la sala de juntas de la entidad del 27 de febrero de 2007 cuando en la cual participan representantes de la entidad, ACI Proyectos firma consultora de los estudios y diseños y la Universidad Nacional como interventora de éstos. En el acta de reunión, en su primer párrafo se presenta lo siguiente: **“ACI Proyectos, presenta un balance de las cantidades de obra no presupuestada, nueva cantidad por cambio de especificaciones (Pantalla preexcavada), cuantificada a los precios del presupuesto de la consultoría, con el fin de cuantificar de alguna manera los dineros que se requerirían para alcanzar la construcción del proyecto como fue definido durante el proceso licitatorio.”** (Negrilla y subrayado fuera de texto.) En su Numeral 4. Excavaciones, se precisa, entre otros aspectos, lo siguiente:

“ACI entregó el balance de las cantidades de la excavación de pilotes de diámetros de 60 y 70 cms.

Se puntualiza que la excavación de los pilotes de los edificios es a 22 mts de profundidad.

Se puntualiza que la excavación de los pilotes del sótano es a 17 mts de profundidad.

La excavación de los pilotes de 80 cms de diámetro es una cantidad de obra no presupuestada. (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

El no haberse incluido dentro del presupuesto las excavaciones para pilotaje de 60, 70 y 80 cm. de diámetro pertenecientes a la zona del sótano quedaron por fuera del presupuesto de obra de la Licitación Pública TT-LP-01-2006 a pesar de ser parte necesario y fundamental en las obras iniciales y de ser parte del objeto de la licitación por pertenecer a la construcción de la Primera Etapa de la Terminal Satélite del Sur, generó una controversia contractual a los pocos de días de haberse suscrito el acta de iniciación del Contrato TT-80-2006.

Lo anterior deja notar que existe una evidente desorganización, falta de planeación y un inadecuado control en la ejecución del objeto contractual, por parte de la Terminal de transportes.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo 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 numerales 7 y 12, artículo 26 numerales 1,2 y 4; Ley 734 de 2002 artículo 34 numerales 1, 2 y 15, artículo 35 numeral 1.

2.3.10 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la Terminal de Transportes, previo a la apertura del proceso de la Licitación Pública TT-LP-001-2006, no tuvo en cuenta las apreciaciones y recomendaciones de la firma ACI PROYECTOS S.A. quien elaboró los estudios y diseños para la construcción de la Terminal Satélite del Sur, encaminadas a disminuir ampliamente el riesgo de modificaciones en las cantidades y condiciones de ejecución de obra y su consecuente incidencia en el presupuesto del proyecto, acerca de pactar la modalidad de precio global fijo en la respectiva licitación para obra pública.

Lo anterior se pudo evidenciar en el oficio C-TT-008-110-05 con radicado 2005ER3606 de septiembre 12 de 2005 de la firma consultora de los estudios y diseños del proyecto de la Terminal del Sur, ACI PROYECTOS S.A., dirigido al Gerente General de la entidad, donde precisa que teniendo en cuenta las obligaciones señaladas en el contrato de consultoría TT-008-2005 y acogiendo los procedimientos aplicados para la época por la administración distrital en especial los aplicados por el IDU, retomando igualmente, lo tratado en la reunión celebrada con la Terminal el 17 de agosto de 2005, se recomendó lo siguiente:

“En primera instancia se sugeriría la Licitación de la Construcción bajo la modalidad de Precio Global Fijo, lo cual reduce considerablemente los riesgos de posibles variaciones en las cantidades y condiciones de ejecución de obra y su respectiva afectación en el presupuesto del proyecto.” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

A pesar de la anterior recomendación que en cumplimiento del Contrato TT-008-2005 la firma ACI PROYECTOS S.A. le formulaba a la entidad a efectos de disminuir notablemente los riesgos de afectación del presupuesto de la obra por posibles modificaciones de las cantidades de obra, la entidad hace caso omiso a ello cuando en lugar de la modalidad de precio global decide, todo lo contrario, la de precios unitarios con reajuste, al quedar el objeto de la Licitación Pública de Obra No. TT-LP-001-2006, así: **“LA TERMINAL DE TRANSPORTE S.A., requiere contratar, por el sistema de precios unitarios con fórmula de reajuste la CONSTRUCCIÓN DE LA PRIMERA ETAPA DE LA TERMINAL SATÉLITE DEL SUR EN BOOGOTÁ D.C., de acuerdo con la descripción...”** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Posteriormente, al mes de de iniciado el contrato, el 1º de marzo de 2007 se suscribe el Acta de Acuerdo Contractual entre la Entidad y CONCONCRETO S.A., donde en su numeral 1 se acepta que existe una controversia contractual respecto

de mayores cantidades de obra en las actividades de excavación de pilotes de 60 y 70 cm. de diámetro y la de acero estructural, respecto del precio unitario a pagar.

Por lo anterior, se concluye que de haberse tenido en cuenta la modalidad de precio global fijo y la revisión de los precios unitarios de las diferentes propuestas recomendado por la firma consultora, la entidad se hubiese disminuido el riesgo de posibles variaciones en las cantidades y condiciones de ejecución de obra y su incidencia en el presupuesto del proyecto.

Igualmente, no se tuvo en cuenta la observación de la firma consultora ACI PROYECTOS S.A. de verificar, entre otros temas, para cada propuesta con ocasión del proceso licitatorio, los precios unitarios de cada uno de los ítems de obra y compararlos con los que entregó esta consultoría los cuales se formularon atendiendo las condiciones lógicas del mercado, por un lado, y que fueron debidamente aprobados por la Universidad Nacional de Colombia, Interventora del contrato de estudios y diseños. A pesar de lo anterior, en desarrollo de la etapa de evaluación de las propuestas, la entidad se limitó a confirmar que la suma de los valores parciales de cada ítem alcanzara el valor del presupuesto oficial de la licitación, provocando con esta negligente conducta el que se presentaran precios unitarios artificialmente muy distantes de los promedios de mercado, permitió que se presentaran ítems por encima de los precios de mercado.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998 artículos 3 y 4; Ley 87 de 1993 artículo 2; Ley 80 de 1993 artículos 3, 23, 26 numerales 1, 2 y 4; Ley 734 de 2002 artículo 34 numerales 1, 2 y 15, artículo 35 numeral 1.

2.3.11 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque sin estar suscrito el respectivo contrato adicional, la firma contratista inició labores de la excavación de pilotaje en sus mayores cantidades de obra para los diámetros de 60 y 70 cm. y para la actividad Acero Estructural, así como para las obras adicionales respecto de la excavación de pilotaje de 80 cm. de diámetro.

Incumpliendo lo dispuesto en el contrato TT-80 de 2006, la Interventoría autoriza a CONCRETO S.A. la excavación de la totalidad de los pilotes sin estar suscrito el respectivo contrato adicional que sustente legal y financieramente el acuerdo contractual para estas obras.

En el Volumen 1 del Libro de Obra, página 5 que para el 23 de febrero de 2007 CONCRETO S.A. advierte lo siguiente: **“Teniendo en cuenta que *el ítem “Excavación para pilotes de $\varnothing=0.70$ mts” llegó hoy al máximo de cantidades***

de obra contratado, cordialmente dejamos constancia de este hecho, solicitando a la interventoría y/o a la Terminal de Transporte una pronta definición sobre cómo proceder, considerando que se comienza a afectar el orden cronológico del proceso constructivo con consecuencias que de ello pudieren derivar. (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Posteriormente, se pudo observar en el Volumen 1 del Libro de Obra mencionado, en su página 9 que para el 17 de marzo de 2007 la firma PAYC S.A. precisa lo siguiente: ***“Teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal (C.D.P. No.79 del día 16 de marzo de 2007, se autoriza la ejecución de la totalidad de los pilotes indicados en planos, excepto los cinco pilotes que se reemplazaron por barretes.”*** (Negrilla fuera de texto.)

Luego, en la anotación del 26 de marzo de 2007, se precisa lo siguiente: ***“Se presenta discontinuidad en la fundida del pilote ø 60 cm. localizado en los ejes A1 por fallas en el equipo de vaciado, por lo tanto se detuvo su fundición a aprox. 17 m de profundidad y se espera la determinación del diseñador de la cimentación para tomar una decisión al respecto.”***

Teniendo en cuenta que sólo hasta el 31 de marzo de 2007 se suscribe el Contrato Adicional, se concluye que se iniciaron labores de excavación de pilotes de 60 y 70 cm. de diámetro, definidas como mayores cantidades de obra, y labores de excavación de pilotes de 80 cm. como obras adicionales, sin estar suscrito el contrato adicional.

Lo anterior deja notar que existe una evidente desorganización, falta de planeación y un inadecuado control en la ejecución del objeto contractual, por parte de la Terminal de Transportes

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo 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, 26 numerales 1, 2 y 4; Ley 734 de 2002 artículo 34 numerales 1, 2 y 15, artículo 35 numeral 1.

2.3.12 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la entidad decide suscribir el contrato Adicional No. 1 al Contrato TT-80 de 2006 con cantidades de obra que no corresponden a las indicadas por el consultor de los estudios y diseños.

El 12 de febrero de 2007 mediante oficio GOPER-053 radicado N° 2007EE1086 EL Gerente de Operaciones de la entidad le solicita a la Universidad Nacional interventora del Contrato TT-008-2005 que se confirme las cantidades definitivas

de obra dadas las diferencias entre las cantidades aprobadas por el ente interventor y las calculadas en los planos, referentes, entre otras, a la actividad de Suministro e Instalación de Acero Estructural.

En respuesta al anterior oficio, el consultor ACI en su oficio C-TT-008-341-07 de febrero 23 de 2007 le aclara al Gerente de Operaciones de la entidad respecto de la actividad anterior lo siguiente: *“Una vez conocido el requerimiento, se remitió a nuestro especialista para la verificación del caso; resultado del ejercicio se estableció la existencia de una mayor cantidad de obra de 185.000 Kg. requeridos para la construcción de la estructura metálica del proyecto en su primera etapa. En razón de lo anterior, la cantidad total de este ítem corresponde a: 850.000 kg.”*

A pesar de la claridad y precisión presentada por el consultor ACI a la entidad, el 30 de marzo de 2007 se suscribe entre la entidad y CONCRETO S.A. el Contrato Adicional No. 1 al Contrato TT-80-2006, donde se acuerda adicionar este contrato en la suma de \$2.872'962.473 incluido IVA. Igualmente se modifica el ítem 16.2 Acero Estructural, entre otros, presentando para la 1ª Etapa 906.000 kg. Teniendo en cuenta que la cantidad inicial pactada en el contrato TT-80 de 2006 para este ítem fue de 665.000 Kg., quiere decir que se adicionó en 241.000 Kg., es decir en 56.000 Kg. más de lo precisado por el consultor ACI Proyectos.

La cantidad de obra precisada por la firma consultora fue evidenciada por la información respecto de las mayores y menores cantidades de obra final entregada por la entidad a este Equipo Auditor mediante oficio con radicado N° 2011EE1557 de abril 1º de 2011, que para el caso del ítem 16.2 Suministro y colocación de Acero Estructural la obra adicional fue de 181.021,84 Kg., es decir, sólo 3.978,16 Kg. por debajo de lo indicado por el consultor a la entidad.

La Planeación es una herramienta fundamental en el proceso contractual, pues toda decisión al comenzar un proceso de contratación debe estar precedida de la planeación, la cual empieza a partir del momento en que al interior de la Entidad se estudia y evalúa la forma de satisfacer una necesidad específica en cumplimiento de sus fines Constitucionales y de la Función Pública.

Lo anterior deja notar que en la Terminal de Transportes en el caso de análisis existe una evidente desorganización, falta de planeación y un inadecuado control en la ejecución del objeto contractual.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo 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, 26 numerales 1, 2 y 4; Ley 734 de 2002 artículo 34 numerales 1, 2 y 15, artículo 35 numeral 1.

2.3.13 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la Terminal incumple su normatividad interna respecto de la aprobación requerida por parte de su Junta Directiva para someter a Tribunal de Arbitramento una diferencia contractual que surja con ocasión de la ejecución de un determinado contrato.

Lo anterior se pudo observar a la respuesta del requerimiento de este Equipo Auditor mediante comunicación 2011ER2067 de 5 de mayo de 2011 donde se solicita: *“Copia del acta donde la Junta directiva decide someter a arbitramento la diferencia contractual respecto de los pilotes de 60 y 70 cm. de diámetro así como de la actividad Acero Estructural en desarrollo del contrato del asunto, tal como lo estipula el Artículo 40 Numeral 8 de los Estatutos de la entidad”*

La entidad mediante oficio 2011EE2107 de 6 de mayo de 2011 responde remitiendo copia del acta de Junta Directiva No. 02 de 2007.

Revisada el acta anterior, se observa que no existe ni solicitud ni aprobación de someter a arbitramento la diferencia contractual respecto de los pilotes de 60 y 70 cm. de diámetro así como de la actividad Acero Estructural. En la página 8 de esta acta, en su último párrafo lo que se presenta es un hecho cumplido *“...ante la solicitud de Conconcreto y la imposibilidad de pagar en la forma como se pide, se llegó al acuerdo con Conconcreto de acudir a ventilar la diferencia ante un Tribunal de Arbitramento.”*

Constituye esta conducta una actuación negligente, riesgosa e ilegal que la decisión de someter a un tribunal de Arbitramento las diferencias que surjan de la ejecución del contrato, no se haga observando el contenido del artículo 40, numeral 8 de los Estatutos de la Entidad, es decir que no se tenga en cuenta la Junta Directiva como organismo máximo de coordinación institucional y se tomen decisiones de manera unilateral por parte de los directivos.

Es necesario que la Terminal de Transportes tome las medidas que considere convenientes para que hechos como los descritos no se vuelvan a presentar y con ello se ponga en riesgo la eficiencia de la gestión pública de la entidad.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo 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, 26 numerales 1, 2 y 4; Ley 734 de 2002 artículo 34 numerales 1, 2 y 15, artículo 35 numeral 1; Artículo 40, Numeral 8 de los Estatutos de la entidad.

2.3.14 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la entidad actúa con negligencia respecto de lograr un acuerdo directo con el contratista, lo cual se observa en el incumplimiento de compromisos establecidos en el comité de Conciliación de septiembre 27 de 2007.

El Equipo Auditor mediante oficio con radicado 2011ER1960 de 27 de abril de 2011, teniendo como asunto el Contrato TT-80-2006, Comité de Conciliación de septiembre 27 de 2007, solicita entre otros la siguiente información: “(...).....

3. *Copia del documento que relaciona los escenarios posibles para análisis y evaluación del comité de conciliación presentados por el Director del Proyecto de la Terminal del Sur y el Gerente de Operaciones el 3 de octubre de 2007.*

4. *Copia del proyecto de conciliación presentado al comité de conciliación por el apoderado, el cual se debió presentar antes de ser firmado por el representante legal de la entidad y el apoderado”.*

La entidad mediante oficio con radicado 2011EE2098 de 6 de mayo de 2011 responde lo siguiente:

“Respuesta 1 y 2: Me permito informarle que dichos documentos no reposan en los archivos de la Terminal”

Como se observa los funcionarios de la entidad que se comprometieron en el Comité de Conciliación del 27 de septiembre de 2007 de presentar escenarios posibles de conciliación, así como de presentar un proyecto de conciliación para ser suscrito por el representante de la entidad y el apoderado, no lo hicieron, incumpliendo en consecuencia sus compromisos y dificultando en alto grado la posibilidad de tener una propuesta viable técnica y legalmente por vía de conciliación con la firma contratista.

Corte Constitucional, Sentencia C-893 de 2001. *En nuestra legislación, la aplicación de esta metodología alternativa se basa en el ejercicio del principio de la autonomía de la voluntad privada; por lo tanto el acceso a los métodos que la integran proceden sólo cuando así lo acuerdan las partes que sean legalmente capaces para transigir y en relación con materias igualmente calificadas por la ley como susceptibles de transacción. Empero, por su parte, el Art. 35 de la Ley 640 de 2001 establece que la conciliación extrajudicial en derecho es requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil, contencioso administrativa y de familia, de conformidad con lo previsto en la misma ley para cada una de dichas áreas y, en consecuencia, el Art. 36 ibídem estatuye que la ausencia de dicho requisito dará lugar al rechazo de plano de la demanda (Las negrillas y subrayados son nuestros).*

Recordemos que los llamados presupuestos procesales, se entienden como los requisitos mínimos indispensables para que la demanda, la denuncia o la querrela sean atendibles por el juez y le impongan a éste la obligación, de iniciar el proceso.

Viene al caso la acertada definición de la Corte Suprema de Justicia: “requisitos que inexcusablemente han de concurrir en todo proceso para la constitución válida de la relación jurídica-procesal, y cuya falta determina, según la índole del presupuesto, la nulidad del juicio o la inhabilitación del juzgador para desatar en el fondo de la cuestión litigiosa”. (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia de Enero 21 de 1971.)

Fíjese como el hecho de haber quedado comprometida la entidad de presentar propuestas de solución a través del mecanismo de conciliación y no hacerlo, en primer lugar, simplemente pierde la oportunidad la Terminal de Transportes de solucionar las diferencias contractuales, presentándose una actuación ineficiente, indebida y negligente que no se compadece con la calidad de servidores públicos que ostentan quienes están dirigiendo los destinos de esta entidad, que en nada favorece y protege los intereses del estado y en segundo lugar, que aunado a la falta de ánimo conciliatorio, podría terminar en una nulidad del juicio o la inhabilitación del juzgador para desatar la cuestión litigiosa.

Es necesario que la Terminal de Transportes tome las medidas que considere convenientes para que hechos como los descritos no se vuelvan a presentar y con ello se ponga en riesgo la eficiencia de la gestión pública de la entidad.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo 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, 26 numerales 1, 2 y 4; Ley 734 de 2002 artículo 34 numerales 1, 2 y 15, artículo 35 numeral 1; Ley 640 de 2001 artículos 35, 36 y 37; Corte Constitucional en Sentencia C-893/01.

2.3.15 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque no existió diligencia y cuidado en la solicitud de convocatoria a un tribunal de arbitramento al Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, con ocasión de la diferencia contractual en desarrollo del Contrato TT-80-2006, presentada por la entidad, a través de su apoderado, lo cual produjo que la parte resolutive del Laudo Arbitral no haya podido atender el equilibrio económico de la entidad.

Una vez evaluada la solicitud de convocatoria a un Tribunal de Arbitramento presentada el 8 de agosto de 2007 al Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, este Equipo Auditor observó lo siguiente:

- a.) En la pretensión I. formulada por el apoderado de la Terminal de Transporte, se observa que no solicita que el Tribunal de Arbitramento proteja el equilibrio económico de la entidad con la determinación del precio unitario para las actividades de excavación de pilotes de diámetros de 60 y 70 cm. y de la actividad suministro y colocación de acero estructural. Lo anterior, en incumplimiento a la Ley 80 de 1993, Artículo 4 *De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales*, donde en su Numeral 3 señala lo siguiente: “Solicitarán la actualización o **la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

El que se hubiese dejado por fuera de la pretensión de la entidad el derecho que le asiste de tener en desarrollo del contrato el equilibrio económico, fue la causa fundamental para que el Tribunal de Arbitramento, a pesar del concepto del Ministerio Público del 21 de enero del 2009 presentado en su oportunidad en desarrollo de éste donde señaló: “...Teniendo en consideración que de acuerdo con lo consignado en el *Dictamen Pericial*, el resultado del mismo corresponde a un estudio de mercado, consultando empresas que se desempeñan en iguales áreas, para esta Agencia del Ministerio Público, **sobre la base de que se deben ajustar los precios de los precitados 3 ítems a los precios de mercado, para mantener el equilibrio económico del contrato, tanto para la entidad estatal como para la sociedad privada, estimamos que esa prueba técnica es la base fundamental para fijar los precios que la Terminal de Transporte S.A., debe pagar a Con concreto S.A.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.), no fuese tenido en cuenta, cuando de manera clara el Tribunal de Arbitramento, evaluando dicho concepto, lo descarta de la siguiente manera: “Sin embargo, debe tenerse en cuenta de antemano, que **la controversia que se trae a este Tribunal versa sobre el precio que debe pagarse por los tres ítems señalados en la pretensión, según correspondan ellos al concepto de mayores cantidades de obra o al concepto de obras adicionales, mas ciertamente no sobre un tema de equilibrio económico del contrato, como en algunos de sus escritos lo han calificado la parte convocada y el Ministerio Público.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

- b.) En la pretensión I. formulada por el apoderado de la Terminal de Transporte, se observa que no se le precisa al Tribunal de Arbitramento que los precios unitarios de las cantidades de obra para las actividades de excavación de pilotes de diámetros de 60 y 70 cm. y de la actividad suministro y colocación de acero estructural a los cuales se le pide al tribunal la

determinación de su valor, se refieren a Mayores Cantidades de Obra según lo definido por el Pliego de Condiciones Definitivo de Septiembre de 2006, para este tipo de actividades.

- c.) En la pretensión I. formulada por el apoderado de la Terminal de Transporte, se observa que no se le informa al Tribunal de Arbitramento que dado que la diferencia contractual se refiere a Mayores Cantidades de Obra el Pliego de Condiciones de la Licitación Pública TT-LP-01-2006 estipulaba que los precios unitarios a pagar estos ítems se definían a partir de lo indicado en el Numeral 1.23.1 Mayores Cantidades de Obra, el cual precisa en su último párrafo lo siguiente: “...**valor máximo** a los precios de la oferta”.
- d.) En el Numeral 6 de los Hechos de la demanda se presenta lo siguiente: “Una vez suscrita el acta de iniciación se encontró que había actividades que se necesitaban ejecutar pero en una cantidad sustancialmente diferente a las que habían sido previstas en el Pliego de Condiciones.”; sin embargo, no se hace mención al (los) documento(s) donde se verificó que poco después de suscribir el acta de inicio existió evidencia de cantidades de obra en magnitudes muy diferentes.
- e.) En el Numeral 9 de los Hechos de la Demanda, fue incorrecto el precio unitario presentado para el suministro y colocación del Acero Estructural toda vez que éste corresponde a \$3.580 y no a \$3.850 como fue allí indicado.
- f.) En el numeral 10 de los Hechos se presenta lo siguiente: “*En vista de que Conconcreto S.A. ofrecía ejecutar las actividades previstas en el numeral anterior a los precios de su propuesta, para la entidad contratante no resultaba aceptable toda vez que los precios del mercado, especialmente para la excavación de pilotes, eran sustancialmente inferiores.*”; sin embargo, no se hace mención al (los) documento(s) de Conconcreto S.A. donde este contratista señala realizar estas actividades a los precios unitarios de la propuesta.
- g.) En el numeral 12 de los Hechos se presenta que “*el viernes 13 de abril de 2007 las partes suscribieron el contrato adicional No. 01 en cuya virtud se adicionó el valor del contrato...*”; sin embargo, revisada la fecha de éste contrato adicional esta corresponde a la de 30 de marzo de 2007.
- h.) A pesar que el Acta de Acuerdo contractual del Contrato TT-80 de 2006 entre las partes fue el 1º de marzo, sólo cinco (5) meses después y siete (7) fue presentada la solicitud de convocatoria a tribunal de arbitramento. Lo

anterior en contra de lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, en su Artículo 4, Numeral 9º: **“Actuarán de tal modo que por causas a ellas imputables, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Con este fin, en el menor tiempo posible, corregirán los desajustes que pudieren presentarse y acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse.”** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

- i.) No existió claridad y precisión por parte de la entidad, en la solicitud de convocatoria a tribunal de arbitramento respecto del concepto de Mayores Cantidades de Obra y al concepto de Obras Adicionales.

Para este ente de control es claro que en la misma Acta de Acuerdo Contractual del 1º de marzo de 2007 se conocía con precisión el concepto de mayores cantidades de obra cuando en el segundo párrafo se presenta lo siguiente: *“En razón a que se ha suscitado una controversia contractual, específicamente en lo relacionado con el precio de pago de las mayores cantidades de obra de las actividades denominadas excavación de pilotes de diámetros de 60 y 70 cm., por una parte, y por la otra de la actividad acero estructural...”*

Igualmente, se prueba la claridad que tenía la entidad sobre el concepto de Mayores Cantidades de obra y de Obras Adicionales, lo cual se verifica en los diferentes considerandos del Contrato Adicional No.1 al Contrato TT-80-2006 cuando en su Consideración 7 se presenta: *“Que de conformidad a lo establecido en el capítulo I numeral 1.23.1 de los Pliegos de Condiciones de la Licitación Pública TT-LP-01-2006 Son mayores cantidades de obra aquellas actividades que hayan sido previstas en los documentos de la licitación...”* Lo mismo se pudo comprobar para el concepto de Obras Adicionales donde se observa la claridad de la entidad para este concepto en su considerando 4: *“Que de conformidad a lo establecido en el capítulo I numeral 1.23.2 de los Pliegos de Condiciones de la Licitación Pública TT-LP-01-2006 “Son obras adicionales aquellas que no hayan sido previstas en los documentos de la licitación...”*

A pesar de lo anterior y dado lo imprecisa de la única pretensión de la demanda presentada por la entidad, en el Laudo Arbitral, Numeral IV Análisis de la Controversia, se observa que el Tribunal no tiene claro ni preciso cuál es la base del diferendo contractual cuando en alguno de sus apartes se presenta:

*“La dilucidación de este tema, que en principio parecería tener un alcance meramente cuantitativo, **implica no obstante, la necesidad de precisar**”*

primero, a la luz del contrato, el sentido y **el alcance** que en su contexto general y a la luz de sus **estipulaciones tienen los conceptos “obra adicional” y de “mayor cantidad de obra”**.

*Porque para el Tribunal es claro que éste es el punto de partida de las muy pocas diferencias que en este proceso separan a las partes, que no son cosa distinta del reflejo de un equívoco **–realmente, casi apenas una duda–** surgido entre ellas **en torno de si el interrogante en cuestión debe resolverse con aplicación del inciso final del acápite 1.23.1 o del inciso final del acápite 1.23.2 del pliego de condiciones** que, como anexo, se incorporó al contrato de obra celebrado entre las partes.”*

- j.) Ni en la solicitud de Convocatoria del Tribunal de Arbitramento, ni en el Acta de Acuerdo Contractual del Contrato 80 de 2006, la entidad señala el Numeral 1.23.1 Mayores Cantidades de Obra, el cual precisa: “Para efectos de celebrar contratos adicionales, en caso de requerirse, se tendrá como **valor máximo** a pagar los precios unitarios presentados en la oferta.”

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo 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, 4 numeral 3, artículo 26 numerales 1, 2 y 4; Ley 734 de 2002 artículo 34 numerales 1, 2 y 15, artículo 35 numeral 1.

2.3.16 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la entidad no manifestó oportunamente ante el tribunal de arbitramento aspectos fundamentales que hubiesen posibilitado legalmente la solicitud de la nulidad del fallo por haberse basado su parte resolutive en disposiciones contradictorias.

La Terminal de Transporte S.A. no presentó dentro de los términos dispuestos por el Decreto 1818 de 1998 ante el Tribunal de Arbitramento aspectos fundamentales que hubiesen posibilitado legalmente la solicitud de la nulidad del fallo por haberse basado su parte resolutive en disposiciones contradictorias, así:

- a) La parte resolutive en su numeral primero se basó en una conclusión no cierta cuando afirma: “Así las cosas, y al tratarse en los tres ítems objeto de la pretensión, de mayores cantidades de obra, según quedó establecido, el Tribunal considera que respecto de todos y cada uno de ellos, el valor que la convocante debe cancelar a la convocada es el correspondiente **a los precios de la oferta** y del contrato.” (Negrilla y subrayado fuera de texto. Sin embargo, el pliego de condiciones en su Numeral 1.23.1 Mayores cantidades de obra estipula, entre otros, lo siguiente: “...se tendrá como **valor máximo** a pagar los precios unitarios presentados en la oferta.” Como se observa, era viable pagar a los precios de mercado pues entraban

dentro del rango señalado por los pliegos de condiciones en el sentido que lo máximo eran los de la oferta. Se debió tener en cuenta que según el Diccionario de la Real Academia Española, máximo, también significa: “Límite superior o extremo a que puede llegar algo.

- b) No se tuvo en cuenta que el mismo CONCRETO pretendió que se pagara, al menos, a los precios de mercado como se señaló en la página 13 de la contestación de la Demanda, así: **“En su defecto, se solicita al Tribunal, declarar que los precios unitarios correspondientes a las mayores cantidades de obra de los ítems 2.2 y 2.3 (excavación del proceso de pilotaje de ø60 y ø70) por una parte y, al ítem 16.2 (suministro y colocación de acero estructural) por la otra, deben pagarse conforme a los precios promedios del mercado.”** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)
- c) Al no aclarar que el Tribunal estaba equivocado al creer que tanto la entidad como el contratista no tenían claro y definidos los conceptos de Mayores Cantidades de obra y Obras Adicionales, por lo cual el Numeral IV Análisis de la Controversia no es cierto, toda vez que dicha claridad se observa en el mismo Contrato Adicional No.1 de 30 de marzo de 2007, el cual fue entregado copia a dicho tribunal.
- d) Al no observarle al Tribunal de Arbitramento la existencia de error grave del segundo perito, Ingeniero Espinosa, por comparar precios directos con precios unitarios afectados con AIU.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Decreto 1818 de 1998; Ley 489 de 1998 artículos 3 y 4; Ley 87 de 1993 artículo 2; Ley 80 de 1993 artículos 3, 23, 26 numerales 1, 2 y 4; Ley 734 de 2002 artículo 34 numerales 1, 2 y 15, artículo 35 numeral 1.

2.3.17 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque en desarrollo del contrato TT-80-2006, el subcontratista ejecutó los ítems de excavación pilotaje de 60, 70 y 80 cm. de diámetro sin la autorización previa y escrita de la entidad al contratista de obra, incumpléndose lo estipulado en el Parágrafo Cesiones y subcontratos de la Cláusula Décima Quinta del contrato.

Lo anterior, se observó en oficio de la firma PAYC S.A. interventora del contrato de obra dirigido al Director de Proyecto de la entidad con radicado 2007ER883 de marzo 9 de 2007, donde en su tercer párrafo precisa lo siguiente: *“Es urgente la*

autorización debido a que dicha actividad fue contratada al subcontratista R y A Galante H. Ltda., al igual que un porcentaje de pilotes de diámetro 60 y 70 cm., los cuales quedarán terminados el día 11 de enero de 2007, quedándole por hacer solamente los pilotes de diámetro 80 cm.”

El Equipo Auditor mediante oficio con radicado 2011ER1090 de 11 de marzo de 2011, teniendo como asunto la solicitud de información sobre Contrato TT-80-2006, solicita a la Terminal lo siguiente:

“Teniendo en cuenta que para la ejecución de las actividades de excavación pilotaje de 60, 70 y 80 cm. de diámetro, la firma contratista subcontrató dichas labores, este Equipo Auditor solicita lo siguiente:

- a) Copia del oficio donde el contratista solicita aprobación de estas actividades adjuntando la información y demás documentos para que la Terminal de Transporte hiciera la respectiva y posterior aprobación.*
- b) Igualmente se solicita copia del oficio donde la entidad aprueba la subcontratación de las anteriores actividades aludidas”.*

En respuesta al anterior requerimiento, la entidad a través de oficio con radicado 2011EE1482 de 24 de marzo de 2011 al requerimiento del literal a) una respuesta que no atiende lo solicitado. Respecto de la solicitud de esta Contraloría en su literal b) la entidad responde: *“Examinada la documentación en particular no podemos expedir la copia al cual usted hace alusión toda vez que las decisiones del día a día relacionadas con la ejecución del contrato se plasmaron en los comités de obra...”*

No cabe duda que las conductas omisivas de la Terminal de Transporte al no dar cumplimiento a lo dispuesto en el Parágrafo Cesiones y subcontratos de la Cláusula Décima Quinta del contrato, están en contravía de los intereses de la entidad y ocasionan actuaciones negligentes, inadecuadas e ineficientes que generan riesgos innecesarios en la gestión pública de la entidad.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo 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 numeral 4; artículo 26 numerales 1, 2 y 4; Ley 734 de 2002 artículo 34 numerales 1, 2 y 15, artículo 35 numeral 1; Cláusula Décima Quinta del contrato TT-080- 2006.

2.3.18 Hallazgo administrativo porque no existe la debida diligencia, cuidado y atención en la revisión de la información de los soportes base de las consideraciones para la elaboración de los otrosí del Contrato TT-80-2006.

Lo anterior se pudo evidenciar específicamente en el Otrosí No. 8 al Contrato 80 de 2006 suscrito el 21 de febrero de 2008, en el cual se encontraron las siguientes inconsistencias:

- En la Consideración 5 se presenta que el Acta de Acuerdo No. 11 de Precios sobre obras no presupuestadas del 30 de enero de 2008; sin embargo revisando esta acta se encuentra que la fecha corresponde al 6 de febrero de 2008.
- En este mismo considerando se presenta que el Acta No. 12 de mayores y menores cantidades de obra y obras no presupuestadas es del 30 de enero de 2008; sin embargo examinando esta acta se halla que la fecha pertenece al 6 de febrero de 2008.

Es importante que la Terminal de Transportes tome las medidas que considere convenientes para que hechos como estos no se vuelvan a presentar; porque pueden tener consecuencias graves en la gestión pública de la entidad.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo de conformidad con lo establecido en la Constitución nacional artículo 209; Ley 489 de 1998 artículo 3; Ley 80 de 1993 artículo 3 y 26 numerales 1 y 4.

2.3.19 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque respecto del Contrato 80-2006, el no cumplimiento del Pliego de Condiciones Definitivo de la Licitación Pública de Obra No. TT-LP-01-2006, específicamente del Apéndice A sobre Parámetros de Diseño y Especificaciones de Construcción, Numeral 2.4.8. Estudio de Impacto Ambiental, el cual requirió del contratista presentar cuatro productos.

El Pliego de Condiciones Definitivo de la Licitación Pública de Obra No. TT-LP-01-2006 en su Apéndice A sobre Parámetros de Diseño y Especificaciones de Construcción, Numeral 2.4.8. Estudio de Impacto Ambiental, el cual exige, entre otros, lo siguiente: *“Durante la Etapa de Preconstrucción, y como parte de la presentación de los Estudios y Diseños de Detalle prevista en el Numeral 5.1.5 del Contrato de Construcción, el Contratista no podrá introducir cambios o complementaciones al estudio. Los productos que debe entregar el Contratista, son los siguientes:*

- *Documento de Línea Base Ambiental.*
- *Documento de Inventario Silvicultural.*
- *Plan de Manejo Ambiental y Gestión Social.*
- *Listas de chequeo.*

La entidad mediante oficio con radicado N°. 2011EE1557 de Abril 1º de 2011 respecto a la pregunta del numeral 2 referida al ítem 26.1 Plan de Manejo

Ambiental y Gestión Social, respondió que se solicitó a CONCRETO el referido informe.

La Contraloría, con oficio 80109 -021 con radicado N° 2011ER1495 de Abril 06 de 2011 dirigido al Gerente General de la Terminal de Transporte S.A., reiteró lo siguiente:

“1. Solicitamos nuevamente el informe presentado por el Contratista en cumplimiento del contrato específicamente respecto del ítem 26.1 Plan de Manejo Ambiental y Gestión Social, el cual según pliego de condiciones los productos que debe entregar el Contratista, son los siguientes.

- *Documento de Línea Base Ambiental.*
- *Documento de Inventario Silvicultural.*
- *Plan de Manejo Ambiental y Gestión Social.*
- *Listas de chequeo.*

2. Explicar las razones por las cuales la entidad no dispone del anterior informe Plan de Manejo Ambiental y Gestión Social señalado en el numeral anterior, el cual debió haber sido base para recibir a satisfacción y posteriormente pagar el anterior ítem. La Contraloría pone a disposición de la persona de la entidad que va a responder el presente requerimiento las carpetas de los contratos 80-2006 y 79-2006, en caso de requerirse.”

La entidad responde a la Contraloría mediante oficio con radicado N° 2011EE1741 de abril 12 de 2011 lo siguiente:

*“La documentación del numeral 1.26 plan de gestión ambiental a la cual hace alusión en el oficio de la referencia, está en poder del Contratista Concreto S.A. **y a pesar de los requerimientos que les hemos hecho no han presentado la información. Por lo mismo sugerimos que se haga el requerimiento directamente a la firma contratista Concreto S.A.***

*Sobre la observación contenida en el numeral segundo de su oficio, es importante precisar que **los pagos estaban sujetos a la aprobación de la Interventoría respecto de todos los informes, es decir, que el contratista Concreto S.A. los presentaba a la firma Interventora Payc S.A.** y ellos los avalaban y presentaban dentro de los informes de aprobación de los insumos y productos.”* (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

En el Contrato TT-79-2006 suscrito con la firma PAYC S.A., interventora del contrato de obra, se estipuló en su Cláusula Novena, Obligaciones Específicas del Contratista y/o Especificaciones Técnicas de los Bienes y Servicios, Numeral II Funciones propias de la Interventoría, Literal B Funciones Administrativas, en su numeral 20, lo siguiente: *“Suministrar a la TERMINAL DE TRANSPORTE S.A.,*

*toda la información sobre el desarrollo de los trabajos en los aspectos técnicos y económicos, así como las ACTAS DE REAJUSTE, verificando la correcta aplicación y cálculo de la fórmula de reajuste.” Así mismo, en su numeral 30 se exigió lo siguiente: “Elaborar y **archivar** en forma adecuada **la información, correspondencia y en general la documentación recibida** o procesada, relacionada con el desarrollo del contrato, **documentos que deberán ser entregados al liquidar el contrato de obra al TERMINAL DE TRANSPORTE S.A.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)*

De otra parte, el Contrato TT-79-2006 se estipuló en su Cláusula Décima Tercera, Supervisión, lo siguiente: “**Esta será ejercida por la TERMINAL DE TRANSPORTE S.A.** a través de un delegado que designe el Gerente General, dicho Supervisor cumplirá con las respectivas funciones de acuerdo a los procedimientos o manuales aplicables a la Sociedad, **PARÁGRAFO: El Supervisor del presente contrato se obliga a comunicar a la Terminal, cualquier situación que pueda generar anomalías o desacuerdos con el objeto del presente contrato.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Como se observa el Documento de Línea Base Ambiental, el Documento de Inventario Silvicultural, el Plan de Manejo Ambiental y Gestión Social y las Listas de chequeo, son documentos que debió recibir la entidad de parte de la Interventoría al momento de la liquidación.

En consecuencia se incumple lo estipulado en los Pliegos de Condiciones Definitivos de la Licitación Pública de Obra No. TT-LP-01-2006, su Apéndice A sobre Parámetros de Diseño y Especificaciones de Construcción, Numeral 2.4.8. Estudio de Impacto Ambiental.

Los servidores públicos tienen como premisa fundamental en sus actuaciones proteger los intereses del estado en consonancia con lo estatuido en la Ley 80 de 1993, artículo 26 numeral 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.*** Es decir, que deben administrar los bienes y recursos públicos como una persona sensata, prudente, responsable y diligente administraría los propios.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo 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, numerales 1 y 2; artículos 23, 26 numerales 1, 2 y 4; Ley 734 de 2002 artículo 34 numerales 1, 2 y 15, artículo 35 numeral 1.

2.3.20 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque se incumple por parte de CONCRETO obligaciones en materia de ejecución en desarrollo del Contrato TT-80-2006 con respecto a la presentación de los planes de tráfico, gestión ambiental y gestión social, sin que la Interventoría y la entidad hayan realizado un atento, oportuno y diligente control y supervisión de esta estipulación.

En el Contrato TT-80-2006, en su Cláusula Novena, Literal G Obligaciones en Materia de Ejecución, Numeral 13, se acordó que el Contratista dentro de los ocho (8) primeros días siguientes a la firma del acta de iniciación, éste debía presentar a la Interventoría para su estudio y aprobación el Plan de Tráfico, Plan de Gestión Ambiental y Plan de Gestión Social.

Para verificar el cumplimiento de la cláusula anteriormente mencionada, este Equipo Auditor mediante oficio con radicado N° 2011ER1544 de 8 de abril de 2011 le solicita a la Terminal, entre otros, copia de las actas y/o oficios donde se aprueba el Plan de Tráfico, Plan de Gestión Ambiental y Plan de Gestión Social, mencionados anteriormente.

El 12 de abril de 2011, la entidad mediante oficio con radicado N° 2011EE1740 solicita un término adicional de tres (3) días para responder el anterior requerimiento, presentando la siguiente justificación: *“En vista que hemos tenido que atender citaciones ante la Procuraduría Segunda Distrital sobre el proceso de Solicitud Pública de Oferta TT-SPO-09-2010...”*

Posteriormente, el requerimiento de este Equipo Auditor la entidad lo responde con respuesta con radicado N° 2011EE1794 de 15 de abril de 2011 en los siguientes términos: **“Respecto al Estudio de Impacto Ambiental enviamos el original en tres (3) tomos presentado por ACI Proyectos S.A. Como se contestó el día 12 de abril de 2001, la documentación está en poder del Contratista Concreto S.A. y a pesar de los requerimientos que les hemos hecho no han presentado. Por lo mismo sugerimos que se haga el requerimiento directamente a la firma contratista Concreto S.A.”** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Como se observa en la respuesta de la entidad, llama la atención lo siguiente:

- a) Que se afirme para este requerimiento específico que en la contestación del 12 de abril se haya informado que la documentación la tiene CONCRETO S.A., cuando ello no es cierto.
- b) Que envíe el Estudio de Impacto Ambiental de ACI cuando éste no se estaba pidiendo por esta Contraloría.

- c) Así mismo, la Terminal admite que no cuenta con la información solicitada, la cual debería reposar en la entidad si esta cumple diligente y debidamente sus funciones.
- d) De otra parte, llama la atención que la entidad le “sugiera” a la Contraloría pedir la información al Contratista, cuando es deber de la entidad responder por ello.

Este Equipo Auditor nuevamente pide la información y aclara que lo solicitado es sobre el desarrollo del Contrato TT-80-2006, mediante oficio con radicado N° 2011ER1759 de abril 15 de 2011.

La entidad a través de oficio con radicado N° 2011EE1819 de 18 de abril de 2011 responde lo siguiente: *“Me permito informarle que a la fecha hemos requerido tanto al Contratista de Obra Concreto S.A. y a la firma Interventora Payc S.A para que nos faciliten la copia de la aprobación del plan de tráfico, plan de gestión ambiental y plan de gestión social y aún no hemos recibido los archivos.”* Igualmente, solicita un término adicional para entregar la información hasta el jueves 28 de abril de 2011.

Finalmente, el 28 de abril de 2011 con oficio radicado N° 2011EE1987 responde el requerimiento de este Equipo Auditor presentado mediante radicado N° 2011ER1544 de 8 de abril de 2011. En esta respuesta la entidad anexa un oficio de la firma PAYC S.A de 7 de mayo de 2007. Revisado el oficio en mención se observa que éste es dirigido por la Interventoría del contrato 80-2006 al Gerente de Operaciones de la Terminal, donde el asunto es: *Respuesta comunicación G.I.V.S.P-DT-378/07 de la alcaldía Municipal de Soacha- Transporte de escombros*. Se encontró que esta comunicación no anexa ni relaciona aspecto alguno sobre la presentación para estudio a la Interventoría que debía efectuar CONCRETO S.A para que dentro de los ocho (8) primeros días siguientes a la firma del acta de iniciación, la firma PAYC S.A realizara la aprobación respecto del Plan de Tráfico, Plan de Gestión Ambiental y Plan de Gestión Social.

Es claro que dentro de los principios de la Contratación Administrativa se encuentra lo consagrado en la Ley 80 de 1993, artículo 26°.- *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”.* (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Como se puede observar en la revisión del tema por la Contraloría, se encuentra que no ha existido una vigilancia eficaz, un seguimiento oportuno y control efectivo

sobre la ejecución del contrato, en los temas precisos de la presentación pertinente del Plan de Tráfico, Plan de Gestión Ambiental y Plan de Gestión Social, lo cual constituyen actuaciones ineficientes, inadecuadas e inoperantes que ponen en riesgo el desarrollo del objeto contratado.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo 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, 26 numerales 1, 2 y 4; Ley 734 de 2002 artículo 34 numerales 1, 2, 15 y 21, artículo 35 numeral 1; Cláusula Novena, Literal G Obligaciones en Materia de Ejecución, Numeral 13, del Contrato TT-80-2006.

2.3.21 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque la entidad no dispone de toda la información y documentación que en desarrollo del contrato TT-80-2006 se generó.

Lo mencionado anteriormente se observó respecto a la evaluación que en materia de ejecución en desarrollo del Contrato TT-80-2006 referente a la presentación de los planes de tráfico, gestión ambiental y gestión social, atendiendo lo indicado en su Cláusula Novena, Literal G Obligaciones en Materia de Ejecución, Numeral 13.

Para confirmar la observancia de la cláusula aludida, este Equipo Auditor mediante oficio con radicado N° 2011ER1544 de 8 de abril de 2011 le solicita a la Terminal, entre otros, copia de las actas y/o oficios donde se aprueba el Plan de Tráfico, Plan de Gestión Ambiental y Plan de Gestión Social, mencionados anteriormente.

La entidad, el 12 de abril de 2011, mediante oficio con radicado N° 2011EE1740 solicita un término adicional de tres (3) días para responder el anterior requerimiento, presentando la siguiente justificación: *“En vista que hemos tenido que atender citaciones ante la Procuraduría Segunda Distrital sobre el proceso de Solicitud Pública de Oferta TT-SPO-09-2010...”*

Posteriormente, el requerimiento de este Equipo Auditor la entidad lo responde con respuesta con radicado No 2011EE1794 de 15 de abril de 2011 en los siguientes términos: **“Respecto al Estudio de Impacto Ambiental enviamos el original en tres (3) tomos presentado por ACI Proyectos S.A. Como se contestó el día 12 de abril de 2001, la documentación está en poder del Contratista Con concreto S.A. y a pesar de los requerimientos que les hemos hecho no han presentado. Por lo mismo sugerimos que se haga el requerimiento directamente a la firma contratista Con concreto S.A.”** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Como se observa en la respuesta de la entidad, llama la atención lo siguiente:

- La Terminal admite que no cuenta con la información solicitada, la cual debería reposar en la entidad si esta cumple diligente y debidamente sus funciones.
- Llama la atención que la entidad le “sugiera” a la Contraloría pedir la información al Contratista, cuando es responsabilidad de la entidad archivar, cuidar y responder por esta importante información.

Nuevamente este Equipo Auditor solicita el 15 de abril de 2011 información y explica que lo pedido es sobre el adelanto del Contrato 80-2006, a través de oficio con radicado No 2011ER1759.

A través de oficio con radicado N° 2011EE1819 de 18 de abril de 2011 la entidad responde lo siguiente: *“Me permito informarle que a la fecha **hemos requerido tanto al Contratista de Obra Concreto S.A. y a la firma Interventora Payc S.A para que nos faciliten la copia de la aprobación** del plan de tráfico, plan de gestión ambiental y plan de gestión social y aún no hemos recibido los archivos.”* (Negrilla y subrayado fuera de texto.) Igualmente, solicita un mayor plazo para entregar la información hasta el 28 de abril de 2011.

Como se observa en el oficio de la entidad, ésta reitera que no cuenta con la documentación razón por la cual requirió al contratista y al interventor para que éstos allegaran dicha información.

Finalmente, el 28 de abril de 2011 con oficio radicado No 2011EE1987 responde el requerimiento de este Equipo Auditor presentado mediante radicado No 2011ER1544 de 8 de abril de 2011. En esta respuesta la entidad anexa un oficio de la firma PAYC S.A de 7 de mayo de 2007. Revisado el oficio en mención se observa que éste es dirigido por la Interventoría del contrato 80-2006 al Gerente de Operaciones de la Terminal, donde el asunto es: *Respuesta comunicación G.I.V.S.P-DT-378/07 de la alcaldía Municipal de Soacha- Transporte de escombros*. Se encontró que esta comunicación no anexa ni relaciona aspecto alguno sobre la presentación para estudio a la Interventoría que debía efectuar CONCRETO S.A para que dentro de los ocho (8) primeros días siguientes a la firma del acta de iniciación, la firma PAYC S.A realizara la aprobación respecto del Plan de Tráfico, Plan de Gestión Ambiental y Plan de Gestión Social.

Teniendo en cuenta que en el Contrato TT-79-2006 firmado con PAYC S.A., interventora del contrato de obra, se convino en su Cláusula Novena, Obligaciones Específicas del Contratista y/o Especificaciones Técnicas de los Bienes y Servicios, Numeral II Funciones propias de la Interventoría, Literal B Funciones Administrativas, en su numeral 20, lo siguiente: **“Suministrar a la TERMINAL DE TRANSPORTE S.A., toda la información sobre el desarrollo de los trabajos**

en los aspectos técnicos y económicos, así como las ACTAS DE REAJUSTE, verificando la correcta aplicación y cálculo de la fórmula de reajuste.” Así mismo, en su numeral 30 se exigió lo siguiente: “Elaborar y **archivar** en forma adecuada **la información**, correspondencia y en general **la documentación recibida** o procesada, relacionada con el desarrollo del contrato, **documentos que deberán ser entregados al liquidar el contrato de obra al TERMINAL DE TRANSPORTE S.A.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto.), se observa que la entidad no dispone de la documentación solicitada por este Equipo Auditor.

Una de las obligaciones más importantes que tienen los servidores públicos en materia de contratación administrativa se encuentra establecida en la **Ley 80 de 1993, 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”.* (Negrilla fuera de texto).

Esta vigilancia correcta de la ejecución del contrato, implica necesariamente que toda la información que se produzca y requiera para evaluar y revisar la ejecución del contrato, este disponible en todo momento, situación que como ya se ha dejado constancia no ocurre en el presente contrato, lo cual trastorna, impide, obstruye y dificulta el ejercicio del control fiscal lo cual estaría en contravía de lo establecido en la Ley 42 de 1993, artículos 99 y ss., de manera puntual lo consagrado en el **ARTÍCULO 101**. “**Los contralores impondrán multas a los servidores públicos y particulares que manejen fondos o bienes del Estado, hasta por el valor de cinco (5) salarios devengados por el sancionado a quienes no comparezcan a las citaciones que en forma escrita les hagan las contralorías; no rindan las cuentas e informes exigidos o no lo hagan en la forma y oportunidad establecidos por ellas; incurrirán reiteradamente en errores u omitan la presentación de cuentas e informes; se les determinen glosas de forma en la revisión de sus cuentas; de cualquier manera entorpezcan o impidan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a las contralorías o no les suministren oportunamente las informaciones solicitadas; teniendo bajo su responsabilidad asegurar fondos, valores o bienes no lo hicieren oportunamente o en la cuantía requerida; no adelanten las acciones tendientes a subsanar las deficiencias señaladas por las contralorías; no cumplan con las obligaciones fiscales”.** (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo 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, 26 numerales 1, 2 y 4; Ley 42 de 1993, artículo 101; Ley 734

de 2002 artículo 34 numerales 1, 2, 15 y 21, artículo 35 numeral 1; Cláusula Novena, Literal G Obligaciones en Materia de Ejecución, Numeral 13, del Contrato TT-80-2006.

2.3.22 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque se evidencia que el Acta de acuerdo Contractual del Contrato 80 de 2006 no se suscribió el 1º de marzo de 2007 por el Gerente de la Terminal de Transporte y el Representante Legal de Conconcreto S.A., presentándose que no se pudiesen autorizar obras en los días inmediatamente siguientes a esta fecha, generando demoras injustas en las actividades del cronograma de obra aprobado.

Lo anterior se pudo comprobar en el oficio DPTSS-024/07 elaborado por el Director del Proyecto de la Terminal Satélite de Pasajeros del Sur y recibido el 5 de marzo de 2007 por la firma Interventora del contrato de obra. En el numeral 5 se presenta lo siguiente: *“Los acuerdos quedan protocolizados una vez firmadas por las partes el Acta de Acuerdo discutida y presentada en la reunión sostenida el pasado 01 de marzo.”* Así mismo, en su numeral 6 aclara lo siguiente: *“A la fecha, no se ha recibido por parte suscrita por las partes el Acta de Acuerdo mencionada.”*

Así mismo, en el Acta de Comité de Obra No. 8 realizado el 6 de marzo de 2007, en el Numeral 2.1. Diseño Estructura Metálica, página 3, se precisa, entre otros aspectos, lo siguiente: ***“La Terminal de Transporte S.A. informa que en principio estarían autorizadas las mayores cantidades que indicó el Diseñador ACI Proyectos, es decir 845 toneladas, más o menos 5%, pero hasta tanto no se reciba firmada el acta de acuerdo entre la Terminal de Transporte y Conconcreto, no se tramitarán las mayores cantidades de obra...”*** (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo 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, 26 numerales 1, 2 y 4; Ley 734 de 2002 artículo 34 numerales 1 y 2, artículo 35 numeral 1.

2.3.23 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque existió negligencia de la entidad al no determinar las Excavaciones para pilotaje faltantes en la zona del sótano del proyecto en el Cuadro de Cantidades de Obra del Numeral 1.23 de los Pliegos de Condiciones, cuando dicha zona estaba identificada claramente en el Apéndice A, de dichos pliegos.

Revisado el Apéndice A PARÁMETROS DE DISEÑO Y ESPECIFICACIONES PARTICULARES DE CONSTRUCCIÓN, su existencia se observaba visiblemente en su Numeral 2.2 CARACTERISTICAS DE LA TERMINAL SATELITE DE PASAJEROS DEL SUR, así:

“La TERMINAL SATELITE DE PASAJEROS DEL SUR está concebida según se muestra en los planos suministrados por LA TERMINAL DE TRANSPORTE S.A. como parte del presente Apéndice A. La TERMINAL SATELITE DE PASAJEROS DEL SUR está compuesta de la siguiente manera:

NIVEL SOTANO

Un nivel inferior con altura libre de tres (3) metros, al que accederán exclusivamente vehículos particulares y vehículos de transporte público (taxi), con plataformas de ascenso (11) y descenso (11) de pasajeros. En este nivel se construirá la zona de parqueo de vehículos particulares (63), así como una zona de batería para taxis (20) para prever un aumento en la demanda de este servicio.” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

La anterior debilidad de la información respecto de las cantidades de obra sumada a la posibilidad de presentar precios unitarios sin ninguna restricción salvo que la sumatoria de sus valores parciales no sobrepasaran el presupuesto oficial de la licitación, fue aprovechada por la firma CONCRETO S.A. para formular en su oferta para las dos (2) actividades de Excavación para pilotaje de 60 y 70 cm. de diámetro, precios unitarios muy por encima de los precios de mercado con ocasión a lo dispuesto en los Pliegos de Condiciones de la mencionada licitación pública se precisó en su Numeral 1.9 CONSULTA DE LOS PLIEGOS DE CONDICIONES, lo siguiente: *“La consulta de los Prepliegos de Condiciones, se podrá efectuar desde el martes 19 de septiembre de 2006 hasta el 27 de septiembre de 2006 y la consulta de los Pliegos Definitivos a partir del sábado 30 de Septiembre hasta la fecha y hora de cierre de la presente Licitación Pública, en horario de 8:30 A.M. a 5:00 P.M. de lunes a viernes, en la TERMINAL DE TRANSPORTE S.A., Diagonal 23 No 69 – 60, Oficina 502, Bogotá D.C.*

Nota: La Terminal de Transporte S.A., pondrá a disposición para consulta de los proponentes los Estudios de Consultoría, elaborados por el Consultor ACI Proyectos S.A., bajo el contrato TT-08-2005 ...” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Se incumple de la Ley 80 de 1993, su Artículo 4, su Numeral 9: *Actuarán de tal modo que por causas a ellas imputables, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista.*

De esta misma Ley, se incumple su Artículo 24, su Numeral 5º, los siguientes literales:

- “a) Se indicarán los requisitos objetivos necesarios para participar en el correspondiente proceso de selección.*
- b) Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten las declaratorias de desierta de la licitación o concurso.*
- c) Se definirán con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato”.*

Las conductas descritas, podrían dar lugar a un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria de acuerdo 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, 4 numeral 9, artículos 23, 24 numeral 5, literales a, b y c; artículo 26 numerales 1, 2 y 4; Ley 734 de 2002 artículo 34 numerales 1 y 2; artículo 35 numeral 1.

3. ANEXOS

3.1. CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR Millones \$	REFERENCIACIÓN ¹⁴
ADMINISTRATIVOS	40		2.1.1 2.1.2, 2.1.3 2.2.1 2.2.2, 2.2.3 2.2.4, 2.2.5.1 2.2.5.2 2.2.5.3 2.2.5.4 2.2.6.1 2.2.6.2, 2.2.6.3 2.2.6.4 2.2.6.5 2.2.6.6, 2.3.1 2.3.2 2.3.3 2.3.4 2.3.5 2.3.6 2.3.7 2.3.8 2.3.9, 2.3.10 2.3.11 2.3.12 2.3.13 2.3.14 2.3.15 2.3.16 2.3.17 2.3.18 2.3.19 2.3.20 2.3.21 2.3.22, 2.3.23
CON INCIDENCIA FISCAL	8	\$3.523.432.825,00 1.375.033.987,61 \$409.995.012,00 \$141.191.140,00 21.068.756,00 108.460.000,00 \$4.850.000 <u>\$48.950.026,00</u> \$ 5.632.981.746,61	2.2.1. 2.3.1 2.3.2 2.3.3. 2.3.4 2.3.5 2.3.6 2.3.7
CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA	33		2.2.1 2.2.2 2.2.3 2.2.4 2.2.5.4 2.2.6.1 2.2.6.2 2.2.6.3 2.2.6.4 2.2.6.5 2.2.6.6 2.3.1 2.3.2 2.3.3 2.3.4 2.3.5 2.3.6 2.3.7 2.3.8 2.3.9 2.3.10 2.3.11 2.3.12 2.3.13 2.3.14 2.3.15 2.3.16 2.3.17 2.3.19 2.3.20 2.3.21 2.3.22 2.3.23
CON INCIDENCIA PENAL	1		2.2.1

NA: No aplica.

¹⁴ Corresponde a los numerales de cada uno de los hallazgos registrados en el Informe.